



*Sucre roux, sucre blanc : crise ACP-CEE ? A. TE PASS. — L'industrie automobile européenne face à la concurrence internationale : vers une stratégie automobile communautaire ? J. FAURE, J.F. MARCHIPONT. — L'instabilité des recettes d'exportation des pays en voie de développement (PVD) : maux et remèdes, J.C. MULLER. — Budget 1981 : son environnement politique et financier, la deuxième crise budgétaire, les résultats de la procédure, les perspectives pour une nouvelle année (2<sup>e</sup> partie), D. STRASSER.*

N° 252 DECEMBRE 1981

REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

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 252  
Décembre 1981

---

## sommaire

---

### problèmes du jour

- 539 Sucre roux, sucre blanc : crise ACP-CEE ? par Albert TE PASS, Administrateur principal à la Commission des Communautés européennes.

---

### l'économique et le social dans le marché commun

- 543 L'industrie automobile européenne face à la concurrence internationale : vers une stratégie automobile communautaire ? par Jacques FAURE et Jean-François MARCHIPONT, Fonctionnaires à la Commission des Communautés européennes.
- 549 L'instabilité des recettes d'exportation des pays en voie de développement (PVD) : maux et remèdes, par Jean-Claude MULLER, Chef de Division à la Commission des Communautés européennes.

---

### questions institutionnelles et juridiques

- 561 Budget 1981 : son environnement politique et financier, la deuxième crise budgétaire, les résultats de la procédure, les perspectives pour une nouvelle année (Seconde partie), par Daniel STRASSER, Directeur général des budgets de la Commission des Communautés européennes.

---

### actualités et documents

- 606 Communautés européennes
- 623 Bibliographie

---

© 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 MASSE, 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 Annuel (\*)

France ..... 399 F (TTC)

Etranger ..... 426 F

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

(\*) Tarif au 1/7/81

### Répertoire des annonceurs

Editions Techniques et Economiques : G. Druesne, p. II couv. ; Revue de l'Energie (n° spécial), p. II couv. ; Transports (n° spécial), p. II couv. ; Horizons énergétiques du Tiers-Monde, p. IV couv. — Librairie Sociale et Economique : Droit Social (n°s spéciaux), p. III couv.

# SUCRE ROUX, SUCRE BLANC : CRISE ACP-CEE ?

Albert TE PASS

*Administrateur principal  
à la Commission des Communautés européennes*

« Je ne vous apprendrais rien de nouveau si je vous disais que la situation du sucre ACP aujourd'hui est catastrophique. Nous avons eu trois réunions que la Communauté européenne se plaît à appeler des négociations et à l'issue desquelles nous ne sommes toujours pas parvenus à un accord sur un prix garanti du sucre ACP pour la campagne de commercialisation 1981-1982.

Nous voici donc engagés dans une impasse ; pire, installés dans un état de crise aiguë. Le fait que les deux parties n'aient pas fixé ce prix garanti indique bien que les échanges entre les ACP et la Communauté européenne en ce qui concerne le secteur sucrier se déroulent en marge de leur cadre juridique. Cet état de choses peut avoir les répercussions les plus fâcheuses sur les pays en voie de développement que sont les producteurs ACP et jette une ombre sur la relation instituée par Lomé I, une relation que l'on dit exemplaire et qui fait couler beaucoup d'encre » (1).

C'est ainsi qu'en quelques phrases, le Président du sous-comité ACP du sucre décrivait récemment ce qui est désormais appelé « la crise du sucre ». Mais le dossier est complexe, tant sur ce plan des relations ACP-CEE, que sur le plan historique de l'accès du sucre ACP Commonwealth sur le marché Communauté-Royaume-Uni et au-delà du problème sucre se pose tout le problème des relations Nord-Sud. Le présent exposé ne prétend pas répondre de façon exhaustive à l'ensemble des questions que pose la « crise du sucre » dans le cadre de la « relation de confiance » instituée par Lomé, mais seulement apporter quelques éléments essentiels à une meilleure compréhension du « dossier sucre ».

(1) Extrait de la Communication faite par le Président du sous-comité ACP du sucre à l'occasion de la visite du Commissaire PISANI au Comité des Ambassadeurs ACP, le 17 septembre 1981.

## Le cadre juridique

L'article 5 § 4 du Protocole sur le sucre ACP stipule que :

« Le prix garanti, exprimé en unités de compte, se réfère au sucre non emballé, rendu CAF aux ports européens de la Communauté. Il est négocié annuellement à l'intérieur de la gamme des prix obtenus dans la Communauté, compte tenu de tous les facteurs économiques importants, et sera fixé au plus tard le 1<sup>er</sup> mai qui précède immédiatement la période de livraison à laquelle il est applicable ».

### Exprimé en unités de compte

Cette disposition a une importance réelle pour les Etats ACP étant donné que la plupart des producteurs ACP de sucre sont, soit indirectement via le DTS (2), soit directement, liés au dollar US. Puisque la quasi-totalité du sucre ACP est payé en livres sterling, une forte hausse du dollar US diminue le pouvoir d'achat de ces pays en dollars par la conversion de la livre sterling. Ceci est particulièrement vrai pour les pays des Caraïbes pour qui le partenaire commercial le plus important sont les Etats-Unis.

Il serait toutefois illusoire de vouloir compenser par le prix garanti, exprimé en unités de compte (qui est constitué par le panier des monnaies européennes), une quelconque fluctuation du dollar, car d'une part le sucre est destiné à être vendu sur les marchés de la Communauté et non pas aux Etats-Unis et d'autre part la décision de se lier à telle ou telle monnaie appartient aux seuls Etats ACP souverains en la matière.

### Rendu CAF aux ports européens de la Communauté

Si d'autres dispositions du Protocole pouvaient être sujettes à interprétation, celles-ci par contre sont on ne peut plus claires.

Tout ce qui se passe avant que le bateau accoste au quai d'un port de la Communauté se situe en dehors du cadre du prix garanti.

Bien que la Communauté ait reconnu que le transport maritime constitue une charge pour les Etats ACP, charge qui affecte finalement le prix net obtenu par les exportateurs, elle ne peut en aucun cas tenir compte dans la fixation du prix garanti de cette charge, à moins de modifier fondamentalement le Protocole.

(2) Droits de Tirage Spécial au F.M.I.



### La gamme des prix obtenus dans la Communauté

Cette disposition a fait l'objet de nombreuses contestations de la part des Etats ACP. En effet, la Communauté estime que la gamme des prix obtenus est définie par l'organisation commune des marchés du sucre et n'est donc pas négociable avec les Etats ACP. Elle se base pour cela sur les dispositions de l'article premier, § 2 du protocole qui stipule que la mise en œuvre du protocole est assurée dans le cadre de la gestion de l'organisation commune du marché du sucre.

La notion de prix obtenus a déjà fait l'objet de contestations de la part des Etats ACP lors des négociations en 1977. En effet avant la campagne 1977/78 la cotisation et le remboursement de stockage faisaient partie du prix d'intervention communautaire, ce qui a été changé depuis. La cotisation est à acquitter indépendamment de l'offre à l'intervention, le prix d'intervention devenant ainsi un prix garanti net.

Cette année, la notion de « prix obtenu » est de nouveau à la base du conflit. Aujourd'hui, la Communauté estime que les producteurs européens devront désormais supporter dans une certaine mesure la charge budgétaire des coûts à l'exportation du sucre et elle a introduit à cet effet une taxe de co-responsabilité depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1981, qui s'élève à 2 % pour le sucre du quota A.

Fallait-il dès lors comprendre le terme « prix obtenus » comme prix duquel cette taxe serait déduite ?

Le texte en langue anglaise, langue utilisée pour la négociation du Protocole avec les Etats ACP, parle de « price ranges obtaining in the Community », ce qui indique clairement qu'il s'agit des prix « applicables » et non pas des recettes finales que les producteurs obtiennent de leur produit.

Par ailleurs la taxe de co-responsabilité vise avant tout un découragement de la production « exportable ». Le Protocole sur le sucre ACP impose par contre une obligation de livraison pour des quantités fixes aux Etats ACP. Pouvait-on dès lors pénaliser les Etats ACP de leur obligation de livraison exigée par la Communauté ?

Cette question n'a pas été totalement prise en compte par le Conseil Agricole de fin juin 1981. En effet, les ministres ont alors décidé d'un compromis entre les deux thèses en présence : une augmentation du prix du sucre brut préférentiel de 7,5 % seulement, sans taxe de co-responsabilité, et une augmentation de 8,5 % du prix du sucre blanc communautaire avec l'application de la taxe. Celle-ci n'étant toutefois exigible que si le coût à l'exportation la rend applicable. La recette nette obtenue pour le producteur communautaire peut, dans ce cas, ne correspondre qu'à une augmentation de prix

de 6,5 %. Tout dépend donc de la quantité de la production communautaire de sucre qui ne peut être écoulé sur les marchés de la Communauté.

La crise dont font état les Etats ACP concerne donc principalement cette différenciation dans l'augmentation des prix, le sucre brut étant le produit commercialisé par les Etats ACP, tandis que la Communauté commercialise surtout du sucre blanc. Il est vrai que des producteurs européens et notamment les DOM commercialisent environ 0,8 million de tonnes de sucre brut. Pour ceux-ci l'augmentation du prix n'est également que de 7,5 % et en plus ils sont assujettis à l'application de la taxe, ce qui peut ramener leur recette nette à n'être augmentée que de 5,5 %.

### Négoциé annuellement

Avant la campagne 1977/78, il existait un prix d'intervention de base et des prix d'intervention « dérivés » et l'on pouvait encore situer la négociation à l'intérieur d'une gamme de prix. Depuis cette campagne l'organisation commune des marchés du sucre ne connaît plus qu'un seul prix d'intervention pour le sucre brut. Celui-ci étant fixé par la Communauté, la négociation annuelle avec les Etats ACP devient une « fiction », si l'on considère d'une part que le prix garanti pour le sucre ACP est le niveau d'intervention auquel la Communauté s'est engagée à acheter ce sucre au cas où les exportateurs ACP ne trouvent pas d'acheteur communautaire au niveau du prix garanti, et d'autre part que le prix garanti ne soit pas plus élevé que le prix d'intervention puisqu'il doit nécessairement se situer à l'intérieur des prix « applicables » dans la Communauté.

### Compte tenu de tous les facteurs économiques importants

Situer ces facteurs économiques importants en dehors de la « gestion de l'organisation commune des marchés du sucre » serait non seulement contraire aux dispositions du Protocole même, mais représenterait également un « suicide politique » du Protocole.

L'ensemble des dispositions de l'article 5 du Protocole est construit de telle façon que la commercialisation du sucre ACP se fait d'abord sur le plan purement commercial entre acheteurs et vendeurs privés. Ce n'est qu'au cas où ces opérateurs économiques ne peuvent plus s'entendre sur un prix commercial que l'intervention publique de la Communauté intervient, pour faire respecter le prix plancher.

La gestion du marché de sucre communautaire doit comme toute autre organisation des marchés en premier lieu rendre l'opération privée possible.

Fixer un niveau plancher trop élevé, sans tenir compte des réalités économiques des marchés de la Communauté, forcerait les opérateurs à offrir tout leur sucre à l'intervention, y compris les quantités qui trouvent normalement preneur sur le marché à des prix fixés par la loi de l'offre et la demande.

L'approche de la Communauté concernant ce niveau communautaire d'intervention a été jusqu'à présent une approche de coûts de production, en deçà desquels les producteurs européens vendraient à perte. Le même raisonnement a guidé l'élaboration des dispositions du Protocole sur le sucre ACP, mais sans que l'on puisse prendre en considération les coûts de production du sucre ACP jusqu'au stade CAF ports européens. C'est d'ailleurs en partie la raison pour laquelle les Etats ACP négocient avec un tel acharnement le prix garanti, bien qu'aucun d'entre eux n'ait encore dû offrir son sucre à l'intervention.

## Le cadre commercial

L'article 5 § 1<sup>er</sup> stipule que le sucre ACP blanc ou brut « est commercialisé sur le marché de la Communauté à des prix négociés librement entre acheteurs et vendeurs ».

Cette disposition est la clef de voûte du Protocole, car elle suppose qu'il y ait acheteur communautaire.

### Qui achète, quol ?

Jusqu'à l'élargissement de la Communauté en 1972, celle-ci pratiquait, en ce qui concerne le marché du sucre, une certaine politique de production. Avec le premier élargissement, de nouvelles données apparaissent : pour le Royaume-Uni le problème du sucre se pose en termes d'approvisionnement de ses raffineries, compte tenu de sa très faible production de sucre de betterave et de ses liens coloniaux. Ainsi le protocole sucre ne fut rien d'autre au départ que le prolongement du « Commonwealth sugar agreement ». Ceci est confirmé par le fait que la quasi-totalité du sucre préférentiel (3) a été, depuis l'entrée en vigueur du protocole achetée par le raffineur britannique Tate and Lyle qui a ainsi vu coïncider son intérêt à utiliser ses capacités de raffinage (la quasi-totalité du sucre préférentiel est en effet vendu à l'état brut) avec l'intérêt des ACP à exporter leurs productions de sucre.

(3) Le « sucre préférentiel » comprend : les quantités livrables par les ACP et les PTOM plus la quantité au titre de l'accord Inde-CEE soit en tout quelque 1 300 000 t.

Il est important de noter ici que si ce n'était pour l'opération de raffinage, ni la firme britannique ni aucun autre acheteur communautaire n'aurait trouvé avantageux de s'engager contractuellement à acheter du sucre ACP si le prix de ce sucre n'était inférieur aux prix pratiqués par les producteurs européens. Les Etats ACP ont par conséquent été liés à la survie de Tate and Lyle et vice versa, Tate and Lyle ne peut survivre en tant que raffineur que si le prix de la matière première (le sucre brut) est suffisamment bas pour lui garantir une marge suffisante sur la vente de son produit fini (le sucre blanc).

Cette opération a d'ailleurs amené la firme britannique à fermer plusieurs raffineries depuis le début du Protocole sur le sucre ACP en 1975. Ces fermetures ont été en partie dues au fait que la quantité totale de sucre préférentiel CEE était sensiblement inférieure aux quantités importées sous le régime du Commonwealth Sugar Agreement (quantité garantie de 1,8 million de tonnes) tandis que l'ensemble des quantités préférentielles ACP, PTOM et l'Inde porte sur 1,3 million de tonnes seulement.

Ceci dit, un autre facteur a joué un rôle très important dans la diminution de l'activité de raffinage britannique.

En effet, lors de la fixation des quantités que chaque Etat membre pouvait produire au titre de l'organisation commune des marchés du sucre pendant les années 1975/76 à 1980/81, le Royaume-Uni s'est vu attribuer une quantité maximale de 1,040 million de tonnes pour une production moyenne pendant la période de 1973 à 1975 de 0,9 million de tonnes. Tous les Etats membres se sont d'ailleurs vus alors attribuer une quantité garantie supérieure de 16,83 % en moyenne aux quantités garanties antérieurement.

Cette augmentation de la production garantie n'a nullement été compensée par une augmentation de la consommation et s'il faut admettre qu'en 1974 l'organisation des marchés du sucre a été décidée dans une situation de quasi-panique (4), fort nous est de constater que la nouvelle organisation commune des marchés du sucre décidée au début de l'année 1981 attribue quand même au Royaume-Uni une quantité garantie de 1,1 million de tonnes de sucre blanc.

C'est donc également la compétition du sucre de betterave sur le marché du Royaume-Uni qui a notamment fondé la décision prise en avril 1981 de fermer la raffinerie de sucre roux de Liverpool. Cette fermeture a provoqué une réaction d'anxiété bien compréhensible de la part des Etats ACP. Ils affir-

(4) Voir le Protocole n° 3 sur le sucre ACP annexé à la Convention de Lomé du même auteur (Revue du Marché Commun, n° 210, 1977).



ment en effet que l'engagement de la Communauté contenu dans le Protocole implique le maintien d'une capacité de raffinage suffisante pour absorber le sucre ACP. Cette affirmation est niée par le mécanisme d'intervention contenu dans le Protocole, mais elle démontre parfaitement la crainte des Etats ACP de voir se transformer un pacte commercial en une convention d'aide, faute d'acheteur privé. Une convention d'aide, dans ce cas, serait contrairement au protocole sucre, à coup sûr prise en compte dans le calcul de l'aide globale consentie par la Communauté dans le cadre du F.E.D.

### **Prix garanti, prix commercial**

Le prix commercial conclu entre Tate and Lyle et les exportateurs ACP contient un prix de base et un élément supplémentaire.

Le prix de base est le prix garanti à négocier annuellement entre les Etats ACP et la Communauté ; l'élément supplémentaire étant le partage d'une prime de marché si celle-ci peut être obtenue après la vente du produit fini.

Ce mode de fixation du prix commercial montre en effet l'importance cruciale que les Etats ACP attachent aux négociations avec la Communauté. Car en réalité, en négociant un prix plancher, ils négocient le point de départ garanti pour leur contrat commercial. La confusion d'une telle négociation est totale, si l'on considère outre l'approche de la Communauté pour la fixation du niveau plancher (voir 1.5), que le principal intéressé (Tate and Lyle) est absent des négociations entre partenaires gouvernementaux.

## **Dénouement en vue ?**

Devant l'offre de la Communauté (voir 1.3) que les Etats ACP considèrent comme discriminatoire et donc inacceptable, ils ont demandé qu'un Conseil des Ministres ACP/CEE spécial ait lieu avant la fin de l'année 1981 pour résoudre « la crise du sucre ».

### **Négociation ou confrontation**

Mises à part les faibles chances de succès d'une telle réunion pour résoudre l'impasse, l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'un tel Conseil conjoint spécial.

En effet le Protocole prévoit que le prix garanti est négocié annuellement. Mais pour négocier et pour conclure il faut être au moins deux. Les Etats

ACP ont refusé l'offre de la Communauté en disant qu'ils ne négocieraient pas en dessous d'une augmentation de 8,5 %. Cette situation n'a plus rien d'une négociation, elle s'appelle plutôt confrontation.

Certes la Commission a fait des propositions qui devraient permettre à la Communauté d'augmenter son offre à 8,5 %, mais ces propositions ne satisfont pas tous les Etats membres, le problème restant la compensation à consentir au raffineur britannique au cas où serait décidée une augmentation d'un pour cent du prix d'achat de sa matière première. Pour des raisons évidentes, les Etats membres autres que la Grande-Bretagne n'entendent pas payer cette compensation.

### **Un geste symbolique aux retombées imprévisibles**

Les Etats ACP soutiennent que l'inflation importée, ainsi que l'augmentation des coûts de transport constituent un facteur économique important. Et la question de savoir selon ceux-ci dans quelle mesure ces facteurs doivent être pris en compte chaque année devrait faire l'objet de négociations.

Selon les données communiquées par les Etats ACP eux-mêmes concernant les coûts de production il s'avère que la plupart d'entre eux produisent à des coûts très proches du prix garanti. Ajoutons à ces coûts de production les coûts de transport et l'on comprend aisément la position de confrontation des Etats ACP. En effet cette logique devrait normalement les amener à devoir vendre leur sucre à un prix inférieur à leur prix de revient.

La Communauté, bien qu'en refusant d'inclure dans le prix garanti l'aspect transport, a offert le 1<sup>er</sup> juillet 1981 d'examiner ensemble avec les Etats ACP le problème du transport. Elle estime que, pour bien cerner les différents aspects de ce problème, il faut procéder à une étude sur l'ensemble des éléments qui composent les prix.

### **Pacte commercial ou convention d'aide**

Ceci dit, quels que soient les gestes de bonne volonté qui peuvent être consentis d'une part ou de l'autre, reste le fond du problème, à savoir que 6 ans après la naissance du protocole sucre, la Communauté se trouve acculée à faire un choix politique. Devant l'impossibilité de maintenir en vie un pacte commercial, devenu bancal du fait de l'évolution divergente des intérêts des partenaires à ce pacte : 14 Etats ACP d'un côté, Tate and Lyle de l'autre, va-t-elle devoir se résoudre à présent à transformer ce pacte commercial entre partenaires égaux en Convention d'aide au sein duquel, par définition les forces sont inégales ?

# L'INDUSTRIE AUTOMOBILE EUROPÉENNE FACE A LA CONCURRENCE INTERNATIONALE : VERS UNE STRA- TÉGIE AUTOMOBILE COMMUNAUTAIRE ?\*

Jacques FAURE  
J.-Fr. MARCHIPONT

*Fonctionnaires à la Commission  
des Communautés européennes*

## INTRODUCTION

En juin 1981, la Commission a rendu publique une prise de position sur l'industrie automobile européenne (1).

Il s'agit là d'une initiative assez originale car, bien que la Commission suive avec attention l'évolution des différents secteurs dans le cadre de ses compétences et pour exercer utilement ses responsabilités, ce n'est que rarement — hormis dans le cas des industries couvertes par le Traité CECA — qu'elle a essayé, au cours de ces dernières années, de définir une position d'ensemble vis-à-vis d'un secteur particulier.

(\*) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité personnelle des auteurs.

(1) L'industrie automobile européenne, prise de position de la Commission. Doc. COM (81) 317 final du 11 juin 1981.

Cette prise de position est intéressante non seulement par l'importance du secteur auquel elle se rapporte, mais encore parce qu'elle définit ce que pourrait être une attitude communautaire face à un problème sectoriel.

C'est pourquoi le présent article s'attache à analyser les conditions dans lesquelles la Commission est parvenue à une telle approche et les éléments qui devront être réunis pour que la stratégie qu'elle propose puisse aboutir.

## I. - L'approche industrielle de la Commission vis-à-vis du secteur automobile

### 1. Historique

La Commission suit naturellement l'évolution du secteur automobile — comme celle des autres secteurs — depuis fort longtemps. Dès l'origine, elle a en effet été amenée à s'intéresser de très près à cette industrie, directement concernée par de nombreux aspects des politiques dont elle est responsable à des titres divers : politique commerciale, régionale, de la concurrence, de l'énergie, de l'environnement, fiscale, réalisation du marché intérieur, etc.

En 1976, les préoccupations consécutives aux développements de la première crise énergétique avaient déjà suscité la publication d'une prise de position officielle de la Commission sur la situation du secteur automobile. Le redressement rapide de la demande qui avait précédé le second choc pétrolier avait par la suite dissipé les inquiétudes.

Si la Commission a décidé, après avoir rendu publique sa position sur le secteur informatique en 1979, d'exprimer à nouveau aujourd'hui son opinion sur la situation de l'industrie automobile et sur l'attitude à suivre en ce domaine (2), c'est à la fois à cause de l'importance du secteur lui-même, de ce qu'il signifie en tant que réalité industrielle et en tant que symbole pour l'opinion publique, mais aussi parce que, en raison même de son exemplarité, l'automobile représente un modèle de ce que pourrait être une action communautaire réfléchie où les différents partenaires assument les responsabilités qui leurs sont propres.

(2) Le document publié par la Commission le 10 juin dernier avait été précédé par une brève note d'appréciation de la situation, diffusée auprès du Parlement Européen, des Représentations Permanentes des Etats membres du Comité Economique et Social et des organisations professionnelles et syndicales en octobre 1980.



technique, ne soit pas artificiellement ralentie par une pression fiscale excessive. Parallèlement, tous les efforts doivent être mis en œuvre pour que la consommation de carburant des véhicules soit réduite de façon à atténuer la dépendance énergétique de la Communauté.

Pour essayer d'atteindre ces deux objectifs, d'ailleurs complémentaires puisque l'acquisition de nouvelles voitures consommant moins est de nature à favoriser les économies de carburant, il faudrait que, comme le recommande la Commission, les taux des impôts affectant l'achat des voitures soient rapprochés et maintenus à des valeurs peu élevées alors que les taxes sur les carburants seraient quant à elles maintenues à un niveau relatif suffisant.

Il va de soi que ces propositions requièrent, pour être mises en œuvre, une conviction suffisante des Etats membres qui exercent en la matière les responsabilités essentielles et qu'elles n'atteindront leur pleine efficacité que si les entreprises adaptent leurs politiques de prix parallèlement au rapprochement des niveaux de pression fiscale. La Commission, qui s'est pour sa part engagée à poursuivre ses travaux dans le sens de l'harmonisation des structures fiscales, serait sans aucun doute disposée à organiser les discussions nécessaires pour qu'il soit possible de progresser dans ces deux directions.

## 2. Ajuster les structures productives

Au moment où le gouvernement japonais serait décidé à « restructurer son industrie automobile en réduisant à quatre le nombre de ses constructeurs » (4), la question de l'évolution des structures de production de ce secteur en Europe se pose dans toute son acuité.

Pour répondre au souci d'amélioration de la compétitivité qui constitue l'objectif primordial de tels ajustements, les voies qu'il est possible de suivre dans la Communauté ne sont à l'évidence pas celles du dirigisme. C'est naturellement aux entreprises qu'il appartient de prendre les décisions industrielles relatives aux opérations de concentration et de coopération qui leur apparaissent souhaitables pour développer leur capacité concurrentielle. Il est en effet clair que dans des domaines tels que ceux de la fabrication des composants, du développement de la recherche, ou de la pénétration sur les marchés tiers, les effets de synergie, qui vont bien au-delà des simples économies d'échelle, devront être largement exploités pour que la compétitivité du secteur puisse être développée.

Cependant, les entreprises ne sont pas les seules concernées par ces ajustements. L'évolution des structures de production ne peut véritablement

contribuer à l'efficacité industrielle que si elle s'effectue dans le cadre d'une concurrence loyale et en fonction de critères rassemblant un consensus suffisant.

Le respect d'une concurrence loyale dans la Communauté est du ressort de la Commission avec l'aide des Etats membres. Une coopération active en ce domaine apparaît plus que jamais nécessaire. Il est en effet particulièrement important, pour un secteur bénéficiant de concours publics importants — comme cela est le cas pour l'automobile — qu'il existe une parfaite transparence dans l'octroi de ces soutiens et une grande cohérence dans les objectifs qu'ils doivent contribuer à atteindre.

La Commission expose en ce domaine deux orientations qui montrent à quel point la « communauté » de vue doit être réelle pour que les actions envisagées soient couronnées de succès :

— la première concerne l'instauration d'un système de monitoring « a posteriori » de l'ensemble des aides nationales accordées au secteur automobile qui permettrait, tout en clarifiant la situation en ce domaine, de donner une base solide aux discussions entre les Etats membres de la Commission sur l'évolution structurelle de la branche ;

— la seconde touche aux critères d'utilisation des fonds communautaires et à l'effet d'entraînement qu'ils peuvent jouer : la Commission expose à cet égard qu'elle entend réviser ses propres critères pour les adapter aux objectifs d'amélioration de la productivité, de rationalisation de la fabrication des composants, et de la stimulation du progrès technologique qu'elle juge prioritaires pour le secteur automobile.

Il est clair que ces deux voies ne peuvent être suivies efficacement que si les Etats membres décident de s'y associer très étroitement tant au niveau de la diffusion de l'information qu'à celui du choix de leurs propres critères d'emploi des fonds publics.

Un troisième domaine pour lequel la coopération jouera probablement un rôle essentiel mérite d'être abordé, celui du développement technologique. En effet, le support scientifique de l'industrie automobile va s'accroître considérablement au cours des prochaines années sous l'effet conjugué de l'emploi de technologies nouvelles dans les domaines des moteurs, de la réduction du poids des véhicules, de l'amélioration de leur aérodynamisme et de l'optimisation des fonctions par un recours accru à l'électronique.

Le capital de la Communauté en matière de technologie automobile est sans conteste le premier du monde. La Commission considère que l'exploitation optimale et l'accroissement de ce capital requièrent une concertation accrue entre les principales parties prenantes, en particulier en ce qui

(4) Cf. Le Nouvel Economiste, 7.9.81.

concerne la définition d'un cadre communautaire qui donnerait aux entreprises les références dont elles ont besoin pour définir leur politique. Les contraintes temporelles auxquelles le secteur automobile est soumis sont en effet extrêmement lourdes puisqu'il faut en général cinq ans pour passer de la conception d'une voiture à la production en série.

Deux aspects qui font l'objet de propositions précises de la part de la Commission sont ici à prendre en considération : celui de la définition des objectifs et celui des modalités de leur mise en œuvre.

En ce qui concerne la définition des objectifs, la question principale est celle de l'évolution du contexte réglementaire dans lequel se développe l'industrie automobile, notamment en matière d'économie d'énergie, de protection de l'environnement et de sécurité des véhicules. Il existe, sur ces deux derniers points, des réglementations communautaires établies et gérées par la Commission qui sont régulièrement adaptées en fonction de l'évolution technologique. La Commission se propose de suivre, à l'avenir, une approche globale, prenant en compte simultanément les aspects relatifs à la sécurité, à la consommation et à l'environnement.

Etant donné que cette approche, qui aurait pour but la détermination d'objectifs à moyen et long termes dans les différents domaines, sera définie de façon concertée, elle ne pourra être mise au point que sur la base de consultations très actives entre la Commission, les Etats membres et l'industrie. Il est par conséquent très important que les différents gouvernements n'adoptent pas des attitudes divergentes vis-à-vis des questions réglementaires et n'envisagent pas, malgré les pressions internes que certains subissent des mesures qui risqueraient de provoquer un recloisonnement du marché communautaire.

En ce qui concerne la mise en œuvre des moyens permettant à l'industrie européenne de valoriser et de développer sa technologie, la concertation devra être plus large encore puisqu'elle concerne non seulement les entreprises qui s'y sont déjà engagées en créant le « Joint Research Committee » destiné à la réalisation en commun de programmes de recherche fondamentale, mais également l'ensemble des acteurs qui exercent des responsabilités dans le domaine de la Recherche : administrations, universités, laboratoires, etc. La Commission propose à cet égard de prendre en charge la mise en place des structures d'information et de consultation requises.

### 3. Réaliser la mutation de l'emploi

Une évolution de l'ampleur de celle qui affecte actuellement l'industrie automobile a nécessairement des conséquences considérables sur la struc-

ture et la répartition de l'emploi, qui s'étendent d'ailleurs largement en amont et en aval du secteur (sous-traitants, fournisseurs d'équipement, réseaux de distribution, etc.).

Il va de soi que les problèmes relatifs à l'emploi ne pourront être résolus que par consensus entre toutes les parties prenantes et avant tout entre les organisations syndicales et les entreprises.

A priori, les positions paraissent opposées : les organisations syndicales se sont exprimées en faveur d'une réduction de la durée de travail, d'un aménagement de sa répartition et d'une politique à long terme de la main-d'œuvre alors que l'industrie a souligné que, compte tenu de l'évolution économique, l'amélioration des avantages sociaux est problématique et que la priorité doit être l'augmentation du taux d'utilisation des équipements productifs.

La Commission a entrepris un examen beaucoup plus précis de la situation qui l'a amenée à développer une analyse faisant apparaître le sens dans lequel des solutions pourraient être recherchées.

Cette analyse montre que les questions relatives à l'emploi ne peuvent plus être appréhendées selon les critères traditionnels et que les voies permettant d'y répondre doivent surmonter de multiples rigidités.

Il faut s'attendre à un transfert d'emploi important des constructeurs automobiles « stricto sensu », dont l'activité repose avant tout sur l'assemblage, vers les secteurs se situant en amont et en aval qui vont progressivement réaliser une part croissante de la valeur ajoutée du secteur. Cette première constatation amène deux conséquences immédiates : la première est qu'il serait méthodologiquement trompeur de considérer l'évolution de l'emploi dans l'automobile d'une façon trop étroite qui excluerait par exemple les effets induits sur les multiples industries nouvelles qui vont être influencées par les mutations du secteur ; la seconde est que les problèmes qualitatifs seront au moins aussi importants que les problèmes quantitatifs. En ce qui concerne ce second point, la responsabilité essentielle appartient naturellement directement aux Etats membres qui devront faire face à un effort de formation professionnelle considérable, ainsi que le souligne la Commission qui entend y contribuer par des opérations ponctuelles.

La première remarque appelle des commentaires plus détaillés, car elle touche au problème général de l'organisation et de la répartition du travail dans une période qu'il est permis de qualifier de « révolution industrielle ». Il est particulièrement important, face à des changements aussi rapides que ceux qui affectent actuellement le secteur automobile dans son ensemble, que tous les agents économiques responsables fassent preuve du dyna-



misme et de la souplesse requis par les adaptations à réaliser.

La Commission indique une voie pour aborder le problème de la mutation de l'emploi dans ce secteur : exploiter au maximum les machines en les améliorant par la technologie et en les soumettant à une main-d'œuvre disposant, par sa formation, d'une pleine capacité à les maîtriser. La réorganisation du travail que cela implique est d'une ampleur considérable, mais la nécessité d'aboutir à une utilisation intensive des équipements a déjà été expérimentée avec succès dans certains domaines tels que l'informatique. Il existe sans aucun doute des solutions permettant de concilier les positions jusqu'à présent opposées des organisations professionnelles et syndicales : l'accroissement de la flexibilité dans la répartition et la durée de travail, l'enrichissement des fonctions, l'adaptation des rémunérations en fonction de l'évolution des qualifications et des conditions de travail par exemple.

Elles requièrent toutes cependant un réel consensus entre les partenaires sociaux et ne doivent pas être entravées dans leur mise en application par une rigidité excessive des réglementations administratives.

Pour donner une base solide aux discussions qui devront nécessairement avoir lieu, la Commission s'est engagée à rassembler et à évaluer les informations et les prévisions relatives aux conséquences de l'évolution de la production automobile sur l'emploi, les qualifications et les conditions de travail. Il s'agira là d'un effort auquel l'ensemble des intéressés devront s'associer activement, et qui marquera, il faut l'espérer, le point de départ d'un rapprochement des positions pour la mise en œuvre d'actions efficaces.

#### 4. Surmonter les tensions commerciales

Le problème de la politique commerciale constitue peut-être l'exemple le plus frappant de la nécessité d'une cohésion accrue entre les Etats membres.

Jusqu'à présent, dans le domaine automobile, le caractère communautaire de la politique commerciale, vis-à-vis du Japon en particulier, est resté une déclaration d'intention.

Ce pays a en effet pu profiter des divergences de position entre les Etats membres, et cela au détriment des intérêts de la Communauté, non seulement dans le domaine commercial, mais également dans le domaine industriel puisque la situation actuelle, caractérisée par la juxtaposition d'accords bilatéraux disparates et de restrictions plus ou moins dissimulées, alors que certains Etats membres

demeurent totalement ouverts, constitue par la fragmentation du marché qu'elle provoque un frein à l'adaptation de l'industrie communautaire.

Entre le protectionnisme frileux de certains responsables et le « laissez faire » préconisé par certains autres (souvent dans les Etats membres non producteurs), la Commission a indiqué une voie raisonnable : la recherche de la convergence des stratégies nationales dans le cadre d'une politique commerciale véritablement commune, impliquant un dosage évolutif des importations de la Communauté dans son ensemble et favorisant ses exportations vers les Pays tiers.

Encore faut-il qu'elle ait la capacité de traduire ces principes dans les faits en disposant de mandats précis qui lui seraient confiés par les Etats membres pour les prochaines négociations commerciales avec le Japon et les Etats-Unis.

#### CONCLUSION

La mise en œuvre d'une stratégie automobile européenne est en définitive un véritable défi pour la Communauté.

Pour résumer la situation de façon imagée en comparant la Communauté à un vaste orchestre, on pourrait dire que sa partition « automobile » est écrite. Encore faut-il que les instrumentistes aient la volonté de l'interpréter et soient d'accord sur la façon de la jouer. Encore faut-il que le chef d'orchestre ait une force de conviction suffisante pour être suivi.

La Commission parviendra-t-elle à convaincre l'ensemble des intéressés de la nécessité de se mettre d'accord pour suivre une ligne commune qui permettra à l'Europe d'affirmer son entité et son unité ?

Il s'agit d'un test pour la Commission qui, avec sa prise de position, a fait la preuve de sa lucidité et de sa capacité d'analyse et de prospective. Elle doit encore montrer qu'elle peut mener à bien les actions qui relèvent de sa propre compétence, et de coordonner et de guider celles qui ne dépendent pas directement de ses responsabilités.

Mais il s'agit aussi et surtout d'un défi pour toutes les forces vives de la Communauté. Saura-t-elle réagir efficacement face aux difficultés qui se présentent ? C'est cette capacité qui montrera les possibilités réelles pour l'industrie automobile communautaire de continuer à être la première du monde ! Dans ce domaine, où aucun Etat membre n'est à même de relever seul les défis, la Communauté peut — si elle fait preuve d'une cohésion suffisante — gagner le pari.

# L'INSTABILITÉ DES RECETTES D'EXPORTATION DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT (PVD) : MAUX ET REMEDES (\*)

Jean-Claude MULLER

*Chef de Division à la Commission  
des Communautés européennes*

## INTRODUCTION

1. Une des conséquences de la guerre du Kippour fut de déclencher immédiatement une très forte fièvre sur les marchés des matières premières : les craintes d'une rupture des approvisionnements, la recherche, par les détenteurs de liquidités, de valeurs-refuges plus sûres que le numéraire et la raréfaction de l'offre de certaines matières premières animèrent les marchés des matières premières d'une manière comparable, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, seulement à l'agitation qui s'était emparée de ces marchés lors de la guerre de Corée. A cet effet sur les marchés proprement dits s'en surimposa un autre qui fut d'ordre intellectuel et philosophique d'abord, pour devenir très rapidement presque exclusivement politique : le problème des matières premières, de latent et lancinant qu'il était, devint brusquement aigu. Les pays nantis de matières premières et autrement dépourvus purent croire que le moment

était enfin venu qui verrait leur faiblesse se muer en force ; ceux dépourvus de matières premières et autrement nantis sentirent la fragilité de leur position qu'ils croyaient inébranlable ; même les pays nantis et pourvus furent gagnés par le doute.

2. Dans les années qui suivirent, l'on vit germer bien des excès : des excès dans la pensée, que l'on pourrait résumer comme un ensemble de tentatives pour purifier l'économie mondiale par une nouvelle attitude à l'égard du problème des matières premières ; des excès dans la conduite des affaires : le fait d'être détenteur d'une denrée devenue, soudainement et momentanément, rare permettait de ne plus honorer les obligations que l'on avait souscrites ; des excès dans le droit que l'on a, normalement, de se tromper, et qui conduisirent les uns à se comporter comme s'ils avaient soudainement reçu, sans qu'ils pussent, à l'avenir, le perdre, le joker absolu, certains autres à envisager, dans la panique, de céder aujourd'hui tout avec le même aveuglement qu'ils avaient mis, hier, à tout refuser, d'autres enfin, incapables de voir dans une nécessaire correction de trajectoire autre chose que le fait de mettre le cap sur l'holocauste collectif, à se vouloir chène alors que la sagesse dictait un comportement de roseau.

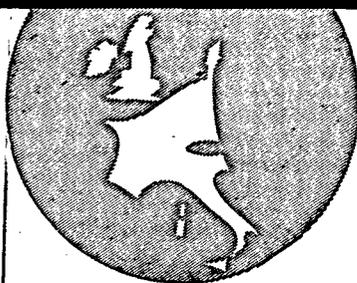
3. De ces excès, il est finalement sorti peu de choses : comme succédané du programme global intégré, il y a le Fonds commun. Par contre, nombreuses sont les déceptions, parmi lesquelles on ne mentionnera que l'absence, dans les progrès dans le domaine du renouvellement d'accords mondiaux de produits et le piétinement des travaux portant sur d'autres produits. A cela, nous voyons trois explications :

a) Le problème des matières premières en tant que tel a perdu l'attrait de nouveauté qui était le sien il y a sept ou huit ans : il n'est plus un objet de spéculation intellectuelle à la mode. Ceux qui, moins spéculateurs que pratiques, voulaient y voir un levier, voire le levier, du changement, ne peuvent que constater que la bombe a fait long feu et, pour rester pratiques, se tourner vers autre chose ;

b) Cet « autre chose » existe : ce sont les problèmes de l'alimentation, les problèmes financiers et ceux de l'énergie. Et il est de fait qu'ils sont de taille, même s'il n'est pas évident que, par leur seule émergence, ils doivent submerger les autres, tant il est vrai que ces trois ordres de problèmes et celui des matières premières sont imbriqués au point de n'en faire qu'un qui est celui, fondamental, de l'essence du monde. Mais les hommes et les nations, et leurs réunions, sont ainsi faits qu'ils ne discernent les problèmes qu'en les morcelant ;

c) Le front des matières premières, qui, matières précieuses et produits énergétiques mis à part, était un front commun il y a sept ou huit ans, s'est effrité.

(\*) Les opinions ci-dessus exprimées ne sauraient engager la responsabilité de la Commission des Communautés européennes.



C'est que la solidarité ne se décrète pas. Au-delà des mots, rien n'unit durablement un pays mono-producteur d'un produit à usage industriel qu'ils sont quelques pays à produire à un pays produisant quatre ou cinq produits à usage alimentaire : dans les deux cas, la conjoncture et les besoins évoluent différemment : il n'y a aucun lien entre une barre de cuivre, une barre de chocolat, un litre d'huile d'arachide, une balle de coton, une feuille de caoutchouc et une banane. Les relations sont entre le cuivre, l'aluminium et la demande industrielle ; elles sont entre le caoutchouc naturel, le caoutchouc synthétique et la demande industrielle ; elles sont entre les bananes, les pommes, le goût et le pouvoir d'achat des consommateurs.

Il y a aussi d'autres éléments qui font qu'il y a des différences entre les P.V.D. : les orientations politiques des uns et des autres, leur poids inégal sur les marchés, la manière différente dont ils ressentent le problème de la balance des paiements.

Dire le contraire se peut, mais pendant peu de temps, car le charisme des mots est éphémère. Celui des années 1975 à 1979 s'est évanoui au profit d'une réalité crue et sans joie : l'approvisionnement de certains pays en produits miniers et les avantages qu'une activité minière prospère peut procurer aux pays producteurs sont gravement obérés : voilà, dans le domaine des matières premières, la priorité absolue de la décennie à venir. Elle est indéniable et doit être affrontée avec le sérieux que commande la gravité de la situation. Mais, étant la priorité absolue, elle relègue en coulisse les problèmes des autres matières premières.

4. Cela ne veut pas dire qu'ils ont, pour autant, cessé d'exister. On osera même le paradoxe consistant à dire que le fait, pour ces autres produits, d'être relégués en coulisse devrait être de nature à permettre d'en examiner les problèmes avec la sérénité qui, dans les discussions, a, pendant trop longtemps, cédé le pas aux idéologies. Plus qu'un diagnostic à chaud, voire des appels à la guerre sainte, un diagnostic à froid est de nature à faciliter la recherche de remèdes aux maux qu'éprouvent les producteurs des matières premières en cause.

5. Nous proposons d'aborder ce problème par le biais de l'instabilité des recettes que tirent les pays en voie de développement de l'exportation des produits agricoles (1). C'est à cette instabilité qu'il

(1) Sont donc exclus des développements qui suivent les produits miniers pour qui, comme on l'a vu, priment pour l'heure et les années à venir, les problèmes d'investissement à tous les niveaux. Le problème des recettes d'exportation comporte, par rapport à celui qui se pose pour les produits agricoles, des aspects spécifiques. Certains produits agricoles sont dans une situation intermédiaire : c'est le cas des bois tropicaux, par exemple,

convient de s'attaquer en vertu du principe que les producteurs satisfaits font les consommateurs heureux.

6. L'instabilité des recettes d'exportation, qui tantôt augmentent, tantôt fléchissent, affecte les revenus des différents participants à une transaction : producteurs, intermédiaires, gouvernements du côté de l'offre ; gouvernements, intermédiaires, consommateurs du côté de la demande. Les mouvements se font dans les deux sens, mais l'on n'a généralement en vue que la baisse des revenus qui frappe le producteur ou son pays.

7. Pourtant, à s'en tenir à une analyse aussi simpliste, on court le risque de rendre une justice sommaire. En réalité, dans la plupart des cas, le producteur n'est pas lésé par le consommateur mais par les nombreux maillons de la chaîne qui les relie. Comme il ne vend que rarement sur le marché, mais à des intermédiaires agréés ou obligatoires, comme par ailleurs il n'est pas toujours informé des tendances du marché et, qu'enfin, il doit vendre pour subsister, il est exact qu'il est généralement lésé. Mais il l'est tout autant par ceux qui ne répercutent pas sur lui les hausses, car il ne faut pas oublier qu'il y a des hausses, parfois substantielles, que par ceux auxquels on prête, un peu trop généreusement, un pouvoir absolu ne s'exerçant jamais que dans un sens : si, sur les marchés ou les places commerciales, tout le monde jouait à la baisse, la bourse ne tarderait pas à être asphyxiée. Et on n'oubliera pas que certains marchés ont sauté parce qu'on y jouait uniquement à la hausse.

8. Cela dit, l'instabilité des revenus du producteur, ou plus exactement la baisse de ses revenus — car il n'a pour ainsi dire jamais le bénéfice de l'instabilité lorsqu'elle se manifeste par des hausses — face à des charges parfois fixes mais plus souvent en augmentation est fondamentalement une injustice et par delà, pire que cela : c'est une faute économique et politique. Ce contenu d'injustice et de faute conduit tout droit à l'idée de stabilisation des revenus du producteur à travers celle des recettes d'exportation du pays, idée séduisante par l'élément de certitude qu'elle implique.

qui font l'objet d'une exploitation sans qu'il y ait, dans la plupart des cas, une politique de production, ce qui leur confère un caractère non renouvelable, à tort dans l'absolu. Pour ces produits, les développements qui suivent devront être appréciés à la lumière de cette considération. Ensuite, on ne considérera les recettes d'exportation qu'en termes nominaux, tout en notant ici que l'inflation est un discours en soi et que ce qui est dit dans la suite peut se concevoir avec ou sans mesures contre l'inflation. Enfin, on laissera de côté les problèmes d'une concurrence éventuelle entre les produits d'exportation considérés et les cultures vivrières.

9. Le sujet est suffisamment complexe pour que l'on examine de près les maux de l'instabilité : ce sera l'objet de la première partie. On passera ensuite en revue les moyens traditionnellement proposés et mis en œuvre, en particulier la stabilisation des prix ou des cours, pour déterminer s'ils sont adaptés à l'objectif qu'il s'agit d'atteindre (deuxième partie). Cette revue n'étant pas totalement convaincante, on s'efforcera, dans une troisième partie, de présenter une thérapeutique plus adaptée au mal en cause.

## Première partie.

### Les maux de l'instabilité des recettes d'exportation : un diagnostic

#### I. Pourquoi stabiliser ?

10. Les recettes d'exportation d'un pays pour un produit sont l'ensemble des devises perçues par un pays pour les exportations du produit en cause. Dans le cas le plus simple, le processus se déroule de la manière suivante : une série de producteurs vendent à des intermédiaires — caisse de stabilisation, marketing boards, intermédiaires privés — leurs produits contre de la monnaie nationale. Les intermédiaires vendent ces produits dans les pays consommateurs contre la monnaie de ces pays ou une monnaie « internationale », qui constituent les recettes d'exportation du pays dont les producteurs sont des nationaux.

On voit donc que le concept de recettes d'exportation se pose à deux échelons : celui du producteur et celui de l'Etat. De même, il s'exprime à la fois dans la monnaie de l'Etat dont les producteurs sont des nationaux et dans une devise. Il y a donc deux parties prenantes dont les intérêts convergent dans la maximisation du revenu en monnaie nationale dans un cas, en devises dans l'autre.

11. En réalité, on ne peut pas, sauf exception, poursuivre la maximisation du revenu : le problème se pose du fait qu'à certaines périodes les recettes d'exportation augmentent par rapport aux périodes précédentes et qu'à d'autres, elles diminuent. Le fait que ces mouvements s'apprécient « par rapport » à une situation antérieure suggère l'idée de norme de référence : le mal vient d'une déviation des recettes d'exportation par rapport à une « norme », ce concept étant pris dans son acception absolue (2).

(2) En particulier, cette norme n'est ni « autoritaire », ni « volontaire », ni « historique », ni « projetée », ni « équitable », mais simplement la tendance à moyen ou à long terme.

12. Si fluctuation il y a, c'est nécessairement par rapport à une moyenne (3) : les écarts à la hausse compensent les écarts à la baisse, de sorte qu'au terme d'une certaine période, pertes et gains doivent s'équilibrer. Dans cette perspective, il reviendrait à chaque pays de fixer le niveau de recettes qui lui paraît approprié et, lorsqu'il y a un surplus par rapport à ce niveau, de mettre ce surplus de côté pour l'appeler les années où les recettes sont inférieures au niveau fixé.

13. Les choses sont pourtant moins simples que cela : il n'est pas commode, d'abord, de s'entendre, dans une collectivité, sur un niveau raisonnable de recettes. A la formule la plus simple — une moyenne historique, encore que l'on puisse aussi compliquer cette formule par le nombre d'années à prendre en considération — s'en opposent d'autres qui expriment une volonté politique, les leçons de l'expérience ou des postulats.

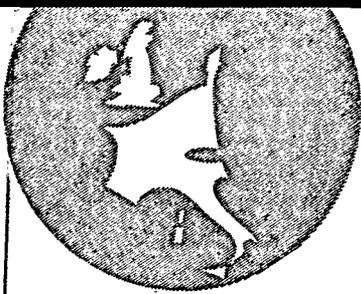
Ensuite, certaines baisses de recettes sont le résultat de véritables pertes de substance : c'est le cas lorsque ces baisses sont dues à une dégradation brusque et plus ou moins prolongée du potentiel de production, à la suite, par exemple, d'une catastrophe naturelle. On peut à bon droit soutenir qu'une moyenne incorporant une année zéro du fait d'un tel événement n'est pas représentative. Mais on peut aussi soutenir à bon droit que tout écart par rapport à des règles automatiques est un pas vers l'arbitraire et l'écroulement final de la construction.

Enfin, tant sont grands les besoins dans la plupart des pays en cause que la politique de bon père de famille qui consiste à économiser lors des années de vaches grasses pour faire face avec ces ressources aux années de vaches maigres est un luxe que la plupart d'entre eux n'ont pas la possibilité de s'offrir.

14. Tout cela fait que l'on tend à dépenser, dans la meilleure des hypothèses, tout ce que l'on gagne. Malheureusement, il semble, en règle générale, que les effets bénéfiques des variations des recettes à la hausse ne compensent pas les conséquences de leur variation à la baisse même si les unes et les autres sont d'égale amplitude. Les effets perturbateurs dus aux fluctuations des recettes d'exportation se manifestent à plusieurs niveaux :

a) elles compromettent la planification des investissements car les structures économiques des P.V.D. sont souvent trop rigides pour leur permettre

(3) On fera abstraction du problème de la tendance croissante ou décroissante de la courbe qui représente l'évolution des recettes d'exportation de même que de la controverse entre tenants de la croissance continue des recettes et leurs adversaires, d'une part, et de celle entre tenants de la détérioration continue des recettes et leurs adversaires, d'autre part.



d'exploiter pleinement un accroissement inattendu de leurs recettes d'exportation, tandis qu'une contraction soudaine de celles-ci entraîne l'abandon ou la suspension de projets en cours sans qu'il soit possible d'y substituer immédiatement des projets alternatifs à moindre contenu d'importation ;

b) les fluctuations des recettes d'exportation ont aussi pour effet de compromettre l'équilibre interne des finances publiques. En période de hausse des recettes, les gouvernements sont enclins à augmenter des dépenses de consommation publiques difficilement compressibles en cas de renversement de tendance. Les pertes de recettes fiscales doivent être alors compensées par l'aggravation du prélèvement opéré sur le revenu des producteurs ou par recours à l'endettement intérieur avec les risques d'inflation qu'il comporte. Dans les deux cas, l'érosion du revenu réel des producteurs peut entraîner leur désaffection vis-à-vis des productions d'exportation et précipiter ainsi la chute des recettes d'exportation et la contraction du PNB ;

c) enfin, les conséquences de la fluctuation des recettes d'exportation sur l'équilibre de la balance des paiements sont évidentes.

15. On vient de voir quelles sont les raisons qui font que les pays en cause peuvent éprouver des difficultés à mettre en œuvre un système de stabilisation. On vient de voir, d'autre part, qu'à différents niveaux, les fluctuations des recettes d'exportation se font sentir, quel que soit leur sens, de manière négative. Les inconvénients de l'instabilité l'emportent donc largement sur les difficultés qu'il y a à vouloir y remédier :

a) un producteur agricole a intérêt à un revenu stabilisé à un niveau satisfaisant qui rémunère son travail et, plus généralement, les facteurs de production qu'il a mis en œuvre : un tel niveau de revenu fournit une incitation à produire et à investir pour produire le produit en cause ou d'autres produits ;

b) la collectivité nationale à laquelle il appartient a intérêt à disposer de producteurs ainsi motivés, et cela à deux points de vue :

— du point de vue économique, d'abord, ce producteur produira et permettra à son produit de contribuer à jouer son rôle dans les échanges internationaux du pays dont il relève (acquisition de devises, amélioration de la balance des paiements, renforcement du crédit international du pays). La contrepartie en monnaie nationale sera dépensée dans une large mesure : le producteur contribuera donc à faire fonctionner la machine économique, à faire travailler d'autres membres de sa collectivité et, d'une manière générale, à induire d'autres activités corrélées ou dérivées ou secondaires ; par les impôts ou autres prélèvements publics ou privés qu'il versera, le producteur animera d'autres acti-

vités. Enfin, ce qu'il ne dépensera pas sera remis à la disposition de l'économie nationale pendant le temps que le producteur s'abstiendra de consommer cette partie de son revenu ;

— mais la collectivité nationale a aussi un intérêt politique à stabiliser les revenus de ses producteurs : une stabilité des revenus est en effet une condition de la stabilité sociale et politique.

c) enfin, la collectivité internationale a un intérêt à ce que les producteurs du P.V.D. bénéficient de revenus stables. Comme cet aspect paraît être le plus mal perçu, il vaut peut-être la peine de développer ses différentes composantes : en premier lieu, on dira que les producteurs motivés par un système de stabilisation des revenus produiront le bien en cause, ce qui résout le problème de l'approvisionnement. Ayant vendu, le producteur sera en mesure d'acheter, ce qui finira toujours par se traduire par un plus aussi pour les pays industrialisés : en fait, la stabilisation de son revenu aura fait du producteur du P.V.D. un partenaire dans l'échange international. On a vu que la stabilité des revenus conduit à la stabilité sociale et politique : celle-ci, à son tour, ne peut que contribuer à celle de la collectivité internationale. Enfin, la stabilisation des revenus des producteurs doit avoir des effets sur les prix en ce sens qu'elle en limitera les variations : elle pourra donc servir de frein à l'inflation.

16. Toutefois, ce tableau des avantages de la stabilisation des revenus des P.V.D. doit être nuancé : d'abord, la stabilisation n'a pas que des avantages. En mettant à l'abri des tensions du marché des pans entiers d'une économie, elle conduit à maintenir en vie ces secteurs dans des conditions telles que la moindre ouverture signifiera l'effondrement. Il faut donc, d'une certaine manière, relier stabilisation et marché.

En outre, l'acheteur et le vendeur peuvent avoir intérêt, l'un à attendre que le prix soit le plus fort pour vendre, l'autre à acheter le plus possible le moins cher possible.

Malgré cela, on peut considérer que, sous réserve de relier d'une manière appropriée la zone stabilisée avec ce qui se passe sur le marché, les producteurs agricoles des P.V.D., les collectivités nationales auxquelles ils appartiennent et la collectivité internationale ont un intérêt à ce que la vente des produits de l'activité des producteurs agricoles de ces pays se fasse dans des conditions de revenus stables permettant une politique de croissance.

## II. Les agrégats susceptibles d'être stabilisés

17. Le concept de stabilisation peut s'appliquer à différents agrégats :

a) La balance des paiements : dans ce cas, l'objectif premier est de tendre vers, ou de restaurer, un équilibre temporairement rompu entre entrées et sorties de devises, celles-ci étant supérieures à celles-là. Toute action de stabilisation qui se traduit par une rentrée de devises enregistrée par le pays exportateur a naturellement un effet positif sur la balance des paiements.

b) La stabilisation des recettes gouvernementales. L'exportation de produits de base procure généralement aux gouvernements des pays exportateurs des recettes

— en monnaie nationale au titre des droits de sortie et d'autres instruments de la fiscalité directe et indirecte,

— en devises, du fait du rapatriement du produit de la vente sur les marchés des pays consommateurs.

Une action de stabilisation des recettes d'exportation se répercute évidemment à ces deux niveaux.

c) La stabilisation des flux financiers à destination d'un secteur en général et des revenus des producteurs en particulier. L'instrument le plus approprié pour assurer la stabilisation des revenus des producteurs est constitué par une caisse de stabilisation mono- ou multiproduits.

d) La stabilisation externe des prix. Cette action exige en général une négociation internationale dans le but d'attribuer aux producteurs des quotas d'exportation. Généralement, des mesures concernant les prix complètent les dispositions concernant les quantités. Lorsque les prix s'écartent dans certaines conditions d'un niveau retenu comme normal par les parties contractantes, les mesures que prévoit l'accord mondial — nom sous lequel est généralement connu l'acte portant stabilisation des prix — entrent en vigueur jusqu'à ce que les prix du marché soient redevenus normaux.

18. Dans les discussions internationales, les P.V.D. tendent à choisir cette formule d'action. Certains pays consommateurs pourraient les suivre. D'autres y voient une violation intolérable du libre jeu des marchés qui fait qu'ils ne peuvent y marquer leur accord. Etant entendu qu'il n'y a, sous réserve de prendre quelques précautions, que des avantages à stabiliser les revenus des P.V.D. exportateurs de produits agricoles, nous allons examiner dans quelles mesure et à quelles conditions cette action stabilisatrice est appropriée ou non.

(4) On laissera de côté ici le problème du niveau de prix fixé par l'accord, car cela sortirait de la présente discussion, mais il faut avoir présentes à l'esprit les difficultés considérables qu'il y a à choisir un prix d'équilibre à moyen ou à long terme, ou, plus exactement, à le prévoir et à le négocier. De même, on fera abstraction de toutes les considérations qui peuvent faire s'écarter de ce prix d'équilibre à moyen ou à long terme, comme la

## Deuxième partie.

### La stabilisation des prix : une panacée illusoire

19. Pour que la stabilisation des prix soit le remède au problème posé, il faut qu'elle soit possible pour un grand nombre de produits. Or, nous verrons que les conditions auxquelles un produit doit répondre pour s'y prêter sont nombreuses et difficiles à réunir. A ces difficultés techniques s'en ajoutent d'autres d'ordre psychologique. Une étude de cas montrera ensuite comment des prémisses fausses conduisent à de fausses certitudes. Finalement, il n'y a qu'une voie permettant à la stabilisation des prix de mener, pour quelques produits, à l'objectif désiré, mais seulement au prix d'implications politiques si graves qu'elle apparaît à rejeter.

#### I. Des conditions nombreuses et difficiles à réunir

20. Pour qu'un produit se prête à la stabilisation des prix (4) par le moyen d'un accord ou arrangement mondial, un certain nombre de conditions doivent être remplies, dont voici les principales :

a) il faut que le produit soit homogène (5) ;

b) son commerce international doit représenter un volume important ;

c) il ne faut pas que le recours à un substitut permette d'échapper aux contraintes de l'accord ;

d) il faut que les transactions se fassent en une ou sur un nombre réduit de places commerciales ;

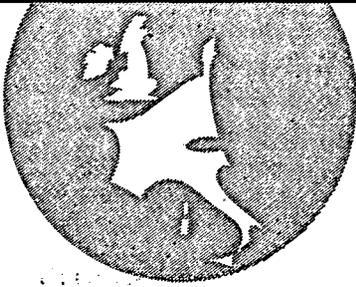
e) il faut que les échanges se fassent sans qu'un acheteur ou un vendeur ne prenne une part trop importante du marché. En d'autres termes, il faut que le nombre de vendeurs d'une part, d'acheteurs d'autre part, soit assez grand et qu'aucun vendeur ou acheteur n'occupe une position dominante ;

f) l'accord doit réunir la totalité ou la grande majorité des parties qui vendent et achètent le produit ;

g) il faut que la négociation de l'accord se fasse à un moment où il n'y a pas de tensions ou de pressions sur les éléments à négocier : ainsi, en période de prix élevés sur le marché, il est évident que les consommateurs ne feront pas preuve d'une

notion de « prix rémunérateur », le concept de termes de l'échange, l'indexation, etc.

(5) Cette condition rend sceptique à l'égard de la possibilité ou du réalisme de coupler des produits dans une politique de stabilisation des prix. Il n'y a que quelques cas où plusieurs pays exportent les mêmes produits dans des conditions permettant le couplage (cônes-caoutchouc).



hâte à conclure. Dans le même ordre d'idées, on dira que la durée de l'accord doit être telle qu'il puisse fonctionner sans être constamment menacé de la précarité, que fait peser sur lui sa venue à échéance prochaine ;

h) enfin, si les conditions qui précèdent sont toutes remplies, la stabilisation ne peut être obtenue par l'accord ou l'arrangement mondial que si toutes les transactions ou la plus grande partie d'entre elles se font dans l'accord ou l'arrangement.

21. On conçoit sans peine que peu de produits remplissent toutes ces conditions : moins d'une vingtaine, en y incluant des produits d'origine minérale et des produits végétaux dont l'homogénéité est discutable. De ce fait, la portée pratique des possibilités de stabilisation des prix se trouve singulièrement réduite sur le plan technique. Voyons à présent ce qu'il en est du plan psychologique.

## II. De la technique à la psychologie

22. Stabiliser les prix revient à garantir un revenu aux pays producteurs participant à l'accord. Cette constatation lapidaire doit être tempérée par les trois remarques suivantes :

a) il faut supposer que la production se poursuit,

b) il faut admettre que la production est vendue dans les conditions de prix fixées par l'accord,

c) il faut supposer qu'il y a un lien entre les prix de l'accord et le revenu du producteur.

23. Or, les situations visées par ces remarques sont loin d'être atteintes :

a) la production est commandée par les conditions climatiques. Elle peut se poursuivre dans les conditions de l'accord, mais il peut aussi y avoir surproduction ou sous-production ;

b) on verra ci-après sub III que les prix de vente effectifs sont loin des conditions de prix stipulées par les accords ;

c) l'expérience enseigne qu'il y a une forte rigidité dans le prix garanti au producteur individuel.

24. Un certain nombre de conclusions sont à tirer de cela :

a) la stabilisation des prix satisfait à un certain moment quelques-uns mais pas tous. Certains voient leurs intérêts lésés par la stabilisation et feront donc tout ce qu'ils pourront pour que la stabilisation ne soit pas atteinte. C'est une application particulière du principe général que toute prévision suscite des divergences à la hausse ou à la baisse pour permettre aux individus de maximiser leurs bénéfices : on ne peut pas, par une décision administrative, fixer ou déterminer un prix qui donnera satisfaction en permanence à tous les parti-

cipants du marché. La conséquence en est que, psychologiquement, la stabilisation est un objectif illusoire et qu'imposée de force, elle finit assez rapidement par susciter l'une des attitudes suivantes qui, toutes, ont pour effet d'aller contre la stabilisation : le marché noir, la contrebande ou la désaffection à l'égard de la production en cause ;

b) il s'ajoute à ces remarques le fait que la stabilité, hypothétique dans toutes les évolutions du marché, finit par craquer à la baisse mais craque très rapidement en cas de hausse de prix. En d'autres termes, dans la mesure où une certaine stabilité des marchés est concevable pendant une période plus ou moins brève, c'est à la baisse. Mais tous les exemples connus montrent l'échec de cette politique à la hausse.

Il semblerait donc bien que la stabilisation constitue une prémisse fautive. Voyons ce qu'il en est dans la réalité.

## III. D'une fautive prémisse aux fautes certitudes

25. Pour voir quels effets une politique de stabilisation des prix a dans la pratique, il suffit de comparer les valeurs unitaires des statistiques douanières et les prix mondiaux tels qu'ils sont établis en application de l'accord, et cela pour un produit répondant aux conditions énumérées ci-dessus au paragraphe 20. Le produit retenu sera le cacao en fèves :

— c'est un produit homogène,

— il fait l'objet de cotations, principalement aux bourses de marchandises de Londres et de New York,

— le nombre de participants aux marchés, tant les vendeurs que les acheteurs, peut être considéré comme satisfaisant,

— le produit est régi par un accord comportant des dispositions quant aux prix (6), (7).

26. Nous avons pris, d'une part, les valeurs unitaires à l'importation (caf) en provenance de la Côte d'Ivoire et du Ghana vers l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, le Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas pour la période de janvier 1974 à décembre 1976. Les valeurs unitaires sont exprimées en dollars américains par tonne métrique (8). Le fait qu'il s'agit de statistiques douanières les rend à 100 % fiables.

(6) Cf. Accord international de 1975 sur le cacao, art. 28.

(7) Voir d'autres dispositions concernant les prix dans l'Accord international sur le café de 1976 (art. 38) et dans l'Accord international sur l'étain de 1976 (art. 28).

(8) Source : Statistiques douanières des Etats membres de la CEE à Neuf.

D'autre part, nous avons pris comme prix mondial le prix « spot Ghana-New York » (9), exprimé en dollars américains par tonne métrique (10) pour la même période (11). Le fait qu'il ne s'agit pas d'un prix obtenu par une cotation dans la Communauté n'a pas de signification : en effet, la source est unique pour la période considérée et, de toute manière, les mouvements des cours aux deux places se recouvrent largement.

Pour chaque mois et chaque pays importateur, nous avons calculé les quotients suivants :

prix mondial

valeur unitaire Côte d'Ivoire

prix mondial

valeur unitaire Ghana

valeur unitaire Côte d'Ivoire

valeur unitaire Ghana

en faisant intervenir pour les deux premiers quotients la formule  $100 \times \frac{\text{pm}}{\text{vu}} (100)$  et pour le troisième, la formule  $100 \times \frac{\text{vu CI}}{\text{vu GH}} (100)$ .

27. En cas de corrélation parfaite entre le prix mondial et les valeurs unitaires, la valeur serait de zéro pour les trois quotients. Or, tel n'est le cas pour aucun mois : l'écart entre le prix mondial et la valeur unitaire de chacun des deux pays exportateurs est différent en ampleur, et parfois, en sens, pour chaque mois et chaque pays de destination. En d'autres termes, les valeurs unitaires de la Côte d'Ivoire diffèrent, pour chaque période d'un mois, des valeurs unitaires du Ghana. Elles diffèrent toutes les deux du prix mondial dans une mesure différente et elles sont, dans une mesure variable, différentes par pays de destination. Voici un exemple des différences pour les trois mois de mars 1974, 1975 et 1976 :

28. Il va de soi que si on étendait l'analyse à tous les pays fournisseurs de cacao et à tous les pays destinataires, on aurait autant de différences supplémentaires.

29. Pour répondre à l'objection consistant à dire qu'il y a une corrélation entre prix mondial et valeur unitaire, mais quelle se fait sentir avec un décalage dans le temps, on a mis en régression linéaire les

(9) Source : Bulletin statistique de l'ICCO.

(10) Valeurs obtenues à partir des valeurs en cents US/lbc  $\times 22,04622745$ .

(11) Sauf pour les mois de septembre et d'octobre 1975, pour lesquels il n'y a pas de « prix spot Ghana-New York ».

	Mars 1974	Mars 1975	Mars 1976
Prix mondial	1 931,25	1 798,97	1 668,90
U.E.B.L.	— 43,06 (12)	4,82	— 24,54
	— 44,12 (13)	0,61	— 43,87
	— 0,75 (14)	— 4,42	— 15,52
Danemark	—	—	—
	—	0,61	— 23,62
	—	—	—
R.F.A.	— 83,93	— 7,72	— 26,43
	— 83,93	— 8,37	— 24,54
	0	— 0,6	1,49
Royaume-Uni	—	—	—
	— 47,42	— 21,55	— 20,06
	—	—	—
France	— 75,57	2,23	— 26,43
	— 89,34	7,27	— 9,08
	— 7,84	5,15	13,73
Irlande	—	—	—
	— 70,81	9,03	— 35,68
	—	—	—
Italie	— 55,75	— 11,38	— 33,51
	— 69,41	— 2,21	— 39,07
	— 8,77	— 15,34	— 4,17
Pays-Bas	— 52,07	4,31	— 31,41
	— 54,5	— 3,39	— 21,82
	— 1,6	— 8,05	7,30

variations mensuelles des prix mondiaux (spot New York-Ghana) en abscisse et les variations mensuelles des importations de l'U.E.B.L. en provenance de Côte d'Ivoire en ordonnée (15), ce qui pour la série chronologique qui va de janvier 1974 à décembre 1976 couvre 33 paires de données (16).

Prix mondial

(12)  $\frac{\text{Prix mondial}}{\text{Valeur unitaire Côte d'Ivoire}}$

Prix mondial

(13)  $\frac{\text{Prix mondial}}{\text{Valeur unitaire Ghana}}$

Valeur unitaire Côte d'Ivoire

(14)  $\frac{\text{Valeur unitaire Côte d'Ivoire}}{\text{Valeur unitaire Ghana}}$

(15) Mêmes sources que précédemment.

(16) (n-1) — 2 cas (pas de cotation pour septembre et octobre 1975).



L'équation de la courbe est  $y = 0,186 x + 0,835$ , avec un coefficient  $r^2 = 0,018$ . Pour des décalages respectivement de 2, 3, 6, 9, 12 et 15 mois et en mettant en ordonnée les importations allemandes en provenance du Ghana, les résultats sont les suivants :

- décalage de 2 mois :  $y = -0,034 x + 1,077$  ;  
 $r^2 = 0,0086$ ,
- décalage de 3 mois :  $y = -0,016 x + 1,084$  ;  
 $r^2 = 0,00177$ ,
- décalage de 6 mois :  $y = 0,049 x + 1,12$  ;  
 $r^2 = 0,013$
- décalage de 9 mois :  $y = 0,033 x + 1,25$  ;  
 $r^2 = 0,0115$
- décalage de 12 mois :  $y = 0,38 x + 1,066$  ;  
 $r^2 = 0,353$
- décalage de 15 mois :  $y = 0,51 x + 1,015$  ;  
 $r^2 = 0,527$ .

30. Ainsi, pour des décalages de 1 à 9 mois,  $r^2$  est tel qu'il montre l'absence de toute corrélation quelle qu'elle soit.  $r^2$  n'acquiert un semblant de signification que pour les deux dernières régressions portant sur 12 et 15 mois. A cela, il faut toutefois objecter deux choses : d'abord, dans ces deux derniers cas, l'ajustement porte sur 8 et 5 paires de données, ce qui jette un doute sur la valeur d'un tel ajustement par rapport à des exercices portant sur 33, 32 ou 31 paires de données. D'autre part, si le prix mondial se faisait sentir sur la valeur unitaire après 12 ou 15 mois, autant dire que son impact n'a aucune valeur en termes de stabilisation des marchés selon la mécanique prévue dans l'accord sur le cacao.

31. En d'autres termes :

a) il n'y a aucune corrélation entre la valeur unitaire et le prix mondial. Cela est d'ailleurs notoire et ressort des statistiques. Mieux : il est bon qu'il en aille ainsi, car le prix mondial connu ou à terme n'est qu'un des multiples éléments d'une transaction (17). Mais cela met en doute, au profit de la valeur unitaire, la signification du prix mondial pour autre chose que ce à quoi il sert, à savoir mesurer la valeur de transactions boursières portant sur des quantités résiduelles par rapport à celles qui sont effectivement échangées entre tous les vendeurs et tous les acheteurs ;

b) l'écart entre valeur unitaire et prix mondial augmente à mesure que l'on désagrège les transactions : l'écart, qui est réel, entre valeur unitaire et prix mondial sur une base annuelle et pour tous les exportateurs et tous les importateurs, augmente à mesure que l'on désagrège par pays exportateurs,

(17) Quantités traitées, qualité du produit, fidélité plus ou moins grande des relations entre acheteur et vendeur, existence d'accords à long terme, le fait que certains pays sont mieux à même que d'autres (notamment parce qu'ils ont une économie plus diversifiée) d'attendre une évolution favorable des prix, etc.

pays importateurs et dans le temps. Il serait maximal si l'on pouvait le calculer pour chaque transaction individuelle de chaque jour (18) ;

c) aucun prix coté n'a de signification en soi en dehors des cas marginaux où les opérateurs ont recours au marché pour acquérir les quantités dont ils ont effectivement, physiquement, besoin et en dehors des quantités qui font l'objet de spéculations. Pour toutes les autres opérations, il n'est qu'un guide du comportement, qui résulte du choix entre un nombre d'alternatives : ne pas traiter ou traiter, tout ou partie, ici ou ailleurs, aujourd'hui ou demain, etc.

32. La conclusion s'impose d'elle-même : il est vain de vouloir recourir au prix mondial pour asseoir une politique de stabilisation des prix car même lorsqu'il y a un accord international de produit, les transactions se font pour l'essentiel à des prix sans lien avec le prix mondial. Ce n'est que si l'accord comporte un stock régulateur que cette conclusion doit être infirmée.

#### IV. L'influence des stocks régulateurs

33. Il est certain que si l'accord permet à son organisme directeur de disposer de quantités physiques du produit par le moyen d'un stock régulateur, la tendance d'une égalisation entre valeur unitaire et prix mondial sera renforcée. En effet, alors, des quantités physiques seront effectivement traitées au prix mondial dans une mesure correspondant aux conditions d'intervention du stock.

34. Encore faut-il, pour que cela soit le cas, réunir certaines conditions :

- a) le produit doit être stockable, et doit l'être à des conditions économiquement réalistes (19) ;
- b) le stock doit être suffisamment important, ce qui soulève un problème de coût (20) ;
- c) le directeur du stock doit jouir d'une certaine liberté dans la mise en opération du stock.

35. La deuxième objection est de taille, de sorte qu'elle rend peu réaliste un autre danger : à présent,

(18) Plus exactement, la gamme des écarts serait la plus étendue, mais il y aurait aussi les transactions faites au prix mondial.

(19) Parmi les conditions économiquement réalistes, il y a les élasticités de l'offre et de la demande, et on rappellera les nombreux travaux qui ont montré les effets déstabilisateurs des revenus en cas de demande élastique et l'accroissement des fluctuations des revenus en cas de demande rigide et d'offre élastique.

(20) Avec la méthode consistant à prendre la moitié de l'écart-type de la valeur des transactions d'une période de référence, on serait arrivé à 175 millions de \$ US pour le cacao pour la période de référence 1972/75. Pour le cuivre, la période de 1972 à 1976 conduit à un montant de l'ordre de 1 milliard de \$.

les échanges de matières premières se font dans le désordre que l'on connaît et qui est à peine corrigé par certaines mesures, mais ils se font dans des conditions de liberté qui ont plus la sympathie des opérateurs que les conditions de contrainte que supposent des marchés organisés. S'il y avait des stocks pour la vingtaine de produits auxquels on pense, et que les directeurs de stocks aient la liberté de les gérer au mieux des intérêts du produit, le risque serait grand de voir remplacer la situation actuelle par une autre que l'on pourrait appeler la dictature des directeurs de stocks régulateurs. Il n'est pas certain que ce type d'organisation de l'économie conviendrait ni aux tenants du statu quo ni à ceux du nouvel ordre économique international.

#### V. Quelle place faire à la stabilisation des prix par la voie des accords mondiaux ?

36. La stabilisation des prix est impossible à atteindre par la voie des accords mondiaux ou, si elle l'était, ce ne serait qu'au prix de risques économiques et politiques graves. En plus de cela, la stabilisation des prix ne protège pas le producteur contre des diminutions des quantités exportables. Enfin, pour beaucoup de produits exportés par les pays en voie de développement qui le sont aussi par les pays industrialisés, ceux-ci retireraient le plus grand bénéfice de la stabilisation des prix.

Impopularité dans les milieux économiques et certains milieux politiques, irréalisabilité, autres inconvénients : il y a là assez de raisons pour faire qualifier la stabilisation des prix de panacée illusoire et pour rechercher une thérapeutique plus adaptée.

37. Cela dit, il existe des accords mondiaux. De nombreux efforts sont déployés pour en négocier d'autres et les difficultés rencontrées lors du renouvellement des accords existants empoisonnent périodiquement les relations internationales aussi bien entre les groupes des pays acheteurs et des pays vendeurs qu'à l'intérieur de chacun de ces groupes : les accords mondiaux, existants ou non, sont une réalité politique et, de ce fait, commandent l'attitude des uns et des autres. Il est certain que la conclusion d'un tel accord, ou la non-conclusion, ou des difficultés dans la négociation, ont une importance économique infiniment plus grande que l'effet stabilisateur de l'économie des accords proprement dits.

Aussi, si l'on estime, comme c'est notre cas, que la stabilisation des prix par la voie d'accords est une panacée illusoire pour remédier aux maux économiques de l'instabilité, la raison commande de tenir compte de la réalité et de considérer à leur juste titre les efforts menés pour la réussite des accords mondiaux. Combinée avec une thérapeutique plus adaptée, ils peuvent peut-être, par le

poids politique que ces efforts impliquent, atténuer le coût global des mesures de stabilisation.

Retenons donc les accords mondiaux pour leur force politique et voyons quelle thérapeutique plus adaptée aux véritables problèmes l'on peut définir.

### Troisième partie. Une thérapeutique plus adaptée

38. Nous avons vu quels avantages il y avait à stabiliser les recettes d'exportation des P.V.D. et les recettes de leurs producteurs. Nous avons ensuite vu les imperfections et les difficultés de la formule de la stabilisation des prix. Si l'on veut atteindre la stabilité des recettes, il faut sans préjudice de la discussion sur les accords mondiaux, la poursuivre par une thérapeutique plus adaptée.

39. Pour cela, il faut d'abord se défaire de la crainte de la surproduction et de la pénurie : en dehors des cas, extrêmement rares, de rareté physique universelle, absolue et durable, il n'y a pas de pénurie, de même qu'il n'y a pas de surproduction. Il n'y a que des goulots d'étranglement ou des défauts d'ajustement entre offre et demande, qui peuvent être structurels, conjoncturels, accidentels ou provoqués : on a soutenu (21) que l'invention et le développement des chemins de fer au milieu du 19<sup>e</sup> siècle allait signifier la fin des famines pour les raisons objectives pour lesquelles elles se présentaient périodiquement (22). Le corollaire de cette thèse est que, pour toute quantité, il y a à tout moment un prix et au moins un acheteur prêt à nouer la transaction à ce prix.

40. Sans retenir une situation aussi extrême comme la règle, on peut poser en principe que la meilleure formule est de laisser jouer les marchés, avec les correctifs existants, et de stabiliser les recettes d'exportation après coup par rapport à une norme. Cela exige des mesures du côté des pays producteurs (P.V.D.) et à l'échelle internationale.

#### I. L'organisation dans les pays producteurs

41. Cette organisation passe par une caisse de stabilisation mono- ou multiproduits. De telles caisses sont généralement des établissements à caractère public ou mixte investis des fonctions suivantes :

a) acheter à un prix garanti toutes les quantités du produits offertes par les producteurs. Le prix

(21) John U. NEF : « Sur la route de la guerre totale » (Paris, PUF, 1948).

(22) On pourrait de même soutenir que la fin de la marine à voile et de la piraterie rendaient inutiles des marchés à terme...



garanti est fixé périodiquement et son niveau est évidemment déterminant pour inciter les paysans à produire et à commercialiser par l'intermédiaire de la Caisse ;

b) vendre, directement ou indirectement, le produit sur les marchés consommateurs. Lorsque l'état du marché le permet, le prix garanti est inférieur au prix de réalisation, tout ou partie de la différence étant alors affecté à un fonds de stabilisation sur lequel la Caisse tire pour verser le prix garanti même si le prix de réalisation lui est inférieur ;

c) éventuellement, intervenir dans l'amélioration des conditions de production, la formation des producteurs, la promotion des ventes, etc.

42. Ces Caisses existent à l'heure actuelle dans beaucoup de P.V.D., mais il ne semble pas qu'elles aient toutes les qualités que l'on attend de l'échelon de base de la stabilisation : souvent, elles sont des entités bureaucratiques plutôt que des organismes de commercialisation dynamiques. Souvent, aussi, elles constituent des « caisses noires » où les Gouvernements vont puiser des ressources pour les affecter à des fins éloignées de l'objectif assigné aux Caisses.

Il y a beaucoup de choses aussi à dire du prix garanti qui, souvent, est loin d'avoir un niveau attirant pour les producteurs. Résultats : ces derniers se détournent de la production ou la commercialisent hors des circuits, vendant au marché noir ou, en contrebande ou troquent leurs produits contre d'autres.

Bref, en dehors de Caisses qui sont des réussites, il y en a malheureusement beaucoup qui auraient besoin d'être reprises en main. Il n'empêche que, dans de nombreux cas, les instruments de la stabilisation interne existent. Aux Etats de leur donner vigueur pour qu'elles puissent jouer ce rôle d'acheteurs à un prix rémunérateur, d'agents de la diversification en modulant les prix de manière appropriée, de canalisation de flux financiers à destination du secteur agricole.

43. Bien sûr, les Caisses n'offrent pas de protection du revenu des producteurs si, pour une raison ou une autre, il n'y a pas de production. Bien sûr, la nécessité de vendre à un prix inférieur au prix garanti peut épuiser leurs ressources : c'est alors qu'intervient l'assurance des recettes à l'échelle internationale.

## II. La stabilisation des recettes d'exportation

44. Le principe de la stabilisation des recettes d'exportation est simple :

a) détermination, par produits, d'un niveau de référence,

b) paiement, lorsque les recettes de l'année d'application sont inférieures au niveau de référence, d'une compensation,

c) affectation de la compensation au secteur du produit qui a subi la perte ou à des mesures de diversification,

d) remboursement de la compensation lorsque les circonstances le permettent.

45. Un tel système n'existe que dans le cadre de la Convention de Lomé entre les Etats ACP et la CEE. Il y a fait ses preuves en prenant la forme d'une assurance-chômage lorsque les marchés sont déprimés et d'une assurance-maladie lorsque des circonstances locales ont affecté défavorablement la production. Le système est même intervenu au titre de l'assurance-décès, lorsqu'une production a disparu.

Le seul élément où l'intervention du système n'a pas été parfaite a été l'affectation donnée par les pays bénéficiaires aux transferts. Avec les dispositions que contient la nouvelle Convention, cela devrait s'améliorer grandement à l'avenir.

46. C'est cette approche de la stabilisation des recettes d'exportation dans une optique produit par produit qui paraît être la formule optimale pour résoudre le problème posé :

a) L'approche produit par produit dans tous les éléments du système est essentielle car elle est la seule par laquelle les fluctuations des recettes tirées de l'exportation de chaque produit peuvent être prises en compte.

Selon la vue de certains, il suffirait de compenser le solde net des fluctuations à la hausse et à la baisse d'un « panier de produits ». Prenons, pour illustrer cette formule, le cas le plus simple d'un pays exportant deux produits : au cours d'une année d'application, les recettes du produit A augmentent de 50, celles du produit B diminuent de 100. Le solde est une perte nette de 50 qu'il suffit de compenser.

C'est exact si l'on se place au point de vue de la balance des paiements : sur les exportations des produits A et B, elle a enregistré — 50. Mais c'est tout à fait insuffisant si l'on élargit l'optique par rapport à celle de la seule balance des paiements : les producteurs du produit B ont perdu 100. Rien ne justifie qu'on utilise les 50 provenant du marché pour le produit A et les 50 du système de stabilisation pour compenser les pertes des producteurs du produit B : généralement, ce ne sont pas les mêmes gens ; ils n'habitent pas les mêmes régions ; le surplus de 50 échéant aux producteurs du produit A a son affectation propre.

Bref, dans ce discours, on raisonne d'abord en termes macro-économiques alors qu'il faut raisonner en termes d'économie du produit. Ensuite, on exige des producteurs et des gouvernements des P.V.D. une solidarité dont les producteurs et gouvernements des pays industrialisés sont, la plupart du temps, incapables de donner l'exemple.

En d'autres termes, l'approche produit par produit combinée avec des dispositions appropriées concernant l'utilisation des transferts de préférence via une Caisse est seule de nature à maximiser l'efficacité des transferts faits au titre de la stabilisation des recettes d'exportation.

b) L'affaire de l'utilisation est importante et se complique par le fait que le transfert est dans la totalité des cas versé dans une ou plusieurs devises qui ne sont pas la monnaie du pays bénéficiaire. C'est cela qui est responsable de la confusion avec l'aide à la balance des paiements. Mais, dès lors que l'on veut bien raisonner en termes de flux financiers à destination d'un secteur, le risque de confusion disparaît : les exportations de café se traduisent par un afflux de devises dans le pays exportateur. Dans le pays, le café est acheté aux producteurs contre de la monnaie nationale. D'autre part, une partie des devises sert à payer les intrants importés nécessaires à la culture du café ; ce ne sont pas nécessairement les devises tirées de la vente du café, mais une partie des devises dont dispose le pays.

Dès lors, les choses sont claires : la Caisse de stabilisation a acheté le café aux producteurs en le payant en monnaie locale. Les devises que rapporte le café vont grossir les réserves du pays. Si les recettes en devises sont inférieures au niveau de référence, le système de stabilisation intervient en devises, mais son intervention se substitue simplement à des marchés ou une production défaillants, et on retombe dans la situation décrite dans la phrase précédente.

47. Cela précisé, venons-en à l'utilisation proprement dite et prenons un exemple pour faire comprendre comment se passent les choses : supposons que le prix garanti par la Caisse au producteur, qui le juge rémunérateur, pour un kilo de café, soit de 75 unités monétaires nationales du pays producteur. Supposons négligeables les frais de la Caisse et les autres frais et admettons que la taxe à l'exportation est fixée par le Gouvernement à 25 unités de monnaie nationale, mettant le prix de vente minimal à 100 unités par kilo de café. Supposons enfin, pour la compréhensibilité de l'exemple, que la monnaie nationale soit équivalente à la devise des pays exportateurs.

Si ce kilo de café n'est vendu qu'à 90 unités sur le marché et si la Caisse n'a plus de ressources pour payer les 75 unités, il peut se présenter deux situations : ou bien l'Etat garde les 25 unités de taxe et la Caisse ne pourra payer que 65 au producteur qui, jugeant le prix non rémunérateur, se détournera de la production en cause, précipitant de nouvelles chutes des recettes les années d'application suivantes, ou bien l'Etat se contente de 15 unités de taxe, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner.

48. Le système de stabilisation devrait avoir pour premier objectif de payer au producteur le prix garanti, en l'espèce les 75 unités, ce qui laisserait satisfaites les deux parties principalement intéressées (23). Jamais, contrairement à ce qu'on a pu dire, il ne s'est agi d'empêcher la diversification de la production ou l'industrialisation. La diversification, ou l'industrialisation dans la mesure où l'Etat peut y contribuer, sont financées sur les ressources de l'Etat, à savoir entre autres les 25 unités monétaires de taxe au kilo. Mais l'Etat peut aller plus loin et monter une politique de prix garanti décourageant la production de café et encourageant une ou plusieurs autres productions. C'est parfaitement compatible avec le modèle proposé. Ce qu'il faut, c'est par le système de stabilisation des recettes d'exportation, mettre l'Etat en mesure de payer, via la Caisse, le prix jugé rémunérateur au paysan ou de pratiquer une politique de prix favorisant la diversification tout en gardant la disposition des taxes.

49. Ces considérations sont schématiques et devraient être nuancées pour tenir compte des particularités multiples de toutes les situations concrètes. Les expériences faites sous Lomé I montrent que c'est possible.

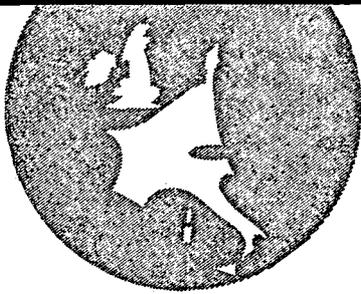
50. Parmi les options possibles, la première a trait à l'échelle d'opérations du système, autrement dit, à la question de savoir s'il faut un système mondial unique, une série de systèmes régionaux ou un système mondial coexistant avec un ou plusieurs systèmes régionaux.

On considèrera d'abord que la question ne se pose que dans la mesure où il s'agit de systèmes similaires. Nous ne pensons pas qu'un système procédant de l'approche produit par produit, comme celui de la Convention de Lomé et un système prévoyant la compensation du solde net d'un panier de produits, comme il en a été proposé par ailleurs, sont des systèmes similaires : le premier est un système de stabilisation des recettes d'exportation, le second un système se rapprochant d'un mécanisme de soutien à la balance des paiements.

Par systèmes similaires, nous entendons des systèmes possédant dans une mesure à peu près identique la caractéristique essentielle, c'est-à-dire l'approche produit par produit. Il se pourrait qu'un système inspiré de celui de la Convention de Lomé soit étendu à l'ensemble du monde, mais cela poserait des problèmes difficiles de gestion.

51. Une autre formule consisterait à prévoir plusieurs systèmes à dominante régionale suivant les pays industrialisés donneurs : comme la CEE stabilise les recettes provenant de l'exportation vers

(23) Le cas où le prix garanti est délibérément fixé à un niveau si bas qu'il décourage les producteurs de produire le bien en cause n'est qu'une petite complication.



elle de produits principalement originaires d'Afrique Noire, on pourrait imaginer un faisceau de systèmes analogues émanant d'autres donneurs ou groupes de donneurs et destinés principalement à d'autres pays que les pays africains. La raison qui fait paraître cette formule avantageuse vient de la diversité des productions des P.V.D. et des importations des différents groupes de pays industrialisés. Ainsi, est-il particulièrement difficile à la CEE de couvrir dans le système de la Convention de Lomé des exportations vers elle de produits relevant de la politique agricole commune, difficultés que d'autres pays n'ont pas. Mais tel autre grand donneur potentiel n'importe pas d'arachides et n'aurait donc aucun intérêt à les mettre sur sa liste de produits. Et ainsi, en faisant le tour des possibilités à l'échelle mondiale, peut-on arriver à concevoir plusieurs systèmes régionaux similaires par l'inspiration essentielle mais divers pour la liste des produits et d'autres éléments du système.

52. Nous pensons que cette voie est la plus riche en promesses. Si elle devait un jour être choisie par d'autres pays industrialisés que la CEE, il faudrait d'une part, qu'une certaine coordination soit possible entre donneurs et que, d'autre part, des mesures soient prises pour résoudre le problème de la double compensation.

Il faudrait aussi, pour que ce système d'assurance réussisse dans sa mission, qu'il se concentre sur les seuls aspects techniques du problème : le pays demandeur remplit-il les conditions pour qu'un transfert lui soit versé ? Si oui, il faut le verser ; si non, il ne faut pas le verser : il ne faut pas oublier que le système remplace des flux qui seraient venus du marché, indépendamment des circonstances politiques ou autres.

53. Un tel schéma est parfaitement compatible avec des accords mondiaux, et pourrait même en bénéficier : dans la mesure où de tels accords existent et fonctionnent, ils atténuent une partie des fluctuations de prix, réduisant d'autant la charge du système d'assurance, lequel tendrait à devenir l'ultime filet pour protéger le bénéficiaire contre toutes les pertes de recettes non couvertes par la stabilisation des prix.

## CONCLUSION

54. Les P.V.D. exportateurs de produits agricoles ont intérêt à ce que leurs recettes d'exportation soient stabilisées par rapport à un niveau de référence. La collectivité internationale partage cet intérêt.

55. La stabilisation n'a de sens que si le producteur en profite : il faut donc qu'elle aille au-delà de l'aide à la balance des paiements et de l'aide aux gouvernements, et qu'elle conduise au verse-

ment au producteur d'un prix garanti jugé satisfaisant par celui-ci.

56. Les formules visant à la stabilisation des prix ne sont pas appropriées parce qu'elles font référence à des prix mondiaux tels qu'ils sont exprimés aux bourses de marchandises alors que la réalité des transactions est donnée par les valeurs unitaires en douane substantiellement différentes des prix mondiaux. La stabilisation des prix n'est donc pas une formule appropriée pour stabiliser le revenu des producteurs.

57. Le revenu des producteurs est le mieux stabilisé s'il existe dans le pays en cause une Caisse de stabilisation chargée d'acheter, à un prix que le producteur juge rémunérateur, toutes les quantités produites et de les vendre sur les marchés mondiaux. De tels organismes existent dans beaucoup de cas, même si le niveau des prix qu'ils pratiquent n'est pas ou n'est plus satisfaisant. Là où ils n'existent pas, il faudrait en instituer pour généraliser le premier élément de la chaîne nécessaire à la stabilisation des revenus des producteurs.

58. Le second élément est constitué par un ou plusieurs systèmes de stabilisation des recettes d'exportation qui ne sont rien d'autre que des mécanismes internationaux d'assurance dont certains pays industrialisés préfinancent, ou suivant les règles qui régissent le ou les systèmes, paient les primes. Lorsque les conditions propres à chaque système pour qu'il y ait perte de recettes d'exportation sont réunies, le système verse un transfert au bénéficiaire. Ce transfert est ensuite répercuté au producteur, via la Caisse de stabilisation, ou affecté à des fins de diversification.

59. Avec un tel système, on aura résolu les problèmes que posent les exportations des P.V.D. des produits en cause. Le système de stabilisation intervient ex post, pour corriger le jeu des marchés sous les influences. Les pays bénéficiaires auront toute latitude d'orienter la production par le biais des prix garantis. Leurs ressources propres en devises et en taxes sont sauvegardées.

60. Un tel système n'aurait qu'à gagner de toute autre mesure visant à stabiliser les prix comme les accords mondiaux. Il peut exister seul, auquel cas il doit prendre en charge les fluctuations des prix et des quantités. Dans la mesure où les accords mondiaux limitent les fluctuations de prix, ils réduiront les coûts de son intervention. Il y a donc une parfaite compatibilité et une complémentarité intellectuelle entre les deux systèmes. Simplement, les circonstances sont telles qu'actuellement, les accords mondiaux apparaissent plus éloignés qu'un ou plusieurs systèmes d'assurance et que, par conséquent, sans relâcher les efforts en faveur de ceux-là, il apparaît plus réaliste de promouvoir, dans l'immédiat, ceux-ci.

# **BUDGET 1981 : SON ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET FINANCIER, LA DEUXIÈME CRISE BUDGÉTAIRE, LES RÉSULTATS DE LA PROCÉDURE, LES PERSPECTIVES POUR UNE NOUVELLE ANNÉE**

**(seconde partie) (\*)**

**Daniel STRASSER**

*Directeur général des budgets  
de la Commission des Communautés européennes*

(\*) La première partie de l'étude de M. STRASSER sur le budget 1981 est parue dans le numéro de juin-juillet 1981 (n° 248).

Nous poursuivons, dans la présente livraison, notre article sur le budget 1981, commencé dans le numéro de juin-juillet 1981 de cette revue (pages 279 à 311), en décrivant comment la Communauté européenne est sortie de la « crise budgétaire » où elle s'était trouvée par le refus de trois Etats — la Belgique, l'Allemagne et la France — de procéder aux versements au titre de la TVA au montant du budget rectificatif et supplémentaire n° 2/80 arrêté par le Président du Parlement le 23 décembre 1980, et par la même attitude des deux derniers en ce qui concerne le budget ordinaire pour 1981 arrêté le même jour. Nous analyserons ensuite les nouveautés qu'a apportées le budget pour 1981 sur le plan du droit et de la procédure, et nous terminerons par un examen du contenu de ce budget.

## **La sortie de la crise budgétaire**

La crise va se conclure en septembre 1981, après avoir connu trois phases : la confirmation des positions, l'échec d'une solution politique et l'engagement d'un contentieux, et l'accord sur une base nouvelle.

### **1°) LA CONFIRMATION DES POSITIONS DES PROTAGONISTES DANS LA CRISE BUDGÉTAIRE**

En décembre 1980, en janvier 1981 et en février 1981, les positions des uns et des autres se confirment.

#### **Les refus de la France, de l'Allemagne et de la Belgique**

Rappelons que successivement les Gouvernements français, allemand et belge refusent de procéder aux versements mensuels de la TVA au montant qui résulte de l'arrêt du budget supplémentaire 2/80. Seuls les deux premiers Gouvernements refusent également de procéder aux versements mensuels de la TVA au montant requis pour le budget ordinaire 1981. Nous analyserons plus loin leur argumentation.

#### **Le triomphe de Madame Simone VEIL du 12 janvier 1981**

Le Parlement, lors de sa première session de janvier 1981, se saisit, dès le premier jour, de cette question, immédiatement après l'accueil des 24 membres grecs. Il suffit de reprendre le compte rendu de ce moment de la séance du lundi 12 janvier 1981 (79), où l'on peut lire : Mme Simone Veil (Président) : « Par télex du 23 décembre 1980, le « Président en exercice du Conseil m'a fait savoir



« que le Conseil avait, le 22 décembre, délibéré du  
« projet de budget supplémentaire n° 2 pour 1980  
« et du projet de budget pour 1981.

« Il était indiqué que le Conseil n'avait pu se  
« prononcer sur les amendements que le Parlement  
« avait, en sa séance du 18 décembre 1980, appor-  
« tés au projet de budget supplémentaire n° 2 des  
« Communautés européennes pour l'exercice 1980.

« Le message du Président du Conseil ne com-  
« portait, d'autre part, aucune observation concer-  
« nant le projet de budget de 1981.

« En conséquence, conformément aux disposi-  
« tions des traités, j'ai, le même jour, constaté que  
« les procédures prévues aux traités étaient ache-  
« vées et que ces deux projets de budgets étaient  
« définitivement arrêtés. » (Applaudissements pro-  
« longés).

M. Glinne (Président du groupe socialiste, Belge)  
demande la parole et déclare : « Madame le Prési-  
« dent, chers collègues, en mon nom et au nom de  
« mon groupe, bien entendu, mais aussi au nom de  
« M. Klepsch, de notre collègue Sir James Scott-  
« Hopkins, de nos collègues de la Malène et Bange-  
« mann et de leurs groupes respectifs, également au  
« nom de M. Fanti et de ses collègues communistes  
« et apparentés italiens, je voudrais me borner à  
« rappeler que le Parlement, en date du 18 décem-  
« bre, a pris ses décisions concernant le projet de  
« budget supplémentaire 1980 et le projet de budget  
« de la Communauté pour 1981.

« Je voudrais rappeler aussi qu'aux termes des  
« traités, ces décisions du Parlement ne peuvent  
« être renversées que par un acte du Conseil  
« statuant à la majorité qualifiée. Vous avez dû  
« constater l'absence d'un tel acte de la part du  
« Conseil et, dans ces conditions, vous avez été  
« amenée, Madame le Président, à constater que  
« vous aviez le devoir très clair d'appliquer les  
« traités et de déclarer adoptés les budgets concer-  
« nés.

« Au nom de tous les collègues précités, je vou-  
« drais dire que nous approuvons totalement la  
« décision que vous avez ainsi prise en notre nom  
« à tous. » (Applaudissements prolongés).

Ces « applaudissements prolongés », chaleureux  
pour tout observateur, achèvent un débat qui fut  
court, mais complet du fait de l'unanimité réalisée  
par le Parlement derrière son Président.

(79) Voir Journal officiel des Communautés européen-  
nes. Débats du Parlement européen du 12 janvier 1981,  
n° 1-265, page 8.

### L'appui de la Commission au Parlement

La Commission, peu après, le même jour, s'ex-  
prime par la voix de son nouveau Président : « Qu'il  
« me soit permis, compte tenu de l'actualité,  
« déclare M. Gaston Thorn, d'évoquer dans ce  
« contexte les questions budgétaires sur lesquelles  
« la Commission a déjà eu un premier débat. Je  
« ne souhaite pas m'étendre longuement sur cette  
« affaire aujourd'hui, mais je crois qu'il est utile et  
« souhaité que le Parlement prenne connaissance  
« de la position de la Commission concernant le  
« budget supplémentaire pour 1980 et le budget  
« général de 1981, que le Président du Parlement a  
« déclaré adoptés.

« Le Parlement est au courant de ce que certaines  
« difficultés sont survenues au sein du Conseil et  
« que certains Etats membres ont estimé qu'il y  
« avait eu détournement de la procédure requise  
« par le traité et par le règlement financier. Il ne  
« m'appartient pas de me prononcer sur la position  
« du Conseil et sur les discussions qui ont eu lieu  
« en son sein.

« En ce qui concerne la Commission, et je parle  
« en cela au nom de notre collègue, laissez-moi vous  
« dire clairement que nous considérons que tant le  
« budget supplémentaire pour 1980 que le budget  
« pour 1981 ont une existence légale et sont, de ce  
« fait, exécutoires (Applaudissements).

« Quels vont être les développements futurs ? Il y  
« a deux aspects à ceux-ci : les aspects légaux et  
« les aspects politiques, comme nous le savons les  
« uns et les autres. Les honorables membres de  
« cette Assemblée sont certainement au courant  
« que certains Etats membres n'ont pas fait les  
« paiements qui résultent de l'adoption du budget  
« supplémentaire de 1980. En ce qui concerne le  
« budget 1981, la situation est encore moins claire  
« et il y a encore, à ce jour, des doutes quant à la  
« position de certains des Etats membres. La Com-  
« mission examine actuellement la situation, mais le  
« Parlement doit être assuré qu'au cas où des irrè-  
« gularités auraient été commises par certains  
« Etats membres, la Commission estimerait que la  
« situation devra être régularisée. La Commission  
« tiendra évidemment le Parlement informé de  
« l'évolution de la situation, étant parfaitement cons-  
« ciente de ce qu'elle, Commission, est la gardienne  
« des traités.

« Enfin, venons-en à l'aspect politique. La Com-  
« mission considère que les problèmes budgétaires  
« actuels doivent être discutés par les Institutions,  
« et que des solutions politiques doivent être  
« trouvées. Je suis persuadé que c'est là aussi votre  
« conviction. La Commission considère depuis quel-  
« que temps que la procédure budgétaire devrait  
« mieux fonctionner et que les institutions ont une  
« obligation pour ce faire, les unes à l'égard des

« autres, mais surtout à l'égard de notre Commu-  
« nauté dans son ensemble. Nous aurons l'occasion  
« de discuter et de résoudre certaines des diffi-  
« cultés lors de la révision du règlement financier.  
« Mais il faudra surtout que les deux branches de  
« l'autorité budgétaire fassent des efforts pour éviter  
« que se reproduisent à l'avenir les difficultés que  
« nous connaissons depuis trois ans. A ce propos, il  
« faut que la procédure de concertation fonctionne  
« réellement. La Commission et son Président ont la  
« volonté de participer pleinement à cet effort  
« (Applaudissements sur divers bancs).

« En conclusion, Madame le Président, Mes-  
« dames, Messieurs, comme vous le reconnaîtrez et  
« comme vous l'avez souhaité, je me suis volontaire-  
« ment limité en cette première prise de contact à  
« rappeler que la nouvelle Commission est cons-  
« ciente de l'immense enjeu qui pèse sur sa  
« mission. Elle est prête à assumer les responsa-  
« bilités qui sont les siennes. Elle le fera chaque fois  
« avec courage. Elle le fera aussi avec détermina-  
« tion » (80).

#### **L'impossibilité de trouver une solution politique en janvier 1981**

Le Gouvernement français ayant montré son désir de trouver une solution politique, s'engage, à la suite d'une réunion officieuse des ministres des Affaires étrangères, le 20 janvier 1981, une recherche d'une telle solution. La présidence néerlandaise du Conseil ne peut pourtant trouver un terrain d'entente sur les deux composantes du conflit : le budget supplémentaire 2/1980 et le budget ordinaire 1981, bien qu'il soit apparu qu'une solution sur le second était beaucoup plus facile à trouver que sur le premier. Le 4 février 1981, la présidence néerlandaise constate l'échec.

#### **La mise en œuvre de la saisie de la Cour de justice**

La saisie s'est faite en trois étapes, suivant l'article 169/CEE (81).

*L'envoi, le 13 février 1981, de lettres de « mise en demeure » par la Commission et les réponses des trois Gouvernements.* — La Commission a la confirmation de l'attitude des Gouvernements français et allemand avec les versements pour février 1981, puisque ces deux Etats, contrairement aux huit autres, ne mettent à sa disposition que des versements au titre de la TVA limités à ceux fixés dans le

(80) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 12 janvier 1981, n° 1-265, pages 13 et 14.

(81) L'article 169/CEE se lit ainsi : « Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations.

« Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans

deuxième projet de budget pour l'exercice 1981, arrêté par le Conseil le 24 novembre 1980, et non pas ceux qui figurent dans le budget arrêté par le Président du Parlement le 23 décembre 1980. Elle envoie donc, le 13 février 1981, une lettre au Gouvernement belge et deux lettres à chacun des Gouvernements allemand et français pour les mettre en demeure de se conformer, dans un délai d'un mois, aux dispositions applicables en matière de mise à disposition des ressources propres (75) au titre du budget supplémentaire n° 2/1980 (Belgique, Allemagne et France) et du budget ordinaire de 1981 (Allemagne et France). Elle indique à ces Gouvernements qu'ils ont à régulariser leur situation pour le 13 mars 1981.

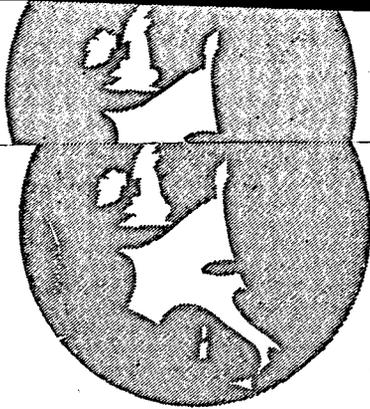
Le Gouvernement belge, dans une réponse datée du 13 mars 1981, considère que le budget supplémentaire n° 2/1980, tel qu'il a été arrêté par le Parlement, « n'est pas conforme à l'esprit du traité, ni au règlement financier ». A l'appui de sa position, le Gouvernement belge soutient que les huit amendements du Parlement (59) méconnaissent les principes de l'annualité et de la spécialité budgétaires, en prévoyant des « reports de droit » et des « virements après report ».

Quant à lui, le Gouvernement allemand, dans sa réponse également datée du 13 mars, estime que le budget supplémentaire n° 2/1980 ne respecte ni l'article 1 § 5 du règlement, qui limite la procédure du budget supplémentaire aux « circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues », ni les articles 199, 1<sup>er</sup> alinéa/CEE et 202, 1<sup>er</sup> alinéa/CEE, consacrant le principe de l'annualité budgétaire. Pour ce qui est du budget de 1981, il considère qu'il y a eu violation des formes substantielles de la procédure prévue à l'article 203, § 9/CEE en ce qui concerne la fixation d'un nouveau taux maximum d'augmentation des D.N.O.

Le Gouvernement français, dans sa réponse datée du 23 mars 1981, soutient que le budget supplémentaire n° 2/1980, tel qu'arrêté par le Parlement, est entaché d'un double détournement de procédure :

« le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice ».

Dans la réponse à une question écrite n° 384/81 en date du 19 mai 1981 de M. SEEFELD (socialiste allemand), la Commission, le 25 juin 1981, indique que la procédure prévue à l'article 169/CEE a été appliquée « dans plus d'un millier de cas ». Elle précise encore que « sur le nombre total des procédures d'infraction ouvertes (l'ouverture se concrétise par l'envoi de la lettre de mise en demeure), elle n'a été amenée à émettre un avis motivé que dans 40 % des cas environ et à saisir ensuite la Cour de justice que dans 25 % environ des cas dans lesquels elle avait émis un avis motivé. La Cour elle-même n'a eu à se prononcer que dans 60 % environ des cas dont elle avait été saisie. Tous les autres cas ont été réglés soit au cours de la phase administrative de la procédure d'infraction, soit au cours de la phase contentieuse avant que la Cour ne se prononce ». (Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 186 du 27 juillet 1981).



correspond à un dépassement du taux maximum de 4,2 % (107 MioEcus). La Commission propose donc de porter le taux maximum d'augmentation des D.N.O. en crédits pour paiements à 16,4 % dans les conditions prévues à l'article 203, paragraphe 9 du traité, en conservant la classification des crédits en D.O. et D.N.O. telle qu'elle résulte de l'arrêt du budget ordinaire pour 1981, c'est-à-dire suivant l'optique du Conseil.

Au total, les crédits pour paiements sont en diminution de 28,04 MioEcus et les crédits pour engagements de 337 MioEcus, dans le budget pour 1981, comme il peut être observé aux colonnes 1, 2 et 3 des tableaux nos V et VI. La Commission souligne encore que, si sa proposition n'était pas acceptée, le budget pour 1982 aurait à supporter de façon inéluctable le manque de crédits de paiement pour la quasi totalité des renforcements de crédits demandés.

En conclusion reprenons ce que disait M. Tugendhat, vice-président de la Commission chargé du budget, le 9 juillet 1981, en présentant l'avant-projet de budget pour 1982 : « L'avant-projet de budget 1982 et l'avant-projet de budget rectificatif 1981 sont étroitement liés... Les motifs qui ont amené la Commission à introduire ce budget rectificatif se réfèrent à des principes budgétaires fondamentaux. En résumé, il s'agit du rétablissement de l'annualité budgétaire et de la bonne gestion budgétaire. Il y a un troisième élément d'ordre politique sur lequel je reviendrai dans un moment... Dans le budget rectificatif, la Commission a tenu à combler cette lacune et ce faisant à rétablir une relation annuelle adéquate entre crédits de paiement et crédits d'engagement... Finalement, il y a cette considération politique à laquelle j'ai fait référence ci-dessus. Nous le savons tous : à moins que le conflit concernant les budgets de 1980 et 1981 ne soit résolu, la procédure budgétaire de cette année-ci se déroulera probablement à l'ombre de ces problèmes conflictuels non résolus, capables d'empêcher un accord sur le budget 1982. La Commission considère comme une de ses plus hautes priorités de faire en sorte que la procédure pour le budget 1982 aboutisse à l'adoption d'un budget non disputé sur lequel peut être fondée l'exécution des politiques de la Communauté. A moins de vouloir discréditer les intérêts de la Communauté aux yeux de l'opinion publique en Europe, le Conseil, le Parlement et la Commission sont tenus à faire tous les efforts pour atteindre un compromis satisfaisant en décembre. A cette fin, il est hautement souhaitable de résoudre aussi rapidement que possible tout le contentieux ».

(84) Dans le communiqué officiel du Conseil des ministres français, tenu le 30 juillet 1981, on peut également lire : « Budget de la CEE. Le ministre délégué auprès

### Le projet de budget rectificatif n° 1/1981 du 23 juillet 1981 : acquiescement du Conseil pour sortir de la crise budgétaire

Les instances du Conseil entreprennent l'examen de l'avant-projet de la Commission dès le 28 juin. De ces travaux, il apparaît rapidement que le Conseil considérait cette proposition comme étant une base convenable pour aboutir à un accord politique. En définitive, il accepte les principales propositions de la Commission, mais en faisant en sorte que la diminution globale du budget 1981 en crédits pour paiements soit, non pas de 28,036 MioEcus, mais d'environ 200 MioEcus, chiffre devenu clé (en fait 197,657 MioEcus). Pour ce faire, il réduit l'augmentation des crédits de paiement demandés par la Commission pour le Fonds régional de 50 millions, et pour le FEOGA/Orientation de 5 millions, en prenant l'engagement qu'« il accueillerait favorablement une demande de virement que la Commission serait amenée à présenter plus tard dans l'année ». Pour ce qui est de l'aide alimentaire, il réduit l'augmentation des crédits de 127 à 100 MioEcus, se déclarant également prêt à rétablir ce montant en temps opportun. En outre, il réduit l'augmentation des crédits pour les P.V.D. n.a. de 60 à 44 MioEcus, acceptant par avance un virement pour compléter la somme. Enfin, il prévoit un apurement des comptes du FEOGA/Garantie de 40 MioEcus, ce qui permet une réduction équivalente des crédits nécessaires (\*), et l'annulation des crédits pour des bonifications d'intérêt pour les prêts en faveur du Mezzogiorno (20 MioEcus) (\*), puisque ceux-ci ne peuvent être utilisés.

Dans ces conditions, le taux d'augmentation des crédits pour paiements passe de 19,26 % dans l'avant-projet de budget à 18,21 %. Quant au taux de TVA à appeler, il est de 0,866 %.

En conséquence, les délégations belge, allemande et française font clairement entendre, notamment lors d'une réunion de concertation budgétaire avec une délégation du Parlement le 22 juillet, que leur Gouvernement régularisera ses versements au titre du budget rectificatif n° 2 pour 1980 et du budget ordinaire pour 1981. On peut lire dans la lettre du 7 août 1981 de M. Lawson, Président du Conseil, à Mme Veil, Président du Parlement européen : « Pour le cas où le projet du Conseil fournirait la base d'une solution satisfaisante en ce qui concerne le budget général, la délégation allemande a déclaré qu'elle considérerait comme terminé le recours contre la Commission dont elle a saisi la Cour de justice des Communautés européennes. En outre, les délégations allemande et française (84) ont déclaré que, dans ce cas,

« du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes, a rendu compte des travaux du Conseil des ministres du budget de la Communauté des 22 et 23 juillet à Bruxelles.

« elles s'acquitteraient, après l'entrée en vigueur du budget rectificatif 1/1981, des montants demandés en décembre par la Commission pour le budget supplémentaire 2/1980 et pour le budget 1981 ; ainsi, ces délégations considéreraient l'ensemble du dossier financier comme clos. De la même manière, la délégation belge a déclaré qu'en cas d'aboutissement de la procédure conforme aux intentions exprimées lors de la rencontre avec la délégation de l'Assemblée, elle s'acquitterait du montant demandé en décembre par la Commission pour le budget supplémentaire n° 2 de 1980 ».

#### Approbation du budget rectificatif n° 1/1981 par le Parlement européen

Le message de la Commission avait été bien entendu par le Conseil ; il le sera également par le Parlement. Ainsi, à son tour, il montre qu'il peut approuver le projet de budget arrêté par le Conseil le 23 juillet, puisque cette proposition rencontre ses principales préoccupations. On peut lire dans la résolution adoptée le 17 septembre par le Parlement qu'il « § 4. considère que le budget rectificatif 1981 permet l'amorce d'un équilibre partiel entre les dépenses agricoles et les dépenses structurelles et de coopération d'une part — et entre les dépenses obligatoires et non obligatoires d'autre part ». Il est vrai qu'un peu plus loin dans cette résolution, il met quelque restriction à sa satisfaction en précisant qu'il « § 19. Accueille favorablement les rectifications ainsi apportées au budget des Communautés pour 1981 — compte tenu des remarques exprimées ci-dessus, du fait que ce budget concrétise certains des principes énoncés à plusieurs reprises par le Parlement et bien qu'il regrette que d'autres options politiques importantes par lui exprimées durant la procédure d'adoption du budget initial pour 1981 n'aient pas pu être réalisées ». De fait, le Parlement ne cherche pas à compliquer la discussion budgétaire et met de côté quelques arguments qu'il aurait pu défendre. Ainsi, au point 12 de sa résolution du 17 septembre, il « note que les crédits rendus disponibles par la réduction des prévisions de dépenses agricoles pourraient également permettre d'accroître les crédits d'engagement votés pour 1981, crédits que la Commission et le Parlement avaient jugés insuffisants ». Mais il ajoute

« Le Conseil a adopté le projet de budget rectificatif pour 1981 qui devrait permettre de mettre un terme au conflit qui a surgi à la fin de 1980 à l'occasion du budget supplémentaire pour 1980 entre certains Etats membres, dont la France, et l'Assemblée ».

En effet, la délégation française était dirigée par M. CHANDERNAGOR au Conseil « budget » des 22, 23 et même 24 juillet 1981.

Indiquons, toutefois, que si le Conseil ne s'est terminé que le 24 juillet à 3 h 30 du matin, ce fut à cause du budget pour 1982, et non du fait du budget rectificatif n° 1 pour 1981.

aussitôt qu'il : « § 13. Estime cependant avec la Commission que, dans les circonstances actuelles, et notamment du fait du stade avancé de l'exercice 1981, la priorité doit être donnée à l'adaptation des crédits de paiement ».

De même, à propos de la prise en compte du solde de l'exercice 1980, il « § 17. Relève que la prise en compte — sous forme d'une diminution du taux de TVA pour 1981 — du solde de l'exercice 1980 pose un problème à la fois technique et politique dans la mesure où l'assiette réelle de la TVA pour 1980 n'est pas encore connue et l'entière des versements de recettes consécutifs au budget supplémentaire n° 2/1980 n'est pas encore effectuée ».

Relevons encore le point 18 de la résolution qui fait allusion à la fin de la crise budgétaire : « Régularisation des versements de recettes pour 1980 et 1981 ». Le Parlement « § 18. Constate que — de par l'adoption du budget rectificatif n° 1/1981 — les réserves formulées par trois Etats membres (France, République fédérale d'Allemagne, Belgique) sur leurs paiements relatifs au budget supplémentaire n° 2/1980 et/ou au budget initial 1981 sont ainsi levées — et que ces Etats respectent donc leurs engagements pris pour ces deux budgets ».

Le 17 septembre, le Parlement vote, à main levée, à la quasi unanimité (85), un texte approuvant le projet de budget du Conseil.

La crise budgétaire est alors virtuellement terminée.

#### 3°) LA FIN DE LA CRISE BUDGETAIRE

En conclusion, remarquons que le budget rectificatif n° 1/1981 ne pouvait être considéré comme étant le véhicule d'un accord politique pour sortir de la crise budgétaire, créée par trois Etats en refusant de verser les montants de TVA appelés par la Commission en exécution des budgets arrêtés par le Président du Parlement européen le 23 décembre 1980, que si chaque partie voulait y trouver ce qui était pour elle l'essentiel.

(85) Au moment du vote, le jeudi 17 septembre à 15 h 20, il devait y avoir dans l'hémicycle de 170 à 190 parlementaires, puisque quelques moments plus tard, lors des deux votes électroniques sur un projet de résolution concernant le budget pour 1982, il y eut 176 et 184 votants. De fait, il semble que seulement quelques parlementaires aient voté contre le projet de résolution de M. ADONNINO, qu'il n'y eut qu'une abstention (M. PONIATOWSKI, Français du groupe libéral et démocratique et Président de la Commission du développement, qui a donné l'explication de son vote).

A noter également que M. FANTON (Français du groupe des démocrates européens de progrès) avait déposé une proposition de modification pour renforcer les crédits du secteur du vin, mais avait obtenu de la Commission les assurances lui permettant de la retirer.



## 2°) LA BUDGETISATION DES OPERATIONS EMPRUNT-PRET

La budgétisation des opérations emprunt-prêt a franchi une nouvelle étape avec le budget pour l'exercice 1981, le terme « budgétisation » étant pris dans son acception la plus large, à savoir « présence dans le budget ».

*Les étapes de la budgétisation des opérations emprunt-prêt.* — La lecture des budgets des Communautés instituée par le traité de Rome montre que la budgétisation des opérations emprunt-prêt a connu quatre étapes. Signalons au passage que les opérations emprunt-prêt de la CECA ne sont pas budgétisées.

Les opérations emprunt-prêt de la CEEA et de la CEE sont au nombre de quatre, dans l'ordre chronologique de leur apparition : emprunts EXIMBANK, emprunts communautaires relatifs à l'aide aux Etats membres éprouvant des difficultés de balance de paiements provoquées par le renchérissement des produits pétroliers (dits emprunts communautaires), emprunts communautaires relatifs au financement des centrales nucléaires de puissance (dits emprunts EURATOM), et nouvel instrument communautaire (NIC).

*Budgétisation des opérations emprunt-prêt de la CEEA (emprunts EXIMBANK) de 1963 à 1977.* — La CEEA ayant conclu, le 10 août 1959, un emprunt avec l'EXPORT-IMPORT BANK of WASHINGTON (EXIMBANK), l'autorité budgétaire a décidé la budgétisation intégrale de ces opérations. Les sommes versées par les bénéficiaires (intérêts et amortissements) devenaient des recettes de la Communauté et correspondaient exactement aux dépenses résultant des engagements de la Communauté vis-à-vis de l'EXIMBANK. A partir de 1978, ces opérations ont été traitées comme les autres.

*Budgétisation des opérations emprunt-prêt dans les budgets pour 1976 et 1977.* — Le Parlement en ayant ainsi décidé, les opérations emprunt-prêt ont été budgétisées dans le budget 1976 sous la forme très rudimentaire de l'ouverture d'une ligne en recettes et en dépenses dotée d'un p.m. au titre des « prêts communautaires » et « emprunts EURATOM » (91), mais sans autre « commentaire » que d'écrire : « cet article a été inscrit par le Parlement européen le 18 décembre 1975 à l'occasion de l'arrêt du budget général ». Dans le budget pour 1977, des commentaires sont apparus ayant valeur

(91) Les « emprunts communautaires », créés par règlement en date du 17 février 1975, n'ont connu aucune forme de budgétisation durant l'année 1975. Les emprunts Euratom ont donc été budgétisés dès le 1<sup>er</sup> janvier 1976, alors qu'ils n'ont été autorisés que par règlement en date du 29 mars 1977.

normative, comportant notamment une « garantie de bonne fin » (92). En outre, une annexe III à la section consacrée à la Commission dans le budget retraçait l'ensemble des opérations en capital, ainsi que la gestion de l'endettement s'y rapportant.

*Budgétisation des opérations emprunt-prêt dans les budgets pour 1978, 1979 et 1980.* — Dans le budget pour 1978, suivant le nouveau règlement financier entré en application le 1<sup>er</sup> janvier 1978, la présentation budgétaire et comptable des quatre opérations emprunt-prêt a correspondu aux six modalités que nous pouvons résumer ainsi :

— le produit des emprunts n'est pas porté en recettes, pas plus que les prêts ne sont portés en dépenses ;

— une ligne budgétaire est ouverte dans l'état des dépenses de la Commission, dotée d'un p.m., afin de faire face aux dépenses que la Communauté devrait supporter, le cas échéant, en vertu de son engagement juridique direct vis-à-vis des bailleurs de fonds, les bénéficiaires de prêts correspondants étant défallants. Il s'agit de la « garantie de bonne fin » donnée dans les commentaires selon le même libellé (92). Les commentaires indiquent également le but et le volume des opérations envisagées, comme dans le budget 1978. Ces commen-

(92) Le texte des commentaires est le suivant pour les « emprunts Euratom » : « Cette ligne constitue l'autorisation donnée à la Commission par l'autorité budgétaire, pour l'exercice considéré, d'accorder des prêts pour le financement des centrales nucléaires de puissance ».

« Le montant maximal des prêts autorisés pour l'exercice considéré est fixé à 500 millions d'U.C. »

« Garantie de bonne fin de la Communauté »

« Dans l'hypothèse où le bénéficiaire d'un prêt serait défallant et où les garanties afférentes à ce prêt ne pourraient être mises en jeu à temps, compte tenu des échéances fixées, la Commission assurera provisoirement, par les moyens de sa trésorerie, le service de la dette contractée par la Communauté en vertu de son engagement juridique vis-à-vis des bailleurs de fonds. »

« Les dépenses éventuelles que la Communauté devrait supporter définitivement, au cas où les garanties susvisées auraient fait défaut, sont imputées à cet article, la Communauté devant alors exercer son droit de recours à l'encontre des débiteurs défallants. »

« L'annexe III de la section III « Commission » du budget général retrace l'ensemble des opérations en capital, ainsi que la gestion de l'endettement s'y rapportant. »

« Le présent commentaire revêt un caractère obligatoire au sens de l'article 16 sous c) du règlement financier du 25 avril 1973 ».

Le texte des commentaires pour les « emprunts communautaires » est le même, sauf en ce qui constitue la spécificité de l'un et de l'autre, à savoir les premières lignes : « Cette ligne constitue l'autorisation donnée à la Commission par l'autorité budgétaire, pour l'exercice considéré, d'accorder des prêts en vue d'aider les Etats membres éprouvant des difficultés de balance des paiements provoquées par le renchérissement des produits pétroliers. »

« L'encours maximal des prêts autorisés pour l'exercice considéré est fixé à 3 milliards de dollars américains ».

taires revêtent un caractère contraignant, en vertu de l'article 16, § 3 du règlement financier ;

— une ligne budgétaire est ouverte dans l'état des recettes de la Commission, dotée d'un p.m., afin de pouvoir accueillir les recettes provenant du droit de recours que la Communauté pourrait avoir à l'égard des emprunteurs à la suite des dépenses qu'elle aurait dû engager en raison de la « responsabilité financière » qu'elle assume ;

— les opérations emprunt-prêt ne doivent entraîner aucune charge financière pour le budget, les frais encourus par la Communauté pour la conclusion et l'exécution de chaque opération étant supportés par les bénéficiaires ;

— une annexe III à la section « Commission » dans le budget retrace l'ensemble des opérations en capital, ainsi que la gestion de l'endettement s'y rapportant ;

— une annexe, faisant partie intégrante du compte de gestion annuel de la Communauté, retrace les opérations effectuées au cours de l'année.

#### **Budgétisation des opérations emprunt-prêt dans le budget pour 1981**

En deuxième lecture, le 25 novembre 1980, le Conseil, qui ne pouvait accepter pour le budget de l'exercice 1980, pas plus que pour ceux des deux exercices précédents, la proposition de budgétisation introduite par la Commission le 15 juin 1978, a fait au Parlement une proposition de compromis que celui-ci n'a pas rejetée.

Par rapport à la forme de budgétisation des trois derniers exercices, celle du présent exercice se distingue sur deux points :

— l'annexe à la section « Commission » a une présentation améliorée et comporte plus de détails ;

— cette annexe comporte des indications sur les plafonds demeurant valables pour les emprunts et prêts durant l'exercice budgétaire.

Cette présentation nouvelle n'a pas nécessité une modification de l'article 16 § 3 b du règlement financier du 21 décembre 1977.

Par ailleurs, le 16 décembre 1980, M. Santer, Président du Conseil en exercice, dans un débat déjà cité (56), a précisé : « Le Conseil répondra, avant la fin de la procédure budgétaire, aux observations que le Parlement européen pourrait « juger « utile de faire au sujet de cette annexe, et il appliquera avec le Parlement européen la procédure « de concertation définie dans la déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission, avant d'arrêter les actes de base portant « création de nouveaux mécanismes d'emprunt/prêt. « Je crois que, dans ce domaine également, le « Conseil a fait un effort sincère de venir à la ren- « contre des souhaits du Parlement, sans toutefois,

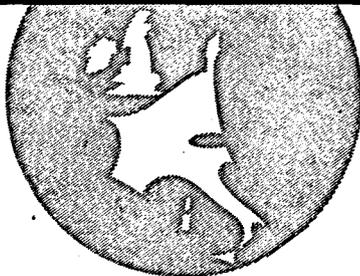
« et j'en suis bien conscient, pouvoir les satisfaire « complètement ».

#### *La proposition de budgétisation des opérations emprunt-prêt introduite par la Commission le 15 juin 1978*

A l'instigation du Parlement, la Commission a proposé, le 15 juin 1978, une forme de budgétisation plus poussée des opérations emprunt-prêt (93). Plus précisément, elle a proposé de créer une partie II du budget général en application de l'article 199/CEE et autres qui fixent que « toutes les recettes et dépenses de la Communauté doivent être inscrites au budget », le produit des emprunts étant assimilé à une recette et les prêts à des dépenses. Pour chaque ligne budgétaire, tant pour les emprunts que pour les prêts, doivent être indiqués, pour l'exercice en cours et l'exercice précédent : 1) les montants annuels des emprunts et des prêts qui s'y rapportent ; 2) les annuités de remboursement en principal à la Communauté et de la Communauté aux bailleurs de fonds ; 3) les montants annuels des intérêts payables à la Communauté et octroyés par la Communauté aux bailleurs de fonds, et 4) les annuités des frais encourus « *una tantum* » pour le lancement des emprunts ainsi que les montants annuels à verser à la Communauté au titre de la couverture des frais de la gestion des mêmes emprunts et prêts et, du côté des dépenses, les paiements des mêmes frais à effectuer par la Communauté.

L'inscription dans la partie II du budget général des montants annuels prévus pour les opérations emprunt-prêt et des annuités escomptées de leurs remboursements (en principal et intérêts) constituerait, pour la Commission, dans le cadre des plafonds fixés par les règlements de base, l'autorisation de contracter les emprunts, de prêter les fonds ainsi reçus et d'effectuer leur amortissement annuel en principal, intérêts et frais. Les bénéficiaires des prêts consentis devraient effectuer leurs remboursements aux bailleurs de fonds. Toutefois, si un débiteur n'était pas en mesure de payer en temps utile, la Commission serait autorisée à payer immédiatement les sommes dues à échéance. Un tel paiement pourrait éventuellement rendre nécessaire soit un virement, soit l'introduction d'un budget supplémentaire et il est, par conséquent, prévu de maintenir dans la partie I, tant du côté dépenses que du côté recettes, les lignes actuelles qui, dotées d'un « p.m. », pourraient enregistrer respectivement, le cas échéant, les dépenses non couvertes par des remboursements de la part des bénéficiaires des prêts consentis et les recettes provenant de l'exercice, par les Communautés, de leur droit de recours contre les défaillants.

(93) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 160 du 6 juillet 1978.



La combinaison de ces modalités avec l'inscription dans la partie II du budget des montants constituant l'autorisation pour la Commission de contracter et de rembourser des emprunts, ainsi que l'obligation, découlant de l'article 1 § 4 du règlement financier, modifié selon la proposition de la Commission, d'inscrire les crédits nécessaires aux budgets successifs, constitueraient pour les bailleurs de fonds une garantie à la fois plus claire et plus convaincante. Pour couvrir l'éventualité de la non exécution, avant la fin de l'exercice, des opérations autorisées, la Commission propose enfin que les autorisations inscrites à la partie II du budget, et qui n'auraient pas été utilisées, fassent l'objet d'un report de droit à l'exercice suivant.

L'avant-projet de budget de la Commission pour 1979 a été construit sur la base de cette proposition de modification du règlement financier. Le 10 octobre 1978, le Parlement a émis un avis favorable à la proposition de la Commission. Le Conseil, implicitement, a rejeté cette structure dans le projet de budget pour 1979, les 18 juillet et 20 novembre 1978. Ce thème, soulevé lors de la concertation sur le NIC, n'a pas peu contribué à l'envenimer. Dans le budget définitif pour 1979, la présentation est donc restée la même qu'en 1978, puisque la proposition de modification du règlement financier n'avait pas été acceptée par le Conseil. Dans son avant-projet de budget pour 1980, la Commission a repris la présentation modifiée et le Conseil l'a à nouveau implicitement rejetée en arrêtant son projet de budget, les 11 septembre et 23 novembre 1979. Cette fois-ci le Parlement ne s'est pas incliné et en a fait un des quatre « motifs importants » de son rejet du projet de budget le 13 décembre 1979. Néanmoins, devant l'impossibilité de parvenir à un accord avec le Conseil, il a renoncé à modifier la présentation dans le budget pour 1980. Dans son avant-projet de budget pour 1981, la Commission a, pour la troisième fois, introduit une II<sup>e</sup> partie consacrée à l'activité emprunt-prêt, en accentuant son autonomie en en faisant une II<sup>e</sup> partie du budget lui-même et non une II<sup>e</sup> partie de sa propre section (94). Le 24 septembre 1980, le Conseil a refusé cette présentation, mais a fait une contre-proposition le 25 novembre 1980 — que nous avons analysée plus haut — et que le Parlement a acceptée.

### Positions actuelles des trois Institutions

Ce débat de grande portée politique reste ouvert.

La Commission, à l'occasion de sa proposition

(94) L'autonomie de présentation a été également concrétisée par l'établissement d'un huitième volume s'ajoutant aux sept volumes constituant, jusqu'à présent, l'avant-projet de budget.

(95) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 119 du 21 mai 1981.

de révision du règlement financier, introduite le 12 décembre 1980 (95), a maintenu expressément sa proposition du 15 juin 1978.

Le Parlement européen, dans sa résolution déjà citée (11) du 6 novembre 1980 : « § 26 : rappelle « que la budgétisation des emprunts CEE a essentiellement pour but — dans le cadre des règlements de base — d'assurer :

« a) une vision claire et globale de la politique « d'emprunt de la Communauté et de sa situation « d'endettement ;

« b) l'information et le contrôle de l'Autorité « budgétaire ;

« c) la garantie des bailleurs de fonds de la « Communauté » ; et « § 27 : confirme son accord « sur les modalités techniques de budgétisation « proposées par la Commission en 1978, visant en « particulier à la création d'un budget en capital, « et estime que cette question doit être réglée « avant l'arrêt du budget 1981, si possible sur la « base d'une position commune des deux parties « de l'Autorité budgétaire ».

Il faut également souligner que pour le Parlement, la budgétisation signifie l'« autorisation » qui a pour effet, au-delà et en plus du règlement de base « cadre » décidé par le Conseil, d'ouvrir annuellement la possibilité de recourir à l'emprunt/prêt et de déterminer les flux annuels, c'est-à-dire le rythme de réalisation. Cette autorisation se superpose à celle du règlement de base (96).

(96) Depuis le vote de la résolution du 6 novembre 1980, le Parlement a eu trois occasions de réaffirmer sa doctrine en la matière :

a) la première occasion a avorté puisque l'ensemble de la résolution sur le budget 1981 en deuxième lecture n'est pas voté le 18 décembre 1980 (67) ; on aurait pu y lire les trois paragraphes suivants : Le Parlement : « § 21. Prend acte des améliorations provisoires apportées par le Conseil, par rapport au budget 1980, au « document budgétaire retraçant les opérations en capital et la gestion de l'endettement de la Communauté, « ainsi que des engagements du Conseil relatifs à :

« — l'inclusion dans la procédure budgétaire de discussions sur les opérations en capital,

« — l'utilisation de la procédure de concertation aux « actes de base des mécanismes d'emprunt/prêt ;

« souligne, dès à présent, qu'il appréciera l'ensemble « du budget également sur la base de ces éléments qui « constitueront donc un facteur ultérieur d'évaluation ; « considère ces améliorations comme insuffisantes et ne « peut au surplus accepter la position du Conseil sur le « classement en dépenses obligatoires des opérations « en capital ;

« 22. Confirme la nécessité d'une participation plus « directe de l'Autorité budgétaire à la définition annuelle « des opérations d'emprunt/prêt selon les modalités proposées par la Commission dès 1978 ;

« 23. Estime que la révision du règlement financier prévue pour 1981 devra permettre de trouver une solution « adéquate et durable au problème de la budgétisation des « emprunts/prêts ».

*Au Conseil*, l'opposition de certaines délégations se fonde sur 3 objections :

— Incompatibilité de principe avec le traité : les opérations d'emprunt/prêt, qui sont des opérations blanches, ne sauraient en aucun cas être identifiées, selon certains, avec les notions de « recettes » et de « dépenses », telles que fixées par les traités pour le budget des Communautés.

— Opposition à la notion « d'autorisation » : plusieurs délégations soutiennent que l'autorisation de contracter des emprunts et d'octroyer des prêts est donnée par le Conseil, lequel décide les règlements de base, et qu'il n'y a donc aucune raison de prévoir que par-delà la décision de base, il faille encore une autorisation budgétaire. Elles ajoutent qu'une condition, qu'une contrainte sup-

b : La deuxième occasion a été le vote, le 19 décembre 1980, d'une résolution sur le « Règlement concernant les emprunts communautaires destinés au soutien des balances de paiements des Etats membres ». Dans ce texte, le Parlement : « § 2 approuve les modalités décisionnelles « proposées tant pour ce qui concerne la Commission et « le Conseil que le Parlement ; demande cependant que « soit prévue une procédure d'information préalable des « instances concernées du Parlement avant chaque déci- « sion de prêt du Conseil.

« ... § 4 rappelle que les emprunts communautaires sont « soumis aux mêmes exigences de budgétisation que les « autres mécanismes d'emprunts (Euratom et NIC) ». (Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 346 du 31 décembre 1980, page 99). Le règlement a été adopté par le Conseil le 16 mars 1981 (voir règlement (CEE) n° 628/81 au Journal officiel des Communautés européennes n° L 73 du 19 mars 1981).

c : Le Parlement, dans sa résolution du 10 avril 1981 relative au projet de « décision du Conseil habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté » (N.I.C.), saisit cette occasion pour réaffirmer complètement sa doctrine en la matière. Ainsi, le Parlement : « 1. Confirme son « soutien au développement d'une véritable politique d'em- « prunt communautaire destinée notamment à apporter « une contribution additionnelle mais spécifique à l'effort « d'investissement dans la Communauté ; 2. accueille favo- « rablement la proposition de la Commission visant à « conférer un caractère permanent aux emprunts pour « investissements et à supprimer le plafond global préala- « blement fixé pour ces opérations ; ...10. estime que le « Conseil ne peut pas s'approprier le pouvoir exécutif de « la Commission et engage celle-ci à conserver — notam- « ment vis-à-vis de la BEI — la maîtrise et la responsa- « bilité générales de la politique d'investissement menée « grâce à ce nouvel instrument financier — et demande à « recevoir communication officielle de la Convention de « coopération entre la Commission et la Banque ; ... 12. « rappelle ses exigences en matière de budgétisation des « mécanismes communautaires d'emprunt/prêt afin d'assu- « rer :

« — l'autorisation, par voie budgétaire, des opérations « d'emprunt et de prêt,

« — une vision claire et globale de la politique d'em- « prunt de la Communauté et de sa situation d'endette- « ment,

« — l'information et le contrôle de l'Autorité budgé- « taire,

« — la garantie des bailleurs de fonds de la Commu- « nauté » (voir Journal officiel des Communautés euro- péennes n° C 101 du 4 mai 1981, page 94).

plémentaire, serait superflue dans le meilleur des cas mais pourrait aussi conduire à des situations conflictuelles lorsqu'il n'y aurait pas coïncidence ou compatibilité entre les deux « autorisations ».

— Inapplicabilité d'une série de règles budgétaires : les opérations d'emprunt/prêt ne se prêtent pas à être soumises à diverses règles budgétaires (« taux maximum », classification D.O./D.N.O., dispositions relatives aux douzièmes).

En fait, derrière ces arguments et ces contre-arguments, il y a eu des éléments de la lutte pour le pouvoir budgétaire (15) situés dans le moyen terme.

### 3°) LA BUDGETISATION DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

Alors que la budgétisation des opérations emprunt-prêt a fait un progrès, minime mais pourtant significatif, à l'occasion de l'établissement du budget pour 1981, celle du Fonds européen de développement (FED) n'en a guère fait, malgré la volonté de la Commission et la résolution du Parlement.

#### La proposition de budgétisation du FED introduite par la Commission en 1973 et 1979

Le 12 juin 1973, la Commission avait introduit devant le Conseil une proposition de budgétisation du 4<sup>e</sup> FED en se fondant sur le fait que, depuis la décision du 21 avril 1970 remplaçant les contributions financières des Etats membres au budget général par des ressources propres aux Communautés, il était logique et même inévitable que les dépenses communautaires de coopération financière fussent budgétisées à l'occasion du renouvellement de l'association. Plus précisément, la Commission expliquait que six raisons militaient en faveur de cette budgétisation, raisons qui pouvaient être regroupées autour des trois thèmes suivants :

— Budgétiser le FED, c'est communautariser l'aide de la Communauté, c'est l'incorporer dans le financement de la politique globale d'aide communautaire préconisée par le sommet de Paris. En même temps cela assure, en application de l'article 199/CEE qui fixe la règle de l'unité budgétaire, une meilleure transparence budgétaire en rassemblant dans le budget tous les moyens mis en œuvre par la Communauté.

— Budgétiser le FED, c'est assurer son contrôle parlementaire par le Parlement européen, alors que selon le régime actuel, ces crédits échappent à son pouvoir budgétaire ; or, depuis sa séance du 21 juin 1971, le Parlement européen affirmait son attachement à cette idée. En même temps cela signifie diversifier les dépenses de la Communauté, comme le souhaitent en particulier le Parlement et la Commission, en réduisant notamment la part relative des dépenses agricoles.



— Budgétiser le FED, c'est éviter toute discussion sur la clé de répartition des dépenses entre les Etats membres, la question étant résolue a priori par le système général des ressources propres. En outre, la budgétisation peut éviter toute solution de continuité entre deux conventions, le hiatus qui s'était créé dans le passé ayant posé des problèmes difficiles jamais résolus. En effet, il suffirait d'inclure dans les conventions à venir une disposition prévoyant des crédits pour la période intermédiaire.

En fait, ce sont notamment les questions de clé de répartition et d'unité de compte à retenir qui ont fait obstacle à la budgétisation du 4<sup>e</sup> FED. Celui-ci a donc continué à être un fonds hors budget. Sa clé était fixée dans l'« accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté », approuvé par les neuf Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles, le 11 juillet 1975.

Pour ce qui est du 5<sup>e</sup> FED, la Commission a proposé sa budgétisation, et en a expliqué une nouvelle fois les raisons le 10 janvier 1979. Le Conseil ne l'a pas suivie et a maintenu le régime des contributions suivant une clé politique par un autre accord interne signé le 20 novembre 1979. Ce refus de budgétisation a été un des « motifs importants » invoqués par le Parlement pour rejeter, le 13 décembre 1979, le budget pour l'exercice 1980.

#### La présence du FED dans le budget général

Il n'est pas sans intérêt d'examiner comment s'est peu à peu imposée la présence du FED dans le budget général, sous l'impulsion du Parlement :

— dans le budget pour 1974, le premier chapitre consacré à l'aide au Tiers-Monde est le chapitre 90 intitulé « Dépenses d'aide alimentaire » ;

— dans le budget pour 1975, ce chapitre devient le chapitre 92 « Aide alimentaire » ; une place vide est donc dégagée ;

— dans le budget pour 1976 est ouvert un nouveau chapitre 90 « Coopération financière et technique avec les pays en voie de développement non associés (P.V.D. n.a.), comportant, à l'initiative du Parlement, un article 900 intitulé : « Coopération financière avec les P.V.D. n.a. », doté de 20 MUC, et un article 901 intitulé : « Promotion des relations commerciales entre la Communauté et les P.V.D. n.a. », doté de 3,5 MUC ;

— dans le budget pour 1977, ces deux derniers articles deviennent les articles 930 et 931 et le resteront par la suite, tandis que dans les commentaires est inscrite, en face d'un vide précédant le chapitre 92, la phrase suivante : « Les chapitres 90 et 91 sont réservés pour les crédits du Fonds européen de développement ». Il en est ainsi du fait

du Parlement et contre la volonté du Conseil ;

— dans le budget pour 1978, la même présentation se retrouve pour la même raison ;

— dans le budget pour 1979, le vide demeure, mais sans commentaire, car tous les amendements du Parlement sont tombés, afin d'aboutir à la décision sur le Fonds régional (5) ;

— dans le budget pour 1980, il en va de même avec l'arrêt du budget en juillet 1980, après le rejet en décembre 1979, mais pour des raisons différentes (6). Dans sa recherche d'un terrain d'entente, après le rejet du projet de budget pour 1980, la Commission avait joint à sa « nouvelle proposition budgétaire » du 29 février 1980 un document intitulé : « Le Fonds européen de développement. Prévision de crédits pour 1980. Prévision financière triennale. Informations d'ordre financier ». Le 12 mars 1980, le Parlement avait demandé l'ouverture d'une procédure de concertation, laquelle n'avait pas eu lieu. Aucune trace de budgétisation n'apparaît donc ;

— dans le budget pour 1981, une forme limitée de budgétisation intervient, car en face d'un commentaire légèrement différent de celui de 1977 et de 1978 : « Ce chapitre est destiné à recueillir les crédits du Fonds européen de développement, dès que celui-ci sera budgétisé », sont ouverts un chapitre 90 intitulé : « Fonds européen de développement — coopération avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique » et un chapitre 91 intitulé : « Fonds européen de développement — Coopération avec les pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté ». En outre, le Parlement publie en annexe IV à la section du budget consacrée à la Commission un document intitulé : « Informations financières sur le Fonds européen de développement ».

#### L'attitude du Parlement européen à l'égard de la budgétisation du FED dans le budget pour 1981

Comment est-on arrivé au résultat que nous venons de décrire ?

De fait, lors de la préparation de la première lecture du Parlement, n'ont pas pris corps des projets d'amendement tendant à ouvrir des lignes budgétaires dotées de crédits. Mais, le 6 novembre 1980, le Parlement a voté un amendement présenté par sa « commission du développement et de la coopération » ouvrant, avec un p.m., deux chapitres divisés chacun en quatre articles intitulés : « subventions », « prêts spéciaux », « capitaux à risque » et « transferts pour la stabilisation des recettes d'exportation ». Dans sa résolution, il consacre trois paragraphes à cette question. Ainsi, le Parlement, « § 28 : regrette que le Conseil, en adoptant, le 20 novembre 1979, l'accord interne instituant le 5<sup>e</sup> FED, ait rendu impossible une budgétisation véritable de ces opérations avant

« 1984, et rappelle que cette décision a constitué « l'un des motifs du rejet du budget 1980 ; § 29 : « constate que l'enveloppe globale du 5<sup>e</sup> FED « (1980/1984) se monte à 4 636 MUCE financés par « des contributions des Etats membres en dehors « du contrôle de l'autorité budgétaire des Commu- « nautés ; § 30 : attend du Conseil qu'il confirme « officiellement, dans le courant de la présente « procédure budgétaire, son accord sur la budgét- « isation du 6<sup>e</sup> FED, et accepte la formule intéri- « maire de budgétisation proposée par la Com- « mission, visant en particulier à joindre au budget « des Communautés une annexe relative au FED ».

En définitive, lors des votes du 18 décembre, un amendement (?) de M. Adonnino, au nom de la « commission des budgets », est voté, qui établit la nomenclature que nous avons déjà citée, à laquelle il est ajouté « une annexe IV (à la section III du budget) qui retrace les prévisions de dépenses pour 1981 et les prévisions financières triennales relatives au 5<sup>e</sup> FED ». Un amendement reprenant celui voté le 6 novembre, de nouveau introduit par la « commission du développement et de la coopération », est, par contre, rejeté.

L'annexe IV sera publiée avec retard (7). Elle est une création sui generis qui ne trouve pas son fondement dans le règlement financier, lequel ne prévoit que trois annexes à la section III du budget (97).

#### 4<sup>e</sup>) LE CONFLIT POLITIQUE AUTOUR DU BUDGET CONSIDERE COMME BASE LEGALE ET LES INSCRIPTIONS DANS LE BUDGET

Le problème de base légale a été présent, non seulement tout au long du débat budgétaire, mais également lors de débats sur l'exécution du budget ou sur la décharge.

(97) Il n'est pas sans intérêt de raconter comment ce document a été établi :

- La Commission joint à son avant-projet de budget pour 1981, du 14 août 1980, un document intitulé : « Le Fonds européen de développement : prévisions de dépenses pour 1981, prévisions financières triennales, orientations et procédures de la coopération financière » ;
- Au Conseil, le groupe ACP/FIN l'examine le 10 septembre 1980. Le Comité des Représentants permanents, le 15 septembre 1980, prend connaissance du rapport du groupe ACP/FIN et convient de suggérer au conseil « Budget » du 23 septembre 1980 de l'annexer au projet de budget pour 1981. Par rapport au document établi par la Commission, le document joint au projet de budget pour 1981 présente les modifications suivantes : a) le titre : « Informations financières sur le Fonds européen de développement » ; b) suppression de la table des matières ; c) nouvelle pagination ; d) nouvelle introduction (page 2) et e) modifications rédactionnelles mineures (pages 3 et 5).
- Le document ne donne pas lieu à discussion au Parlement européen.
- Le document est publié le 12 mars 1981 au Journal officiel des Communautés européennes, en annexe au budget publié le 31 décembre 1980.

#### La thèse de la Commission relative aux inscriptions dans le budget et à la base légale

La Commission a rappelé dans son introduction générale à l'avant-projet de budget sa doctrine en matière d'inscriptions dans le budget :

« La Commission a arrêté, en 1979, sa doctrine « en la matière pour toutes les actions dont la réalisation a, comme préalable, une réglementation « de base. Elle peut être résumée dans les trois « principes suivants :

- « — des crédits sont inscrits sur la ligne lorsque « la proposition de règlement de la Commission a « été acceptée, ou lorsque la proposition de la « Commission ayant été faite avant le 15 juin, a « toutes les chances d'être acceptée avant le 31 « décembre en raison de ce que l'on sait des dis- « cussions antérieures dans les instances commu- « nautaires ;
- « — une ligne est ouverte en « p.m » à l'endroit « convenable dans la section III du budget et des « crédits sont inscrits au chapitre 100 (crédits pro- « visionnels) si la proposition de règlement de la « Commission n'a pas encore été acceptée, mais « qu'il y a tout lieu de penser qu'elle le sera au « cours de l'exercice suivant. Le montant des cré- « dits à inscrire dépend de la date présumée « d'entrée en application de la politique en cause ;
- « — une ligne est ouverte et dotée uniquement « d'un « p.m. », soit lorsqu'une politique nouvelle « est en gestation dans les instances communau- « taires, mais n'a pas encore fait l'objet d'une « proposition formelle de règlement de la part de « la Commission, soit lorsqu'une proposition ayant « été faite, l'évaluation financière du coût de la « politique est impossible à réaliser dans l'immé- « diat et que, par conséquent, il est contre-indiqué « de la doter de crédits et d'augmenter inutilement « le montant des ressources propres à percevoir.
- « Compte tenu des contraintes qui caractérisent « le budget 1980 à cause du plafond des ressour- « ces propres actuelles, la Commission, pour la « préparation de l'avant-projet de budget 1981, a « appliqué ces principes de façon très restrictive, « en considérant l'absence d'une base légale en « général comme une raison pour ne pas prévoir « de crédits ».

Le Conseil n'a jamais approuvé cette doctrine, quant à lui, puisqu'il tient le budget pour un acte comptable transcrivant seulement ce qui est acquis.

Pour ce qui est de la base légale de la réglementation de base nécessaire, rappelons que la Commission estime qu'elle est nécessaire lorsqu'il s'agit de financer une action ou une politique nouvelle, mais non s'il n'est prévu que de mener des actions ponctuelles (98).

(98) Voir du même auteur : « La décharge. Nouveau pouvoir du Parlement européen. Son application aux exerci-



### La thèse du Parlement en matière de base légale

Dans sa résolution, déjà citée, du 6 novembre 1980 (11), lors de sa première lecture du projet de budget pour 1981, le Parlement a réaffirmé sa position de la façon suivante : « Le budget et la législation communautaire » — le Parlement :

« — souligne que l'ouverture et le volume des crédits annuels ne peuvent être décidés que par l'Autorité budgétaire et que la fixation de « plafonds » de crédits par voie réglementaire est une violation inacceptable de ce principe ;

« — estime que le budget constitue la base juridique suffisante pour l'exécution des crédits, mais admet que, dans l'hypothèse de politiques nouvelles d'envergure nécessitant l'adoption de règlements détaillés, l'exécution des crédits soit conditionnée par l'adoption, dans le courant de l'exercice, des propositions de la Commission et des décisions du Conseil qui s'avèreraient nécessaires ;

« — considère que les crédits figurant dans le budget une fois arrêté doivent être exécutés par la Commission sans que le Conseil puisse y faire ultérieurement obstacle, que ce soit en se réservant un droit de veto par la procédure des comités de gestion ou en s'attribuant un droit d'approbation de chacune des opérations spécifiques de dépenses ».

Dans sa résolution, qu'il a rejetée globalement le 18 décembre 1980 (67), se trouvait également une référence à cette question qu'il n'est pas sans intérêt de relever. Les deux articles, qui avaient été votés individuellement, se lisaient ainsi : Le Parlement :

« — regrette que les problèmes relatifs aux principes et mécanismes budgétaires (classification des dépenses, application du taux maximum aux crédits d'engagement, relations entre budget et législation communautaire...) n'aient pu être résolus dans le cadre de la présente procédure — et propose donc au Conseil de reprendre les discussions sur ces problèmes dès le début de l'exercice 1981, en vue de parvenir à un accord global et durable avant le début de l'examen du budget 1982 ;

ces 1977 et 1978 » dans la Revue du Marché Commun de mars 1981 (pages 121 à 123).

Voir également la réponse de la Commission du 3 mars 1981 à la question écrite n° 1486/80 du 12 novembre 1980 de M. PRICE, par laquelle celle-ci distingue « les lignes budgétaires dont la mise en œuvre nécessite une décision ultérieure du Conseil » et celles pour l'exécution desquelles « le Conseil peut être amené à prendre, en fin de compte, une décision différente de celle envisagée par (elle), compte tenu soit de l'avis négatif d'un comité consultatif à l'égard des mesures proposées par (elle), soit de la saisine du Conseil par un Etat membre ». (Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 78 du 6 avril 1981).

« — note cependant, avec satisfaction, que le Conseil a accepté l'ouverture de plusieurs lignes de crédits en anticipation de l'adoption des actes législatifs complémentaires éventuellement nécessaires ; juge que cette acceptation constitue un engagement pour les Institutions concernées de prendre toutes les mesures utiles pour permettre le démarrage des actions considérées pendant le courant de l'exercice 1981 ».

### La situation en matière d'inscriptions et de base légale dans le budget pour 1981

Nous ne poursuivons pas plus l'examen de ce dossier dans le présent article, puisque nous l'avons fait par ailleurs (85) ; par contre, nous relevons les points où la thèse défendue par chaque Institution a suscité des controverses.

*Inscription sur la ligne de crédits pour le marché de la viande ovine (chapitre 71).* — Le Conseil « Agriculture » accepte un système d'organisation commune de marché (O.C.M.) pour les viandes ovine et caprine le 30 mai 1980. Cependant, il met comme condition à la mise en œuvre de cette O.C.M. que des accords d'autolimitation d'exportations vers la CEE soient négociés avec les pays tiers, et notamment avec la Nouvelle-Zélande. Le règlement de base CEE n° 1837/80, « viande ovine », est publié officiellement le 27 juin 1980, l'article 35 suspendant son application tant que les accords d'autolimitation n'auraient pas été négociés. Ceux-ci sont conclus le 20 octobre 1980, date à laquelle le règlement « viande ovine » entre en vigueur.

Compte tenu de l'accord unanime et définitif du Conseil « Agriculture » du 30 mai 1980, la Commission inscrit sur la ligne, au chapitre 71 de son avant-projet de budget du 14 août 1980, les différentes actions à financer pour la viande ovine, puisque le législateur a défini en détail le fonctionnement de l'O.C.M.

D'aucuns s'interrogent pourtant sur le point de savoir si la condition suspensive aux accords d'autolimitation nécessitait que fussent ou non inscrits les montants au chapitre 100. Compte tenu de la certitude qu'avait à l'époque la Commission qu'elle verrait aboutir rapidement les accords d'autolimitation, il était parfaitement légitime pour elle d'inscrire les crédits sur la ligne. Quoi qu'il en soit, le Conseil, le 24 septembre, confirme l'avant-projet de budget par son projet de budget.

*Inscription sur la ligne des crédits pour les mesures supplémentaires (chapitre 58) et le mécanisme financier (chapitre 41) au profit de la Grande-Bretagne.* — Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut (dans le troisième chapitre de la première partie), une solution est trouvée au problème britannique de financement du budget général par la décision du 30 mai 1980. Forte de cet accord, et

bien que les règlements ne sont pas pris — ils ne le seront que le 27 octobre 1980 (19) — la Commission inscrit sur la ligne les crédits dans son avant-projet de budget du 14 août 1980. Le Conseil confirme cette inscription dans son projet du 24 septembre 1980.

*Inscription dans le budget de crédits pour les remboursements compensatoires à la Grèce en raison des mesures prises en faveur de la Grande-Bretagne (article 491).* — Dans ses conclusions du 30 mai 1980, le Conseil décide également que la charge pour la solution du problème britannique serait supportée par les « autres huit Etats membres ». Il en résulte la nécessité de compenser la contribution de la Grèce à ces dépenses. Afin de créer une base juridique pour la restitution de la contribution grecque, la Commission saisit, le 19 novembre 1980, le Conseil d'une proposition de règlement la prévoyant.

Dans son rapport, la commission des budgets du Parlement, saisie pour avis, n'éprouve aucune hésitation à approuver le principe de cette restitution. Il lui paraît toutefois discutable qu'il faille prévoir une base juridique distincte, le budget pouvant lui-même constituer cette base juridique : en effet, le projet de budget, adapté par la lettre rectificative n° 2 au projet de budget, prévoit des crédits d'un montant de 6,53 MUCE pour l'article 491 (au titre de remboursements compensatoires à la Grèce pour neutraliser sa participation au financement des mesures en faveur du Royaume-Uni), inscrits au chapitre 100 du budget. Dans sa résolution du 16 décembre 1980, le Parlement ratifie entièrement le point de vue de sa commission des budgets, en dépit de la position de la Commission considérant indispensable une telle base juridique distincte.

Le Conseil arrête néanmoins, le 20 janvier 1981, le règlement (CEE) n° 284/81 (99) reprenant, quant au fond, la proposition de la Commission, afin de faire bénéficier la Grèce des montants nécessaires pour compenser la charge financière supplémentaire qui la concerne et qui découle des paiements au Royaume-Uni effectués en exécution du budget 1981 au titre de l'exercice 1980, en vertu de l'application des règlements (CEE) n° 2743/80 et (CEE) n° 2744/80 (19).

*Inscription dans le budget de crédits aux deux postes de l'article 324 intitulé « Aides aux projets de démonstration dans le cadre du programme communautaire d'énergie », soit au poste 3240 intitulé « Programme communautaire d'économie d'énergie » et au poste 3241 intitulé « Programmes de développement de nouvelles sources d'énergie ».* — La Commission, dans son avant-projet de budget pour 1981, propose des crédits d'engagement pour ces deux lignes budgétaires à des montants supérieurs à ceux autorisés par les plafonds fixés par leur règlement de base. Plus précisément, elle pro-

pose 28 MUCE (+ 18 MUCE) pour le poste 3240 et 66,5 MUCE (+ 45,5 MUCE) pour le poste 3241.

Le Conseil du 24 septembre 1980 ramène les montants au niveau des plafonds réglementaires pour le poste 3240, soit 10 MUCE, et même en dessous pour le poste 3241, soit 16 MUCE au lieu de 21.

La Commission introduit, le 8 octobre, deux propositions de règlements tendant à doubler les enveloppes budgétaires existantes : de 55 à 110 MUCE pour des projets d'économie d'énergie et de 95 à 190 pour des projets d'exploitation de sources alternatives telles les gisements géothermiques et l'énergie solaire (pour ce qui est des projets relatifs à la liquéfaction et à la gazéification des combustibles solides, la proposition de la Commission datait déjà du 29 novembre 1979).

Le Parlement européen, le 6 novembre 1980, vote des amendements rétablissant les chiffres de l'avant-projet de budget pour les deux postes.

Le Conseil, en deuxième lecture, le 24 novembre 1980, rejette les amendements du Parlement, mais cependant dote les deux postes de crédits d'engagement supérieurs à ceux de son premier projet de budget, à savoir : pour le poste 3240, 10 à 24 MUCE (dépassement du plafond de 14 MUCE) et pour le poste 3241, 16 à 44 MUCE (dépassement du plafond de 23 MUCE). Il déclare estimer que ces crédits seront suffisants pour permettre de poursuivre ces actions selon le rythme enregistré au cours des exercices précédents et ne soulève pas le problème des plafonds.

Le 18 décembre 1980, l'un des deux amendements votés par le Parlement concerne le poste 3241. Il inscrit dans le budget 15 MUCE de plus en crédits d'engagement et 9,5 de plus en crédits de paiement.

En définitive, le budget pour 1981 comporte, pour le poste 3240, 24 MUCE de crédits d'engagement (soit un dépassement de 14 millions du plafond réglementaire) et 3 MUCE de crédits de paiement et, pour le poste 3241, 59 MUCE de crédits d'engagement (soit un dépassement de 38 millions du plafond réglementaire) et 26 MUCE de crédits de paiement.

Sur le plan normatif, le débat se poursuit durant l'année 1981. En exposé des motifs à sa proposition, la Commission avait rappelé qu'elle estimait que « le respect dû aux pouvoirs du Parlement en ce qui concerne les dépenses non obligatoires implique que les éléments chiffrés ne devraient être inscrits dans la décision du Conseil qu'à titre indicatif, dans le but exclusif de mettre l'Autorité budgétaire à même d'avoir une idée « raisonnable du volume des dépenses qui sera « probablement impliqué ». Aussi « la Commission

(99) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° L 32 du 4 février 1981.



« réitère-t-elle sa demande à l'occasion de la « présente proposition de règlement, de ne faire « figurer le nouveau montant du soutien financier « qu'à titre purement indicatif ».

Le Parlement, saisi pour avis sur deux propositions de règlements, demande une concertation le 13 février 1981 avec le Conseil « sur les problèmes délicats que ces règlements posent pour (ses) compétences budgétaires ». Une première tentative de concertation avorte en mars 1981.

#### 5°) LES QUESTIONS EN SUSPENS QUANT À LA PROCEDURE BUDGETAIRE ELLE-MEME

Le déroulement de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget pour 1981 se caractérise par un dialogue, certes imparfait, mais de plus en plus approfondi entre les deux détenteurs de l'Autorité budgétaire. Toutefois, restent non résolues — en raison de la conclusion heurtée des trois dernières procédures budgétaires (5) (6) — certaines questions dont il faudra bien, à un moment donné, débattre sérieusement, telles la classification en dépenses obligatoires (D.O.) et dépenses non obligatoires (D.N.O.) et la marge de manœuvre du Parlement.

#### Le dialogue entre Institutions chargées de l'établissement du budget : la concertation budgétaire

Au fil des ans, ce dialogue s'est approfondi et a atteint une grande intensité. Il est même un dialogue, car la Commission y participe toujours.

*L'histoire du dialogue entre Institutions.* — Nous ne reviendrons pas sur les deux premières phases du dialogue organisées lors du premier, puis du deuxième Conseil « Budget », mais sur la troisième qui n'est apparue qu'il y a cinq ans. Ainsi :

— en 1976, pour l'établissement du budget pour l'exercice 1977, des membres du Conseil « Budget » se sont réunis le 15 décembre à Luxembourg, afin de déterminer une position commune à adopter pour une réunion de concertation qui a eu lieu dans l'après-midi. La délégation du Parlement était présidée par M. Spenale ;

— en 1977, pour l'établissement du budget pour l'exercice 1978, signalons d'abord une concertation officieuse entre M. Simonet, président du Conseil « Affaires générales » et M. Eyskens, président du Conseil « Budget », le 7 décembre à Bruxelles, avant la réunion proprement dite du deuxième Conseil « Budget », la concertation officielle entre Conseil et Parlement ne se tenant que plus tard dans la journée.

Une autre rencontre a eu lieu le 13 décembre à Strasbourg, entre M. Eyskens, président du Conseil, et une délégation du Parlement dirigée par M. Spenale.

— En 1978, pour l'établissement du budget pour l'exercice 1979, s'est tenu un nouveau Conseil « Budget » le 5 décembre à Bruxelles, afin d'examiner les suites à donner au Conseil européen qui s'était tenu à Bruxelles la veille et le jour même. Il a été suivi d'une concertation. La présidence de la délégation du Parlement était assurée par M. Spenale.

Le 12 décembre à Luxembourg, durant la session budgétaire du Parlement, s'est tenue une réunion de membres du Conseil (MM. Lahnstein, Bernard-Reymond, Mac Sharry et Mazzařino). Les mêmes thèmes que le 5 décembre ont été abordés.

— En 1979, pour l'établissement du budget pour l'exercice 1980, le Conseil « budget », réuni à Strasbourg, a quatre réunions de concertation avec une délégation du Parlement dirigée par Mme S. Veil. Une cinquième réunion a même lieu avec le seul Président du Conseil. Ces réunions se tiennent les 12 et 13 décembre entre 17 h 15 et 4 h 20. La session du Conseil « Budget » lui-même est découpée en cinq parties.

Après le rejet du budget le 13 décembre 1979, la « nouvelle proposition budgétaire » de la Commission fait l'objet d'une nouvelle concertation qui se déroule les 17 et 18 juin 1981 entre 15 h 15 et 23 h 45, en deux réunions, entre le Conseil et la délégation du Parlement dirigée par M. Gonella, vice-président. Une ultime réunion de concertation a lieu le 27 juin entre M. Colombo, président du Conseil « Affaires générales » et M. Fracansani, président du Conseil « Budget », d'une part, et M. Lange, président de la commission des budgets du Parlement et M. Dankert, rapporteur général, d'autre part, lors de la session du Parlement.

*Le dialogue en 1980* — Rappelons qu'il y a eu quatre réunions de concertation budgétaire entre le Conseil, une délégation du Parlement dirigée par Mme Veil et la Commission : le 23 septembre 1980 à Bruxelles, lors du premier Conseil « Budget » (une heure et demie), le 24 novembre 1980 à Bruxelles, lors du deuxième Conseil « Budget » (trois heures), et deux fois le 17 décembre 1980 à Strasbourg, avant le troisième Conseil « Budget » (une heure) et avec le seul Président du Conseil plus tard (57) (trois quarts d'heure). La tenue d'un troisième Conseil « Budget », précédé d'une réunion de concertation, est donc confirmée dans la vie institutionnelle de la Communauté.

(100) L'annexe I (ou l'annexe II, les textes étant contradictoires) actuelle ne comporte qu'une seule modification par rapport à la précédente rédaction qui datait du 17 septembre 1976, année où les dispositions du traité du 22 juillet 1975 avaient été prises en compte. Il s'agit de la suppression, à l'article 3 § 6, de l'ancien 3<sup>e</sup> tiret ainsi libellé : « L'ensemble du projet de budget ». Le Parlement ne se prononce donc plus par vote distinct sur l'ensemble du budget.

Lors de la révision générale de son règlement le 26 mars 1981, le Parlement a maintenu une annexe I « Procédures à appliquer pour l'examen du budget général des Communautés européennes et des budgets supplémentaires », sans pratiquement la modifier, ce qui signifie qu'il n'est pas fait allusion à la concertation budgétaire (100).

**La classification des dépenses en « obligatoires » et « non obligatoires »**

La procédure budgétaire s'est terminée, ainsi que nous l'avons expliqué, de façon précipitée, sans que soient véritablement débattus de nombreux projets d'amendements, ce qui a eu pour conséquence que les deux détenteurs de l'Autorité budgétaire ne se sont pas affrontés sur la classification

des dépenses en dépenses obligatoires (D.O.) et en dépenses non obligatoires (D.N.O.). Le 6 novembre, dans la résolution déjà citée (11), votée au terme de votes en première lecture, le Parlement exprimait clairement sa position : « § 31 constate que des « divergences majeures persistent entre les trois « Institutions concernées sur la nature et le volume « des dépenses à considérer comme non obliga- « toires, mais observe avec satisfaction un rappro- « chement des positions de la Commission et du « Parlement sur ce point ; § 32 relève que l'incer- « titude actuelle sur la classification des dépenses « gêne considérablement le déroulement de la pro- « cédure budgétaire et peut amener le Parlement à « remettre en cause cette distinction, ainsi qu'il « l'avait d'ailleurs prévu lors de l'élaboration du « traité de 1975 ».

Divergences en matière de classification des dépenses du budget général				
Nomenclature		Position de		
Chapitre ou article	Intitulé	Com-mis-sion	Con-seil	Parle-ment
491	Remboursements compensatoires à la Grèce	DO	DO	DNO
54	Contribution à la CECA au titre de mesures sociales temporaires en liaison avec la restructuration sidérurgique	DNO	DO	DNO
57	Mesures destinées à réduire les disparités économiques au sein de la Communauté dans le cadre du SME (articles 570 et 571)	DO	DO	DNO
58	Mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni	DO	DO	DNO
591	Service annuel de la bonification d'intérêt au profit des prêts exceptionnels à l'Italie suite au séisme de novembre 1980	DNO	DO	DNO
80	Projets d'amélioration des structures agricoles	DNO	DO	DNO
81	Actions socioculturelles de caractère général	DO	DO	DNO
82	Actions en faveur des régions défavorisées (sauf poste 8262 : transformation secteurs agricoles Irlande du Nord)	DO	DO	DNO
860	Actions communes de restructuration, modernisation et développement du secteur de la pêche	DNO	DO	DNO
861	Actions communes d'amélioration des structures de la pêche hauturière	DO	DO	DNO

Divergences en matière de classification des dépenses du budget général				
Nomenclature		Position de		
Chapitre ou article	Intitulé	Com-mis-sion	Con-seil	Parle-ment
862	Groupements de producteurs dans le secteur de la pêche	DO	DO	DNO
870	Actions immédiates d'adaptation des capacités	DNO	DO	DNO
871	Participation financière à la surveillance dans les eaux maritimes du Danemark et de l'Irlande	DO	DO	DNO
90-91	Fonds européen de développement	DO	DO	DNO
920	Aide alimentaire en céréales	DO	DO	DNO
921 à 924	Aide alimentaire par produit	DNO	DO	DNO
925	Dépenses résultant de la convention conclue entre la CEE et l'UNRWA	DO	DO	DNO
926	Autres dépenses d'aide alimentaire	DNO	DO	DNO
96	Coopération avec des pays tiers	DO(*)	DO	DNO
97	Coopération dans le domaine des produits de base	DO	DO	DNO
992	Délégations de la Commission dans les pays ACP et dans les pays et territoires d'Outre-Mer	DNO	DO	DNO
100	Crédits provisionnels	Classification DNO de la ligne de destination		

(\*) Sauf poste 9631 : aide spéciale Turquie.  
article 967 : coopération avec les pays arabes sur le plan régional (DNO pour tous).



De fait, le déroulement de la procédure pour l'établissement du budget témoigne que les divergences entre institutions en matière de classement sont très importantes, ainsi que le montre le tableau ci-dessus. Pourtant, il faut savoir que la procédure budgétaire se termine par la reconnaissance de la classification retenue par le Conseil, c'est-à-dire celle qui est la plus restrictive pour l'exercice des pouvoirs du Parlement (40). Par contre, lors de l'exécution du budget, et en l'occurrence lors de l'exécution des virements, le Parlement revient à sa propre classification, ce qui place — non le Conseil, mais la Commission — dans une situation très inconfortable pour ne pas dire dangereuse (101).

### La marge de manœuvre du Parlement

Un autre sujet, apparenté au précédent, aurait pu être l'occasion d'un conflit entre les deux détenteurs de l'Autorité budgétaire, à savoir celui de l'application du taux maximum d'augmentation des D.N.O., pareillement aux crédits d'engagement et de paiement. Le 6 novembre 1980, le Parlement avait réaffirmé sa position, déjà exprimée l'année précédente (6), par sa résolution votée à la fin de sa première lecture (11), en rappelant : « § 33. que le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires ne peut être — ni en droit, ni en logique — appliqué de façon automatique aux crédits d'engagement, mais qu'il peut cependant constituer une référence utile pour l'évolution de ces crédits ».

### La résolution du Parlement du 10 avril 1981

Ce thème n'est plus apparu comme un sujet de conflit lors de la deuxième lecture du Parlement, mais il le demeure pour l'avenir. Le 10 avril 1981, le Parlement a voté une résolution préparée par les quatre derniers rapporteurs (102) au nom de la

(101) Nous pouvons citer trois cas de changement de classification de crédits de D.O. en D.N.O. par le Parlement européen à l'occasion d'autorisations de virements demandés par la Commission à partir du chapitre 100.

Le premier concerne les « mesures de contrôle de la qualité des produits livrés au titre de l'aide alimentaire » (poste 9261) et le deuxième les « paiements de certaines compensations et redevances relatives à la pêche dans les eaux maritimes de certains pays d'Afrique » (article 892). Dans ces deux cas, qui remontent à 1980, le Parlement, considérant qu'il s'agissait d'une dépense non obligatoire, a déclaré que le virement était autorisé. Dans un troisième cas, qui date de 1981 et qui concerne les « remboursements compensatoires à la Grèce » (article 491), le Parlement « exprime un avis favorable » en déclarant : « Selon ses délibérations, ces dépenses sont des D.N.O. ». Dans ces trois cas, le Parlement ne donne pas une motivation du changement de classification auquel il procède.

(102) M. ADONNINO, rapporteur pour la section III du budget de l'exercice 1981 ; M. ANSQUER, rapporteur pour

commission des budgets « sur le dialogue inter-institutionnel relatif à certaines questions budgétaires ». Dans cette résolution, on peut relever les points suivants : le Parlement : « 1. estime que les divergences de procédures subsistant entre le Conseil et le Parlement sur le budget de la Communauté devraient être aplanies avant que ne soit entamée la procédure budgétaire de l'exercice 1982 ; 2. est d'avis qu'il convient d'améliorer par une série de mesures pratiques la coopération budgétaire établie entre le Conseil et le Parlement tout au long de la procédure budgétaire annuelle ; par exemple, le Comité des Représentants permanents et le Comité budgétaire du Conseil devraient transmettre leurs documents de travail ainsi que les procès-verbaux de leurs réunions au rapporteur et aux membres de la commission des budgets ; 3. attache la plus haute importance à la solution de certains problèmes essentiels qui se sont posés durant les procédures budgétaires de 1980 et 1981, et qui résultent de difficultés inhérentes à l'application de l'article 203 du traité ; ... 5. insiste instamment pour qu'un accord définitif soit conclu sur la classification des dépenses en dépenses obligatoires et en dépenses non obligatoires ; ... 7. propose que le Conseil, le Parlement et la Commission recherchent un accord sur les points suivants : (i) le moment auquel la marge d'augmentation des dépenses non obligatoires peut être appliquée par le Parlement ; (ii) l'application de cette marge aux procédures des budgets supplémentaires ; (iii) les procédures de prise de décision du Conseil lorsqu'il examine les amendements au budget présentés par le Parlement et lorsqu'il fixe un nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires ; (iv) l'application d'un taux maximal aux crédits d'engagement ; (v) le lien entre crédits d'engagement et crédits de paiement... 9. considère que les problèmes suivants doivent être examinés en priorité conjointement avec le Conseil : (i) le rôle du budget en tant que base juridique permettant la mise en œuvre des crédits ; (ii) la fixation du volume des crédits par un biais de procédures budgétaires ou juridiques ; (iii) le droit de la Commission d'exécuter le budget de manière autonome et le rôle des comités de gestion ; 10. charge, dès lors, sa commission des budgets de prendre les contacts indispensables avec le Conseil afin de faire en sorte que le plus grand nombre possible de ces problèmes soit résolu avant le début de la procédure budgétaire de l'exercice 1982 ».

les sections I, II, IV et V du budget de l'exercice 1981 ; M. DANKERT, rapporteur pour la section III du budget de l'exercice 1980 et M. R. JACKSON, rapporteur pour les sections I, II, IV et V du budget de l'exercice 1980. (Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 101 du 4 mai 1981, page 107).

Le 12 mai 1981, le Président du Conseil « Budget » (le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères des Pays-Bas) a participé aux travaux de la commission des budgets du Parlement pour examiner de quelle manière pourrait s'engager cette concertation à trois.

Une novation est à relever durant la procédure pour l'établissement du budget rectificatif 1/1981 : la présidence du Conseil (britannique) était représentée, durant les travaux de la commission des budgets du Parlement, non, comme à l'accoutumée, par le Président du comité budgétaire, mais par le Président du comité des Représentants permanents.

#### La résolution du Parlement du 17 septembre 1981

Dans l'exposé des motifs de son projet de budget du 23 juillet 1981, le Conseil prenait l'initiative de proposer au Parlement une « déclaration commune » en matière de procédure budgétaire, ainsi formulée : « A l'occasion de l'adoption du budget rectificatif pour 1981, l'Assemblée, le Conseil et la Commission des Communautés européennes réaffirment leur volonté de coopérer étroitement tout au long de la procédure budgétaire annuelle. Le bon fonctionnement de cette procédure, et notamment le respect d'un calendrier et du principe de l'annualité budgétaire, ainsi que la limitation des crédits inscrits dans un budget à ce qu'il apparaît possible de payer au cours de l'exercice, sont en effet nécessaires à l'élaboration d'un budget qui permette de traduire les priorités communautaires dans l'observation d'une nécessaire rigueur financière ».

Le Parlement, dans sa résolution du 17 septembre 1981, a répondu positivement à l'appel du Conseil. Ainsi, on peut y lire : « Déclaration commune des institutions en matière de procédure budgétaire : le Parlement § 21. Constate que les principes budgétaires cités dans le projet de déclaration commune proposé par le Conseil et accepté par la Commission rencontrent le plein accord du Parlement qui les a toujours défendus et continuera à le faire ».

Immédiatement après le Parlement relance la balle dans le camp du Conseil en écrivant au titre : « Procédure de dialogue inter-institutionnel » qu'il § 22. considère cependant que l'amélioration de la coopération inter-institutionnelle en matière budgétaire — à plusieurs reprises réclamée par le Parlement — suppose la clarification de plusieurs autres éléments qu'il a déjà portés à l'attention du Conseil et de la Commission ; attend donc du Conseil qu'il réponde positivement à sa demande de poursuivre le dialogue inter-institutionnel sur les points précisés dans sa résolution du 10 avril 1981 — ainsi que sur toute autre question que le Conseil désirerait également soulever ».

#### La communication de la Commission du 7 octobre 1981

Le 7 octobre 1981, la Commission arrête une communication intitulée : « Les relations entre les institutions de la Communauté ». Nous pouvons y relever quelques passages qui appartiennent à notre propos. Ainsi, nous lisons au paragraphe 20 : « Il convient de ne pas perdre de vue que jusqu'à présent la concertation législative s'est heurtée à une série de problèmes génériques mettant en jeu les pouvoirs budgétaires du Parlement. On citera comme exemples : la classification des dépenses en D.O. ou D.N.O. — d'où découlent les pouvoirs respectifs des institutions en matière budgétaire —, la mention de données chiffrées, contraignantes ou évaluatives, pour déterminer l'ampleur des conséquences budgétaires de l'action proposée, la nécessité ou non d'une base juridique réglementaire distincte du budget, le rôle des comités dans la prise des décisions individuelles de financement.

« Il est donc impérieux, pour « revivifier » la concertation législative, que le « dialogue inter-institutionnel » dans le domaine budgétaire aboutisse réellement à rapprocher les positions des institutions sur ces questions ».

La Commission poursuit au paragraphe suivant en indiquant : « 21. Le domaine budgétaire est par excellence celui où le Parlement possède des pouvoirs réels. L'expérience des dernières années a montré que leur exercice pouvait conduire à des confrontations entre les deux détenteurs de l'Autorité budgétaire, tant au stade de l'établissement qu'à celui de l'exécution du budget. Or, après maints appels de la Commission et l'insistance renouvelée depuis des années du Parlement, le dialogue inter-institutionnel, malgré un premier progrès, doit encore être véritablement engagé. Certes, un accord s'est fait sur quelques principes budgétaires, mais le Parlement a exprimé sa volonté d'aller plus loin dans cette voie et de couvrir toutes les questions mentionnées dans sa résolution du 10 avril 1981, ainsi que toute autre question que le Conseil désirerait également soulever. La Commission appuie pleinement le Parlement dans cette démarche.

« Pour ces questions, comme pour d'autres sur lesquelles les positions des institutions doivent encore se rapprocher, le dialogue inter-institutionnel devrait conduire à dégager des solutions acceptables par toutes les parties concernées, dans le respect des traités.

« Pour ce qui est du contenu même du budget, où les pouvoirs les plus importants du Parlement s'exercent sur les D.N.O., la Commission, avec le Parlement, continue à rechercher un meilleur équilibre entre D.O. et D.N.O. : les derniers budgets portent la marque tangible de cette



« volonté, que la restructuration à mener dans le cadre du Mandat viendra encore accentuer. « L'approche objective de la Commission en matière de classification D.O./D.N.O. n'est d'ailleurs pas « éloignée de celle du Parlement ».

## Le budget en dépenses pour l'exercice 1981

Quoi qu'on en dise, et quoi qu'on fasse, le budget pour l'exercice 1981 est resté un « budget de dépenses » et non un « budget de recettes » (15). Cette constatation de fait nous amène à organiser la quatrième partie de cet article autour des 21,123 millions d'Ecus (MioEcus) de crédits pour engagements et des 19,328 MioEcus de crédits pour paiements au titre des dépenses, c'est-à-dire autour de chacune des « dépenses opérationnelles » en 1981, des coûts de la machine administrative, et des remboursements. Ainsi que le montrent les tableaux III et IV, les dépenses opérationnelles de la CEE et de la CEEA peuvent être ventilées en grandes catégories : la garantie des marchés agricoles, le développement interne de la Communauté, les crédits pour l'agrégat « recherches énergie, industrie et transports » et les aides aux pays du Tiers-Monde. Nous tiendrons évidemment compte des conséquences du budget rectificatif n° 1/1981 (B.R. 1/1981) pour chacune de ces catégories (tableau VI).

### 1°) LA GARANTIE DES MARCHES AGRICOLES

La première dépense communautaire, la garantie des marchés agricoles, avec 12 870 MioEcus, en progression de 12,05 % par rapport à l'année précédente, représente encore 66,59 % des crédits de paiement du budget 1981, contre 70,98 % de ceux du budget 1980.

#### L'évolution des dépenses budgétaires et le premier budget rectificatif

Le 15 juin 1981, dans son avant-projet de B.R. 1/1981, la Commission propose de revoir ces crédits en fonction des éléments qui sont intervenus depuis son adoption, et qui en modifient à la fois le montant global et la répartition interne. Ainsi, les décisions du Conseil du 2 avril 1981, concernant les prix et mesures connexes pour la campagne 1981-1982 (103), augmentent les dépenses

(103) Les décisions prises par le Conseil le 2 avril 1981 ne portent pas seulement sur les prix agricoles et les mesures connexes, mais également sur une série de dossiers qui avaient été intégrés dans la négociation (voir Journal officiel des Communautés européennes n° L 90 du 4 avril 1981).

d'environ 350 MioEcus. En outre, les livraisons de produits alimentaires à la Pologne à des conditions plus avantageuses pour ce pays que les conditions habituelles du marché mondial constituent une charge pour le budget du FEOGA/Garantie (104), et la distillation exceptionnelle de vin, décidée par le Conseil par le règlement (CEE) 1144/81, en vue de contribuer à l'assainissement de ce marché avant la prochaine récolte, entraîne une dépense supplémentaire de l'ordre de 60 MioEcus. Par contre, l'exécution du budget de 1981 est également marquée par des économies en raison d'une gestion rigoureuse, soit environ 400 MioEcus. Enfin, la conjoncture, plus favorable pour certains secteurs, notamment pour les produits laitiers, le sucre et la viande ovine, mais plus défavorable que prévu initialement pour la viande bovine, la viande porcine, les graines oléagineuses, ainsi que l'évolution monétaire, particulièrement favorable sur le

— Prix agricoles : le niveau moyen retenu pour la hausse des prix agricoles est d'environ 9,5 % (augmentations variant entre 6 et 11). Par rapport aux propositions initiales de la Commission, le compromis adopté relève le taux d'accroissement pour le lait (8 à 9 %), les viandes bovine (9 à 10 %) et porcine (6 à 7,5 %), le riz (9 à 10 %), le sucre (10 à 11 %) et l'huile d'olive (7,5 à 8,5 %).

Quant aux différentes mesures connexes adoptées (co-responsabilité, primes, aides), elles portent sur les secteurs suivants : lait et produits laitiers, céréales, viande bovine, sucre, vin, huile d'olive, fourrages séchés, fruits et légumes.

— Mesures agri-monnaïres : les décisions prises dans ce domaine modifient les montants compensatoires monétaires (MCM) dans tous les pays, sauf en Grande-Bretagne ; les MCM seront de + 3,2 en Allemagne, -1,7 en Italie et 0 dans les autres pays. Les modifications de taux verts ont pour conséquence d'accroître l'augmentation des prix communs en monnaie nationale en Italie, en Irlande, en France, au Danemark et en Grèce et au Benelux ; au contraire, la hausse des prix sera amputée dans des proportions correspondantes dans les autres pays. Les hausses totales des prix sont donc de 15,5 % en Italie, 12,3 % en France, en Grèce et au Danemark, 13,4 % en Irlande, 10,2 % dans les pays du Benelux, 4,8 % seulement en Allemagne.

— Autres mesures : dans le « paquet » se trouvent également la nouvelle organisation commune du marché du sucre, les importations de beurre en provenance de la Nouvelle-Zélande, les mesures structurelles en faveur des agriculteurs et des régions défavorisées, le contingent GATT pour l'importation communautaire de 60 000 tonnes de viande bovine (venant essentiellement d'Australie), la répartition du contingent communautaire d'importation de viande bovine congelée pour 1981, les règlements d'application pour les prix minima des vins de table, et enfin l'application de restitutions à l'exportation pour les céréales contenues dans le whisky.

(104) Le coût additionnel des ventes de produits alimentaires à la Pologne résulte d'un rabais de 15 % par rapport aux prix mondiaux. La première tranche d'aide a représenté 30 MioEcus imputés sur les crédits de l'exercice 1980. La deuxième tranche a représenté 40 MioEcus imputés sur les crédits de l'exercice 1981. La troisième tranche, qui pourrait être de l'ordre de 51,5 MioEcus, sera imputée à concurrence de 16,5 MioEcus sur les crédits de l'exercice 1981. Une décision n'a pas encore été prise pour le solde.

plan financier, grâce surtout au niveau élevé de la livre, entraînent aussi de substantielles économies de l'ordre de 570 MioEcus. L'effet cumulé de ces différents éléments se chiffre, pour l'ensemble des crédits de la Garantie, y compris ceux du chapitre 100, à une diminution de 521 MioEcus pour l'exercice 1981.

Le budget rectificatif n° 1/1981 se caractérise également par le transfert sur leur(s) ligne(s) d'accueil de deux crédits mis en réserve au chapitre 100 : 60 MioEcus de restitutions à octroyer pour les céréales utilisées dans la fabrication de boissons spiritueuses, notamment le whisky, 135 MioEcus d'aide à la consommation de beurre au-delà de la campagne 1980-1981 et surtout par le transfert d'un crédit provisionnel du chapitre 79, alimenté par la réduction de 2 % des crédits inscrits sur chaque ligne budgétaire des titres 6 et 7 pour un montant de 254,5 MioEcus (réserve dite ADONNINO).

Les crédits des principales organisations communes de marché (O.C.M.) sont les suivants : produits laitiers (33,9 % avec 4 190 MioEcus), céréales (17,3 % avec 2 131 MioEcus), viande bovine (12,5 % avec 1 547 MioEcus) ; les autres organisations représentent 36,1 %. A noter que le coût des montants compensatoires monétaires, les fameux M.C.M., est presque nul (21 MioEcus), alors qu'il représentait 14,5 % des dépenses du FEOGA/Garantie en 1977 (15).

Une des caractéristiques les plus notables des décisions du 2 avril 1981 du Conseil est le fait que la « coresponsabilité » (c'est-à-dire la participation des producteurs au financement de l'écoulement des excédents) n'a pas été érigée au rang de « quatrième principe » de la politique agricole commune, sans que la notion de coresponsabilité soit toutefois abandonnée. Il s'agit d'un échec pour les finances publiques européennes, si des mesures alternatives ne sont pas décidées.

En définitive, par son avant-projet de budget rectificatif 1/1981, la Commission propose une réduction de 521 MioEcus des crédits du FEOGA/Garantie. Le 23 juillet, la Commission ayant donné l'assurance que les crédits d'un montant de 12 349 MioEcus seront suffisants pour qu'elle puisse respecter ses obligations vis-à-vis des exploitations agricoles, sur la base des réglementations existantes, le Conseil inscrit cette réduction dans son projet de budget. En outre, au cours des débats au sein du Conseil sur l'avant-projet de budget rectificatif 1/1981, il s'avère nécessaire d'inscrire un montant de 40 MioEcus au chapitre 79 pour prévision partielle de remboursements à intervenir en 1981 au titre de l'apurement des comptes des exercices 1974 et 1975. Le projet de budget arrêté par le Conseil s'élève donc à 12 309 MioEcus pour le FEOGA/Garantie.

CORESPONSABILITÉ

O.C.M.	Budget ordinaire 1981	Proposition de la Commission	Budget rectificatif 1981
Céréales (*)	—	14	—
Lait (**) normale	327,3	397,3	508
supplémentaire	171,5	75	—
Autres (***) tabac, fruits et légumes, huile d'olive, colza (****)	—	p.m.	—

a) Proposition de la Commission ; b) Décision du Conseil.

(\*) a) Diminution des prix d'intervention à partir d'un certain niveau de production à partir de 1981/1982 et b) la coresponsabilité ne sera appliquée qu'à partir de 1982/1983.

(\*\*) Taux normal : a) 2 % sur les livraisons aux laiteries (= + 0,5 % par rapport à l'ancien règlement) ; b) 2,5 % sur les livraisons aux laiteries.

Taux supplémentaire : a) calculé sur base du coût à l'exportation des quantités de beurre et de lait écrémé en poudre fabriqués à partir des livraisons additionnelles de lait aux laiteries par rapport aux livraisons effectuées en 1981-1982.

(\*\*\*) a) Tabac : diminution des prix d'intervention et des quantités bénéficiant des primes à la production ; fruits et légumes : limitation des primes à la transformation à un certain niveau de production pour certaines variétés. Huile d'olive et colza : diminution progressive de l'aide à la production à partir d'un certain niveau maximum.

Relisons enfin ce que disait M. Tugendhat, vice-président de la Commission chargé du budget, lorsqu'il intervenait le 15 septembre 1981 devant le Parlement européen à la suite de la présentation du projet de budget rectificatif 1/1981 par M. Rees, Président du Conseil en exercice : « Il y a eu « d'abord, ainsi que les Membres le savent sans « doute, énormément de flottement dans les prix « mondiaux de plusieurs produits importants tels « que les céréales et les produits laitiers. Ensuite, « la production communautaire de plusieurs pro- « duits agricoles n'a pas atteint les niveaux pré- « cédemment annoncés, et ici je me réfère non « seulement aux prévisions qui datent d'il y a de « nombreux mois, mais également à celles faites « juste avant le début de la moisson. La combi- « naison de ces deux facteurs a été exploitée par « la Commission à travers une gestion financière « rigoureuse...

« Ces économies sont à considérer dans leur « contexte propre. Elles sont largement le résultat « de facteurs dont on ne peut attendre qu'ils conti- « nueront ou se représenteront l'année suivante. « Un rôle important a été joué par la hausse du « dollar par rapport à toutes les devises euro- « péennes, hausse qui a dépassé les prévisions « faites au début de cette année par la plupart des « experts, y compris ceux qui sont appelés à con- « seiller leurs gouvernements. Le niveau élevé du « dollar a entraîné la hausse des prix mondiaux « (exprimés en monnaies nationales) de maints « produits agricoles.



« Le résultat en a été une réduction des dépenses de restitution et évidemment, comme je l'ai déjà mentionné, des recettes des prélèvements agricoles. Cet élément a en outre entraîné pour les agriculteurs européens une augmentation du coût à l'importation de certains succédanés de céréales et de protéines, pesant ainsi sur le niveau de la production de ces agriculteurs ».

« Il faudrait être très courageux, M. le Président, pour s'engager dans une prévision sur le niveau du dollar l'an prochain, ou encore sur le niveau des taux d'intérêt aux Etats-Unis qui est si déterminant pour le niveau de cette monnaie. Mais nous ne pouvons certainement pas prétendre que le dollar se maintiendra à son niveau actuel au moment où les taux d'intérêt américains commencent à descendre.

« Un autre élément qui a contribué à maintenir les prix mondiaux à un niveau plus élevé qu'attendu est le climat. Les conditions climatiques ont fait baisser la production en Union Soviétique comme en Europe occidentale. Quant à l'Europe occidentale, les réductions n'ont pas été importantes par rapport aux estimations budgétaires. Mais leur impact sur les dépenses a été relativement considérable ; il en est ainsi parce que la majeure partie des dépenses dans le domaine agricole est fonction non pas du niveau de la production globale mais de quantités marginales ou excédentaires qui mettent en œuvre les mesures financières de la Communauté. Pour donner un seul exemple, une augmentation de 1% de la production laitière fait croître les dépenses budgétaires annuelles pour les produits laitiers de 5%, ou bien de 200 MioEcus. Cette année-ci, la production de lait dans la Communauté devrait normalement croître de moins de 1% par rapport à l'année dernière alors qu'en moyenne la croissance annuelle se situe à un taux presque trois fois plus élevé, avec toutefois de fortes variations d'une année à l'autre. Les mesures adoptées les années passées pour freiner l'augmentation de la production ont certainement eu quelque effet, mais le rôle des conditions atmosphériques a été beaucoup plus déterminant.

« La plupart du temps, M. le Président, quand nous faisons des économies sur certains postes, nous sommes obligés de dépenser davantage sur d'autres. Cette fois-ci, cependant, il n'y a que le vin qui donne lieu à des dépenses excédant les prévisions. Les dépenses pour tous les autres produits sont en baisse.

« Or, le Parlement n'ignore pas, M. le Président, que le temps est un ami très changeant. Cette année-ci, il a donné lieu à des économies dans les dépenses agricoles ».

A son tour, le Parlement approuve cette réduction. Il est intéressant de relever la position de sa com-

mission de l'agriculture qui s'exprime ainsi dans ses « conclusions » arrêtées le 14 septembre 1981 par 19 voix pour et 9 abstentions : « 14. Ce budget rectificatif peut être considéré comme un exercice purement comptable : certaines économies ont été réalisées et ces crédits doivent être affectés là où les programmes existants l'exigent. 15. On constate également que la rectification globale des dépenses du FEOGA, section Garantie, est minime par rapport au montant total des crédits, soit 12 309 MioEcus. 16. Indépendamment de ces considérations générales, le principal souci de la commission de l'agriculture est de déterminer si le projet du Conseil appelle des amendements ou des modifications. Etant donné que le budget rectificatif est essentiellement la reconnaissance des dépenses dont la Commission estime à présent qu'elles peuvent être et qu'elles seront réalisées, les amendements qui seraient apportés au projet du Conseil seraient essentiellement symboliques et politiquement injustifiés. La commission de l'agriculture peut donc recommander l'adoption du projet de budget rectificatif ».

Le Parlement lui-même, dans sa résolution votée à la quasi unanimité le 17 septembre : « § 5. Prend acte de la diminution des dépenses agricoles prévues initialement pour 1981, diminution due à la fois à l'évolution favorable de la conjoncture et à l'amélioration de la gestion de la Commission. § 6. Constate que cette évolution confirme son point de vue — concrétisé dès le budget 1981 par la mise en réserve d'une partie des crédits du FEOGA/Garantie — sur la nécessité et la possibilité de réaliser des économies par une gestion plus serrée des mécanismes agricoles en vigueur. § 7. Engage instamment la Commission à poursuivre ses efforts dans ce domaine en attendant la nécessaire adaptation des règlements régissant les diverses organisations communes de marchés agricoles — et l'invite à informer rapidement l'Assemblée de toute éventualité d'économies supplémentaires dans le courant du présent exercice ».

En effet, l'évolution des prix mondiaux, la hausse du dollar, conduiront la Commission, le 2 octobre 1981, à introduire un deuxième budget rectificatif diminuant de 720 MioEcus les crédits du FEOGA/Garantie.

#### **Les perspectives en fin d'année et le deuxième budget rectificatif**

Dans le budget pour 1981 rectifié, la part du FEOGA/Garantie passe de 66,59% à 64,34% des crédits pour paiements (voir tableaux V et VI). Le 2 octobre 1981, la Commission introduit une nouvelle proposition qui ramène le montant total de 12 309 MioEcus à 11 580 MioEcus, soit à 62,81%

des crédits pour paiements. En effet, la conjoncture reste particulièrement favorable en raison du niveau généralement élevé des prix agricoles sur le marché mondial, lié notamment au cours du dollar. Elle s'est confirmée en particulier pour les céréales et les produits laitiers, après s'être manifestée dès le début de l'exercice, ce qui laisse escompter pour ces deux secteurs des économies d'environ 735 Mio-Ecus ; d'autres économies se précisent pour les matières grasses, la viande bovine et ovine, les fruits et légumes (220 MioEcus environ). En face de ces économies, des insuffisances de crédits apparaissent dans les secteurs du vin (+ 80 Mio-Ecus), des montants compensatoires monétaires (+ 142 MioEcus), de la viande porcine (+ 10 Mio-Ecus) et de la pêche (+ 5 MioEcus).

La réduction globale des crédits de la Garantie proposée par la Commission se chiffre à - 729 Mio-Ecus par rapport au budget rectificatif n° 1/1981. Parallèlement, et pour les mêmes raisons, les recettes agricoles baissent : diminution de 591,9 MioEcus des prélèvements agricoles et de 107,56 MioEcus des cotisations sucre et isoglucose.

Mais à peine la Commission avait-elle envoyé son avant-projet de budget que, le 4 octobre 1981, survenaient d'importants événements monétaires, qui devaient modifier quelque peu l'exécution du

budget de l'exercice 1981 mais devaient surtout influencer la préparation du budget 1982. Nous arrêterons à ces événements cette « chronique budgétaire ».

## 2°) LE DEVELOPPEMENT INTERNE DE LA COMMUNAUTE

Sous cet intitulé, nous regroupons les crédits consacrés au Fonds régional, au Fonds social, au FEOGA/Orientation, aux bonifications d'intérêt du système monétaire européen, aux mesures supplémentaires britanniques et à diverses actions d'envergure plus limitée (15). Nous indiquerons brièvement quelques caractéristiques de chacune de ces dépenses, après avoir souligné que cet agrégat est celui qui se développe le plus dans le budget 1981 (+ 50,64 % en crédits pour engagements et + 69,50 % en crédits pour paiements). En effet, il passe de 2 967,4 MUCE à 4 464,2 MioEcus (et même à 4 988 si le mécanisme financier ne joue pas, comme nous le verrons plus loin), soit un pourcentage du budget qui passe de 16,96 % à 21,13 % en crédits pour engagements. Pour ce qui concerne les crédits pour paiements, les chiffres sont les suivants : 1 884,2 MUCE (11,64 %) en 1980, 2 987,7 MioEcus (15,46 %) dans le budget ordinaire 1981 et 3 193,7 MioEcus dans le B.R. 1/1981 (16,69 %).

TABLEAU V  
ÉVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES EN 1980 ET 1981  
— En crédits pour engagements —  
DU BUDGET GÉNÉRAL

	BUDGET 1980						BUDGET 1981						
	Budget ordinaire		Budgets ordinaire et supplémentaires		Budget ordinaire du 23 décembre 1980		Proposition de la commission du 15 juin 1981		Budget ordinaire rectifié				
	en MUCE	en %	en MUCE	en %	en MioEcus	en %	en MioEcus	en %	Variation en %	en MioEcus	en %	Variation en %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9 = $\frac{7}{5}$	10	11	12 = $\frac{10}{5}$	13 = $\frac{10}{3}$	
<b>I. Commission</b>													
<b>A. Crédits d'intervention</b>													
• FEOGA-Garantie	11 485,5	66,32	11 485,5	65,66	12 870,0	80,93	12 349,0	59,41	- 4,05	12 309,0	59,52	- 4,36	+ 7,17
• Développement interne													
• FEDER	1 165,0	6,73	1 165,0	6,66	1 540,0	7,29	1 540,0	7,41	—	1 540,0	7,45	—	+ 32,19
• FSE	909,5	5,25	909,5	5,20	963,0	4,56	963,0	4,63	—	963,0	4,66	—	+ 5,88
• FEOGA-Orientation	497,8	2,87	497,8	2,85	729,8	3,46	784,8	3,78	+ 7,54	779,9	3,77	+ 6,86	+ 56,67
• Bonifications d'intérêt	200,0	1,15	200,0	1,14	200,0	0,95	203,0	0,98	+ 3,0	203,0	0,98	+ 3,0	+ 3,0
• Mesures supplémentaires (GB)			119,7	0,68	955,0	4,52	927,9	4,46	- 2,84	927,9	4,49	- 2,84	+ 675,0
• Divers	35,4	0,20	75,4	0,43	76,4	0,36	76,4	0,37	—	56,4	0,27	- 26,18	- 25,20
Sous-total	2 807,7	16,21	2 967,4	16,96	4 464,2	21,13	4 495,1	21,63	+ 0,69	4 470,2	21,61	+ 0,13	+ 50,64
• Recherche, énergie, industrie et transports	443,4	2,56	443,4	2,53	412,0	1,95	413,9	1,99	+ 0,46	413,9	2,0	+ 0,46	- 6,65
• Aide au développement	804,0	4,64	804,0	4,60	828,7	3,92	963,5	4,64	+ 16,27	932,3	4,51	+ 12,30	+ 15,96
Total	15 540,6	89,73	15 700,3	89,76	18 574,9	87,94	18 221,5	87,66	- 1,90	18 125,4	87,64	- 2,42	+ 15,45
<b>B. Dépenses administratives</b>													
• Personnel et fonctionnement	556,7	3,21	556,7	3,18	608,3	2,88	621,0	2,99	+ 2,09	621,0	3,0	- 2,09	+ 11,55
• Information	10,2	0,06	10,2	0,06	10,9	0,05	10,9	0,05	—	10,9	0,05	—	+ 6,86
• Aides, subventions et réserve	56,1	0,32	56,1	0,32	62,8	0,30	62,8	0,30	—	62,8	0,30	—	+ 11,94
Total	623,0	3,60	623,0	3,56	682,0	3,23	694,7	3,34	+ 1,86	694,7	3,36	+ 1,86	+ 11,51
<b>C. Remboursements aux Etats membres</b>													
• 10 % ressources propres	789,2	4,56	802,5	4,59	874,7	4,14	876,5	4,22	+ 0,21	874,7	4,23	—	+ 9,0
• Mécanisme financier	45,4	0,26	45,4	0,26	513,8	2,43	515,9	2,48	+ 0,41	512,6	2,48	- 0,23	+ 1 029,0
• Remboursement Grèce					124,7	0,59	123,8	0,60	- 0,72	121,9	0,59	- 2,25	
Total	834,6	4,82	847,9	4,85	1 513,2	7,16	1 516,2	7,29	+ 0,20	1 509,2	7,30	- 0,26	+ 77,99
<b>Total commission</b>	16 998,2	98,15	17 171,2	98,17	20 770,1	98,33	20 432,4	98,30	- 1,63	20 329,4	98,29	- 2,12	+ 18,39
<b>II. Autres institutions</b>	320,7	1,85	320,7	1,83	352,7	1,67	353,2	1,70	+ 0,14	352,7	1,71	—	+ 9,98
<b>Total général</b>	17 318,9	100,0	17 491,9	100,0	21 122,8	100,0	20 785,7	100,0	- 1,60	20 682,0	100,0	- 2,09	+ 18,24

Colonnes 7, 8 et 9 : il s'agit de l'avant-projet de budget rectificatif n° 1/1981.

Colonnes 10, 11, 12 et 13 : il s'agit du projet de budget rectificatif n° 1/1981 arrêté par le Conseil le 23 juillet 1981 et approuvé par le Parlement le 17 septembre 1981.

**TABLEAU VI**  
**ÉVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES EN 1980 ET 1981**  
 — en crédits pour paiements —  
 DU BUDGET GÉNÉRAL

	Budget 1980				Budget 1981								
	Budget ordinaire		Budgets ordinaire et supplémentaires		Budget ordinaire du 23 décembre 1980		Proposition de la commission du 15 juin 1981			Budget ordinaire rectifié			
	en MUCE	en %	en MUCE	en %	en MioEcus	en %	en MioEcus	en %	Variation en %	en MioEcus	en %	Variation en %	Variation en %
1	2	3	4	5	6	7	8	9 = $\frac{7}{5}$	10	11	12 = $\frac{10}{5}$	13 = $\frac{10}{3}$	
<b>I. Commission</b>													
<b>A. Crédits d'intervention</b>													
• FEOGA-Garantie	11 485,5	73,24	11 485,5	70,98	12 870,0	66,59	12 349,0	63,99 +	7,52	12 309,0	64,34	- 4,36 +	7,17
• Développement interne													
• FEDER	403,0	2,57	403,0	2,49	619,2	3,20	869,2	4,50 +	115,68	819,2	4,28	+ 32,30 +	103,28
• FSE	374,3	2,39	700,7	4,33	620,4	3,21	620,4	3,21 -	11,46	620,4	3,24	-	11,46
• FEOGA-Orientation	381,2	2,43	381,2	2,36	516,8	2,67	571,9	2,96 +	50,03	566,9	2,96	+ 9,69 +	48,71
• Bonifications d'intérêt	200,0	1,28	200,0	1,24	200,0	1,03	203,0	1,05 +	3,0	203,0	1,06	+ 3,0 +	3,0
• Mesures supplémentaires (GB)			119,7	0,74	955,0	4,94	927,9	4,81 +	675,0	927,9	4,85	- 2,84 +	675,0
• Divers	39,6	0,25	79,6	0,49	76,3	0,39	76,3	0,40 -	3,30	56,3	0,29	- 26,21 -	29,27
Sous-total	1 398,1	8,91	1 884,2	11,64	2 987,7	15,46	3 268,7	16,93 +	73,48	3 193,7	16,69	+ 6,89 +	69,50
• Recherche, énergie, industrie et transports	379,5	2,42	379,5	2,35	314,0	1,62	315,0	1,63 -	17,0	315,0	1,65	+ 0,32 -	17,0
• Aide au développement	641,6	4,09	641,6	3,96	608,0	3,15	802,9	4,16 +	25,14	755,7	3,95	+ 24,29 +	17,78
Total	13 904,7	88,66	14 390,8	88,93	16 779,7	86,82	16 735,6	86,71 +	16,29	16 573,4	86,64	- 1,23 +	15,17
<b>B. Dépenses administratives</b>													
• Personnel et fonctionnement	556,7	3,55	556,7	3,44	608,3	3,15	621,0	3,22 +	11,55	621,0	3,25	+ 2,09 +	11,55
• Information	10,2	0,07	10,2	0,06	10,9	0,06	10,9	0,06 +	6,86	10,9	0,06	-	6,86
• Aides, subventions et réserve	56,1	0,36	56,1	0,35	62,8	0,32	62,8	0,33 +	11,94	62,8	0,33	-	11,94
Total	623,0	3,97	623,0	3,85	682,0	3,53	694,7	3,60 +	11,51	694,7	3,63	+ 1,86 +	11,51
<b>C. Remboursement aux Etats membres</b>													
• 10 % ressources propres	789,2	5,03	802,5	4,96	874,7	4,53	876,5	4,54 +	9,22	874,7	4,57	-	9,0
• Mécanisme financier	45,4	0,29	45,4	0,28	513,8	2,66	515,9	2,67 +	1 036,0	512,6	2,68	- 0,23 +	1 029,0
• Remboursement Grèce					124,7	0,65	123,8	0,64		121,9	0,64	-	2,25
Total	834,6	5,32	847,9	5,24	1 513,2	7,83	1 516,2	7,86 +	78,82	1 509,2	7,89	- 0,26 +	77,99
<b>Total commission</b>	15 362,4	97,96	15 861,8	98,02	18 974,9	98,18	18 946,5	98,17 +	19,45	18 777,3	98,16	- 1,04 +	18,38
<b>II. Autres institutions</b>	320,7	2,04	320,7	1,98	352,7	1,82	353,2	1,83 +	10,13	352,7	1,84	-	9,98
<b>Total général</b>	15 683,1	100,0	16 182,5	100,0	19 327,6	100,0	19 299,6	100,0 +	19,26	19 130,0	100,0	- 1,02 +	18,21

Colonnes 7, 8 et 9 : il s'agit de l'avant-projet de budget rectificatif n° 1/1981  
 Colonnes 10, 11, 12 et 13 : il s'agit du projet du budget rectificatif n° 1/1981 arrêté par le Conseil le 23 juillet 1981 et approuvé par le Parlement le 17 septembre 1981.

### Le Fonds régional

Dans le budget ordinaire, le Fonds régional dispose de 1 540 MioEcus en crédits d'engagement (soit une augmentation de 32,19 % par rapport à 1980) et de 619,2 MioEcus en crédits de paiement (soit une augmentation de 53,65 %). La part du Fonds d'une année à l'autre passe de 6,66 % à 7,29 % en crédits d'engagement.

En 1981, le Fonds est marqué par l'élargissement de la Communauté à la Grèce. Le quota grec est fixé à 13 % (106), soit 200,2 MioEcus en crédits d'engagement, ce qui ramène en fait l'augmentation réelle en crédits d'engagement d'une année à l'autre de 375 à 175 MioEcus.

Le montant des crédits de paiement pour le *Fonds régional sous quota*, bien qu'en développement, ne devant pas être suffisant en raison de l'accélération des demandes de remboursements introduites par les Etats membres, la Commission introduit, dans son avant-projet de budget rectificatif 1/1981, une demande supplémentaire de 250 MioEcus en crédits de paiement (107), et obtient 200 MioEcus le 17 sep-

date du 16 décembre 1980 (voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 346 du 31 décembre 1980), le Conseil l'a ramené à 13 % après de longues discussions le 16 décembre 1980 (voir règlement (CEE) n° 3325/80 du Conseil publié au Journal officiel des Communautés européennes n° L 349 du 23 décembre 1980).

(107) Pour l'exercice 1981, la Commission avait demandé 750 MioEcus de crédits de paiement au titre de la section sous quota du FEDER, soit déjà un abattement d'environ 250 MioEcus par rapport au ratio techniquement justifié. Alors que les crédits d'engagement ont été finalement fixés à un niveau relativement proche de celui demandé par la Commission (1 463 au lieu de 1 520 MioEcus), les crédits de paiement inscrits au budget ne se montent qu'à 599,2 MioEcus, soit un abattement supplémentaire de 150,8 MioEcus par rapport au chiffre de l'avant-projet de budget, dont seulement 15 MioEcus techniquement justifiables en raison de la réduction des crédits d'engagement. Or, en supposant que le rythme de paiement atteint en 1980, en progrès remarquable sur l'exercice antérieur (726,7 MioEcus contre 513), se maintienne à peu près en 1981, la Commission s'attend à devoir faire face en 1981 à au moins 900 MioEcus de demandes de paiement de concours, au titre d'engagements contractés soit au cours d'exercices antérieurs, soit en 1981 même. Par prudence, pour tenir compte d'éléments retardateurs possibles, notamment d'une certaine sous-consommation de la Grèce en raison de son accession récente, la Commission ramène encore ce chiffre à 850 MioEcus. Cela signifie un déficit en crédits de paiement d'au moins 250 MioEcus (850 moins 599,2) d'ici la fin de l'exercice en cours. C'est ce montant que la Commission a proposé d'ajouter aux crédits initiaux de l'exercice 1981, dans le respect du principe de l'annuité.

(106) La Commission avait proposé un quota de 15 % le 7 octobre 1980. (Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 272 du 21 octobre 1981).

Malgré un avis favorable du Parlement européen en

tembre 1981, soit un total de 819,2 MioEcus, représentant une augmentation de 103,28 % par rapport au budget 1980 (voir tableau VI).

L'exécution du *Fonds régional hors quota* mérite une observation, puisqu'elle n'a pas encore commencé. De fait, les crédits d'engagement réservés aux interventions de cette section du Fonds s'élevaient à la fin de l'exercice 1980, à 132,3 MUCE, soit 29,05 MUCE pour le budget 1978, 45 MUCE pour le budget 1979, 58,25 MUCE pour le budget 1980 et 77 MUCE pour le budget 1981. A partir donc du 1<sup>er</sup> janvier 1981, les crédits d'engagement disponibles s'élèvent à plus de 200 MUCE. Les tranches annuelles d'engagements susceptibles d'être décidées dans le cadre des règlements récemment arrêtés (108) avaient été estimées durant l'année 1979 à 33,9 en 1980, à 44,3 en 1981, à 48,3 en 1982 et à 93,5 ultérieurement. Il y a donc un rattrapage à effectuer de la part de la Commission pour éviter des reproches en ce qui concerne le rythme d'utilisation de ces crédits, bien que la responsabilité des retards incombe, ici encore, aux Etats membres qui n'envoient pas de projet en application des cinq règlements. La Commission compte pourtant engager, en 1981, les 78,2 MioEcus qui correspondent aux engagements prévus en 1980 et 1981. Par ailleurs, il est possible qu'elle présente, au cours de 1981, un nouveau train de propositions de règlements concernant la section hors quota.

### Le Fonds social

Le Fonds social dispose de 963 MioEcus en crédits d'engagement (soit une augmentation limitée à 5,88 %) et de 620,4 MioEcus en crédits de paiement (soit une diminution de 11,46 %). La part du Fonds est en régression d'une année sur l'autre en crédits d'engagement : 5,20 % à 4,56 %.

Rappelons toutefois que les crédits de paiement du Fonds social ont fait l'objet d'un budget supplémentaire le 23 décembre 1980 et que sur les 326,4 MUCE, qui se sont ajoutés aux 374,3 votés dans le budget ordinaire 1980, 130,6 millions ont été dépensés au titre de l'exercice, ce qui a permis un report automatique de 196,75 MioEcus sur le budget de l'exercice 1981. Dès lors, les crédits de paiement de cet exercice s'élèvent à 817,15 MioEcus (620,4 + 196,75 MioEcus), lesquels devraient être à peu près utilisés d'ici la fin de l'année, ce qui a conduit la Commission à ne pas proposer de rectification des crédits dans le B.R. 1/1981.

### Le FEOGA/Orientation

Le Fonds des structures agricoles dispose de 729,8 MioEcus en crédits d'engagement (soit une augmentation de 46,61 %) et de 516,8 MioEcus en

crédits de paiement (soit une augmentation de 35,57 %). La part du Fonds augmente de 2,85 % à 3,46 % du budget général. Ce développement du FEOGA/Orientation résulte d'une accélération des demandes de remboursement de la part des Etats dans le cadre d'un programme quinquennal (1980-1984) fixé à 3 600 MioEcus.

Pourtant, la Commission a rapidement constaté qu'elle manquerait de crédits de paiement pour quatre actions. Elle demande donc 55 MioEcus de crédits supplémentaires dans son avant-projet de budget rectificatif n° 1/1981. Le 17 septembre, elle obtient 50 MioEcus, soit une augmentation de 48,71 % par rapport à 1980. La part du FEOGA/Orientation passe en crédits de paiement de 2,36 % à 2,96 %.

*Les bonifications d'intérêt liées aux prêts communautaires dans les Etats membres les moins prospères qui participent au système monétaire européen (SME)*

Ces bonifications restent fixées à 200 MioEcus en crédits non dissociés à l'article 570 (109), en vertu de la décision du Conseil européen du 5 décembre 1978 d'accorder 1 000 MUCE pendant cinq ans, à compter de 1979. Leur part relative dans le budget diminue donc légèrement de 1,14 % à 0,95 % et 0,98 % pour le budget rectifié. Elles sont attribuées exclusivement à l'Italie et à l'Irlande, la Grande-Bretagne et la Grèce ne participant pas au SME (110).

### Mesures supplémentaires en faveur de la Grande-Bretagne

Rappelons que le Conseil a arrêté deux règlements le 27 octobre 1980 (19) pour donner une solution, provisoire, au problème britannique relatif au financement du budget général. Le premier règlement assouplit en faveur de la seule Grande-Bretagne, pour les années 1980 et 1981, des modalités de fonctionnement du mécanisme financier adopté en 1976. En particulier, certains des freins qui limitaient auparavant le montant de l'allocation dont un Etat membre pouvait bénéficier au titre de ce mécanisme sont suspendus. Les sommes dues

(109) Les opérations de prêts NIC et BEI réalisées au cours de l'exercice 1980 en Italie et en Irlande, Etats membres moins prospères adhérant au SME, ont bénéficié de 196 697 737,98 Ecus de bonifications d'intérêt. Par rapport au montant de 200 MioEcus inscrit au budget général 1980, il subsistait donc un montant de 3 032 262 Ecus, qui n'a pu être utilisé. Conformément à sa politique appliquée en la matière, la Commission n'a pas sollicité le report non automatique de ce crédit (voir les pages 123 et 124 de l'article cité en note de bas de page n° 98). Ce montant est réinscrit par la voie du B.R. 1/1981.

(110) Dans le B.R. 1/1981 est ouvert un crédit pour compenser la Grèce de sa non participation au SME, crédit qui n'avait pas pu être prévu lors de l'établissement du budget pour 1981.

(108) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° L 271 du 15 octobre 1980.



au titre du mécanisme financier sont des « versements sans conditions ». Le Gouvernement britannique peut donc les utiliser librement.

Le deuxième règlement prévoit des « mesures supplémentaires » en vertu desquelles la Communauté pourra octroyer une contribution financière à la réalisation de certaines catégories d'investissements dans le cadre de programmes spéciaux établis par le Royaume-Uni. Il s'agit donc ici de « versements sans conditions ». Ces programmes concernent en principe des régions couvertes totalement ou partiellement par des zones d'aides d'Etat à finalité régionale. Pour être éligibles à la participation financière de la Communauté, les investissements doivent être entrepris par des autorités publiques et répondre à une série de critères qui sont fixés par le règlement lui-même. La participation financière de la Communauté aux catégories d'investissements qui seront retenues pourra atteindre 70 % de la dépense prévue. La décision du concours financier est prise par la Commission, assistée par un comité ad hoc qui suit la mise en œuvre de ces mesures. Au cas où le comité ad hoc émet un avis défavorable sur un projet de décision de la Commission, celle-ci est tenue de saisir le Conseil qui doit en délibérer. La Commission s'assure de ce que chaque programme spécial est réalisé conformément aux dispositions du règlement. A cette fin, le Gouvernement britannique met à la disposition de la Commission toutes les informations qu'elle demande et prend, en ce qui concerne les catégories d'investissements qui ont bénéficié d'une intervention communautaire, toute mesure afin de faciliter les contrôles que la Commission jugera utiles.

L'application de ces deux règlements entraîne un versement à la Grande-Bretagne au titre de 1980 d'un montant net de l'ordre de 1 175 MUCE. Cette somme est inscrite en brut dans le budget pour 1981, soit 1 440,4 MUCE, c'est-à-dire 469 millions au titre du mécanisme financier et 971,4 millions au titre des mesures supplémentaires.

Ainsi que nous l'avons déjà expliqué, 193,5 MUCE se sont trouvés dans le budget pour 1980 pour verser des avances, soit 119,7 par le budget supplémentaire 1/80 (22) et 73,8 par virement ouvert (25). En conséquence, des engagements ont été pris pour 193,5 MUCE et des avances faites pour 174,15 MUCE.

Pour ce qui est de l'exécution en 1981, relevons que le 26 janvier 1981, la Commission, à la demande du Gouvernement britannique, lui a versé une somme de 351,75 MioEcus, conformément au règlement du Conseil du 17 mai 1976 relatif au *mécanisme financier*, modifié par le règlement du 27 octobre 1980. Ce montant correspond à 75 % du montant provisoire de l'allocation de 469 millions. Rappelons que la Commission doit arrêter le total définitif de l'allocation

et procéder à l'apurement du solde après l'établissement du compte de gestion de l'exercice 1980 et dès qu'elle est en possession de l'ensemble des données chiffrées visées par le règlement. En fait, en octobre 1981, elle a constaté que le mécanisme financier ne jouait pas (111). Le montant en cause devra donc être exécuté sous forme de « mesures supplémentaires », après annulation, récupération et virement.

Quant aux *mesures supplémentaires*, un deuxième train a été décidé en janvier 1981 pour un montant de 122,7 MioEcus, 110,4 millions ayant été versés à titre d'avances. Cette décision concerne les mêmes programmes que ceux qui étaient couverts par le premier train de décisions, à savoir des programmes de travaux publics au Pays de Galles et dans le Nord-Ouest de l'Angleterre. La contribution totale de la CEE à ces programmes est de 316,2 MioEcus. Les 122,7 millions se répartissent ainsi : 58,4 millions pour le programme spécial du Pays de Galles et 64,3 pour celui du Nord-Ouest de l'Angleterre.

Un troisième train a été décidé en mars 1981, qui représente une contribution communautaire de 564,4 MioEcus à des programmes spéciaux d'investissements d'infrastructure dans cinq régions du Royaume-Uni : Nord, Ecosse, Sud-Ouest, Yorkshire et Humberside, Irlande du Nord. Une avance de 507,9 MioEcus a été versée avant le 31 mars.

Le budget rectificatif n° 1/1981 comporte une possibilité d'augmenter de 100 à 150 MioEcus l'avance à effectuer au titre de l'exercice 1982, tout en tenant compte du fait que les avances faites en 1980 au titre de l'exercice 1981 ont été de 193,5 MioEcus, ainsi qu'il a été indiqué plus haut. Le budget 1981, au titre des mesures en faveur de la Grande-Bretagne, est donc en diminution de 27,1 MioEcus (112).

(111) Une allocation, au titre du mécanisme financier, peut être accordée sur demande motivée d'un Etat membre, si trois conditions de nature macro-économique existent simultanément (article 2 du règlement 1172/76, modifié par le règlement 2743/80) (15) (19). Sur la base des données disponibles actuellement, la Grande-Bretagne ne remplit pas, au titre de l'exercice 1980, la condition 2 (c) qui précise que ses versements au budget doivent excéder de plus de 10 % le montant dont elle serait redevable si le budget était financé selon sa quote-part dans le PIB communautaire ; or l'excédent s'élève à 9,05 %.

(112) L'explication que nous donnons est simplifiée. En fait, les calculs sont fort compliqués et témoignent du caractère ésotérique que prennent les finances publiques de la Communauté. Nous aurons l'occasion de signaler à nouveau ce fait dans le développement consacré aux recettes, mais nous donnons ici, au lecteur intéressé, les explications que fournissait également la Commission dans l'exposé des motifs à son avant-projet de B.R. 1/1981 le 15 juin 1981 :

Les conclusions du 30 mai 1980 envisagent une contribution nette du Royaume-Uni au budget de l'exercice 1980 de 1 784 MioEcus et prévoient sur cette base des mesu-

## L'aide au Mezzogiorno

L'aide aux provinces de Campanie et du Basilicate prend la double forme, d'une part, d'une aide d'urgence de 15 MioEcus en crédits d'engagement et de paiement, immédiatement disponibles (article 590), mais qui pourtant n'a été attribuée que le 9 mars 1981, et d'autre part, d'une aide pour la reconstruction de la région. A propos de cette dernière aide, le Conseil a arrêté, le 20 janvier 1981 (113), la « décision relative à l'aide exceptionnelle de la Communauté en faveur de la reconstruction des zones sinistrées par le séisme survenu en Italie en novembre 1980 », ainsi que l'avait demandé le Conseil européen lors de sa session des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> décembre à Luxembourg. Selon cette décision, des prêts pouvant aller jusqu'à un milliard d'Ecus seront consentis à l'Italie en vue de financer des investissements destinés à la reconstitution des moyens de production et à la reconstruction d'infrastructures économiques et sociales dans les zones

res conduisant à ce que cette contribution soit réduite de 1 175 MioEcus. Comme le régime des ressources propres implique que le Royaume-Uni participe automatiquement au financement de toute dépense supplémentaire, le paiement net de ce montant implique un transfert brut plus important. Les crédits sont inscrits dans le budget de l'exercice suivant ; des avances peuvent cependant être accordées pour accélérer les mesures supplémentaires.

En 1980, 193,5 MioEcus ont été engagés en faveur du Royaume-Uni au titre d'avances sur les mesures supplémentaires de 1981 : le transfert brut à prévoir en 1981 en faveur du Royaume-Uni au titre de l'année 1980 sera donc diminué de ce montant. Toutefois la diminution du montant du transfert brut en 1981 est plus importante que le montant des avances faites en 1980. Ainsi le montant de la réduction est encore augmenté à 196,4 MioEcus, la différence étant due au fait que la part du Royaume-Uni dans le financement des avances faites en 1980 est inférieure à sa part dans le financement des mesures en 1981. Par ailleurs, les crédits doivent être réduits de 0,4 MioEcus au titre de la compensation de la part du Royaume-Uni dans le financement de la compensation pour la Grèce dans le financement des avances en 1981. Cette compensation sera allouée en 1982.

Sur le montant global de la réduction de 196,8 MioEcus, 119,7 MioEcus étant déjà pris en compte dans le budget de l'exercice 1981 par voie de lettre rectificative, la modification introduite par le présent avant-projet de budget ne s'élève qu'à 77,1 MioEcus. Le montant total des crédits de l'exercice 1981 pour les mesures en faveur du Royaume-Uni au titre de l'année 1980 passe donc de 1 324,0 MioEcus à 1 246,9 MioEcus, dont 469 MioEcus correspondent à l'allocation provisoire au titre du mécanisme financier (chapitre 41) et 777,9 MioEcus correspondent aux mesures supplémentaires (chapitre 58). L'allocation provisoire au titre du mécanisme financier étant inchangée, la diminution des crédits est portée totalement sur les crédits pour les mesures supplémentaires, conformément à l'article 5 paragraphe 1 du règlement 2744/80 du Conseil du 27 octobre 1980.

La Commission propose d'utiliser 50 MioEcus de l'économie de 77,1 MioEcus pour augmenter les avances à effectuer en 1981 de 100 MioEcus à 150 MioEcus.

(113) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° L 37 du 10 février 1981.

sinistrées. La Commission est habilitée à emprunter, au nom de la Communauté, les fonds nécessaires sur les marchés financiers dans le cadre du NIC, déduction faite toutefois des opérations qui seront effectuées par la BEI sur ses ressources propres pour les mêmes finalités. Les prêts — au titre du NIC aussi bien que ceux de la BEI — bénéficieront d'une bonification d'intérêt à charge du budget des Communautés de 3% (114) par an pour une période maximale de douze ans. C'est la Commission qui décide chaque année des bonifications d'intérêt sur la base des projets présentés par les autorités italiennes.

Des bonifications d'intérêt pour un montant de 20 MioEcus sont inscrites au chapitre 100 intitulé : « Crédits provisionnels », pour être virées à un nouvel article 591 intitulé : « Service annuel de la bonification d'intérêt au profit des prêts exceptionnels à l'Italie suite au séisme de novembre 1980 » (115).

(114) Le Parlement, dans sa résolution du 18 décembre 1980, avait demandé que ce taux puisse être porté à 5% « compte tenu des conditions en vigueur sur les marchés des capitaux ». Bien que le Conseil s'orientait vers un refus de cette clause, le Parlement, à la suite de contacts entre les Présidents du Conseil et du Parlement, a renoncé à insister pour obtenir la concertation législative (15) qu'il avait pourtant demandée au point 9 de sa résolution.

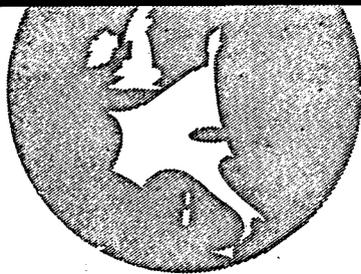
(115) Cet intitulé pour les bonifications d'intérêt est différent de celui cité plus haut pour les bonifications/SME : « Bonifications d'intérêt liées aux prêts communautaires dans les Etats membres moins prospères qui participent au système monétaire européen » (article 570). Cette différence d'intitulé reflète une différence du système des bonifications d'intérêt, lequel a pour but, rappelons-le, d'alléger le coût des capitaux empruntés.

Il existe deux variantes dans la gestion des bonifications d'intérêt.

Description des deux systèmes : l'actualisation des bonifications d'intérêt est la mise à la disposition de l'organisme gestionnaire des prêts de l'intégralité des bonifications relatives au prêt considéré ; ce montant est inscrit dans son intégralité au budget et décaissé en une seule fois. Ainsi, pour un prêt de 1 000 000 d'unités de quinze ans de durée (avec franchise de remboursement de cinq ans) à 12% d'intérêt et 3% de bonification pendant toute la durée du prêt, si l'actualisation est faite au même cours que le prêt, soit 12%, le montant de la bonification à verser la première année est de 26 786, la deuxième de 23 196..., soit après quinze ans un total de 169.846 à verser en une fois par imputation au budget général.

La non actualisation des bonifications d'intérêt est la mise à disposition des bonifications de l'organisme gestionnaire des prêts (BEI dans le cas NIC-tremblement de terre) au fur et à mesure des échéances, la Commission demeurant gestionnaire des bonifications et devant, de ce fait, veiller à faire face auxdites échéances. Pour le même prêt que celui qui vient d'être décrit, le montant des bonifications est de 30 000 unités pendant les six premières années (3% de 1 000 000), puis décroît au rythme des amortissements qui se font à raison de 10% pendant dix ans : soit 27 000 unités la septième année, 24 000 la huitième..., c'est-à-dire 315 000 unités au total.

Avantages et inconvénients des deux systèmes : la non actualisation a pour avantage de ne provoquer chaque



Une convention a été signée le 16 mars entre le Gouvernement italien, la Commission et la Banque européenne d'investissement, précisant les modalités de l'octroi de cette aide destinée à prendre la forme de prêts pour des projets de reconstruction des moyens de production et des infrastructures. Comme toutefois les premiers prêts ne pourront pas être accordés avant le second semestre de l'année, et que la bonification d'un prêt n'a à être octroyée qu'avec le premier versement d'intérêt qui n'a lieu qu'après six mois, le crédit de 20 MioEcus ne sera pas utilisé en 1981.

Pour ce qui est de l'aide d'urgence, 45,9 MioEcus ont été versés le 9 mars afin d'octroyer des aides directes aux personnes sinistrées et aux agriculteurs dont les exploitations ont été atteintes. La différence avec le total de 55 MioEcus, soit 9,1 millions — dont nous avons déjà parlé au quatrième chapitre de la première partie de cet article — sont engagés et serviront à payer l'aide alimentaire au fur et à mesure que les autorités italiennes attesteront les sorties de stocks.

#### L'aide à la Grèce

Une deuxième catastrophe d'origine sismique, de moindre envergure que celle qui avait frappé le Mezzogiorno le 23 novembre 1980, s'est produite en Grèce du 24 février au 5 mars 1981. Les villes de Corinthe, Lontraki, Megara, Thivai, Kiato et Preveza et les parties ouest d'Athènes et du Pirée ont été frappées (52 500 immeubles ont été entièrement ou partiellement détruits). Il y eut 20 morts, 164 blessés, 80 000 sans abri. Les dommages ont été estimés à 41,3 milliards de drachmes (soit environ 600 MioEcus). Le 8 avril, la Commission a accordé une aide d'urgence de 3 MioEcus et le 29 juillet, elle a introduit un projet de règlement (116) permettant l'octroi de prêts bonifiés à concurrence de 80 MioEcus, suivant les mêmes

années qu'une dépense annuelle, qui va en diminuant d'ailleurs. Elle a, par contre, l'inconvénient de perpétuer une dépense pendant toute la durée du prêt et d'exiger des travaux de gestion plus importants.

L'actualisation a pour inconvénient de provoquer une dépense importante à effectuer en une seule fois. Par contre, ces moyens budgétaires sont placés et rapportent intérêt. La gestion est plus simple.

Dans la pratique actuelle, le gestionnaire des bonifications d'intérêt est la BEI (prêts SME et prêts d'urgence au Portugal), ce qui libère la Commission de cette tâche. Par contre, la Banque, du fait qu'elle bénéficie de l'intégralité de l'actualisation de la bonification, peut, à son gré, placer ces fonds à long terme aux mêmes conditions que le capital décaissé pour le prêt considéré. Elle obtient donc une « rémunération » comprise entre une actualisation des bonifications à 100 % du taux du prêt et l'actualisation convenue entre la Banque et la Commission, c'est-à-dire 75 %. Dans l'exemple déjà cité, la différence se situe entre 169 849 (pour une actualisation à 12 %) et 94 298 (pour une actualisation à 9 %), soit 24 449, ce qui représente une commission de gestion considérable.

Pour l'emprunteur, les systèmes sont équivalents.

modalités que pour le Mezzogiorno (113). Dans le budget pour 1982 devait apparaître une ligne budgétaire spéciale pour accueillir des bonifications d'intérêt non actualisées (115).

#### Contribution à la Communauté européenne du charbon et de l'acier au titre de mesures sociales en liaison avec la restructuration de la sidérurgie ou « volet social de la sidérurgie » (chapitre 54)

La Commission avait proposé, par son avant-projet de budget, d'inscrire dans le budget général, en vertu de l'article 235/CEE, une subvention au « budget opérationnel de la CECA » sous forme d'une contribution ayant pour but de permettre le financement d'allocations spéciales temporaires destinées à aider les travailleurs des entreprises sidérurgiques dans le cadre du programme communautaire de restructuration, notamment au titre de la retraite anticipée et de l'aménagement des conditions et de la durée du travail. Pour la Commission, ces mesures devaient compléter, en vertu d'une décision à prendre par elle après avis conforme unanime du Conseil selon l'article 95/CECA, les interventions déjà autorisées par l'article 56/CECA au titre de la réadaptation de la main-d'œuvre. D'après elle, le volume des interventions dépendait de celui des demandes d'aide introduites par les Gouvernements intéressés, l'impact financier global des mesures proposées pouvant être évalué à 100 MUCE, à raison d'environ 30 MUCE par an. Mais, faute de base juridique, tant sur le fond (article 95/CECA) que sur le transfert (article 235/CEE), elle avait proposé de s'en tenir, comme en 1980, à la mention d'un p.m.

A partir de cette proposition va s'engager une longue et difficile bataille entre les deux détenteurs du pouvoir budgétaire autour de ce « volet social de la sidérurgie ». Dans son projet de budget du 24 septembre 1980, le Conseil supprime la ligne budgétaire, tandis que par son vote du 6 novembre, le Parlement vote un projet d'amendement présenté par M. Adonnino au nom de la commission des budgets, qui rétablit la ligne en la dotant, en outre, d'un crédit de 112 MUCE en le motivant ainsi : « Le Parlement invite donc avec la plus grande « vigueur le Conseil à adopter immédiatement les « nouvelles mesures sociales temporaires proposées par la Commission ou, à défaut, celles parmi « ces mesures qui se révèlent les plus urgentes, « par exemple, les contributions au titre de la mise « à la retraite anticipée et du chômage partiel, sur « lesquelles il a déjà exprimé un avis favorable « en demandant, entre autres, qu'un crédit global « de 100 millions d'UCE soit inscrit au budget en « vue de leur financement. ... Afin de résoudre le

(116) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 202 du 11 août 1981.

« problème du financement des mesures sociales « classiques » et « nouvelles », il est indispensable d'une contribution de 150 millions d'UCE « soit versée du budget général de la CEE au « budget de la CECA. ... Le Parlement estime par « ailleurs que le montant de ce crédit ne doit en « aucune façon entamer la marge de manœuvre « pour les autres dépenses non obligatoires : il « s'agit, en effet, de faire face à la demande des « Etats membres eux-mêmes, à un fait nouveau « d'une portée exceptionnelle qui implique que cette « marge soit élargie en conséquence. Il est inadmissible que la prise de responsabilités à l'égard « des travailleurs de la sidérurgie, étroitement liée « à celles prises à l'égard de la restructuration, « entraîne une nouvelle compression des politiques « structurelles et, en particulier, de la politique « sociale de la Communauté. Selon les indications « du Commissaire responsable données à la Commission des budgets le 27 octobre 1980, les crédits nécessaires pour 1981 s'élèvent à 112 000 000 « d'UCE ».

Non sans peine, le Conseil, le 24 novembre 1980, accepte à la majorité qualifiée l'ouverture de la ligne avec un p.m. Le 18 décembre 1980, le Parlement ne peut parvenir à transformer ce p.m. Il rejette deux amendements, l'un de la « commission des affaires sociales et de l'emploi », l'autre de la « commission économique et sociale », tendant à inscrire 112 MUCE sur la ligne. Un amendement présenté par le groupe des démocrates européens de progrès est ensuite retiré.

Le lendemain, le Parlement réintroduit, lorsqu'il vote sa « résolution sur la fixation du taux des prélèvements CECA et l'établissement du budget opérationnel de la CECA pour 1981 », un lien entre ce budget et le budget supplémentaire n° 2/80 en votant le texte suivant : le Parlement : « 9. renvoie « au budget supplémentaire n° 2 des Communautés « européennes pour l'exercice 1980 ; 10. invite, « dans ces conditions, la Commission à utiliser une « partie des crédits inscrits dans ce budget au « titre du secteur social pour des mesures sociales « dans le secteur sidérurgique ».

Cette résolution crée une ambiguïté budgétaire grave. En effet, les crédits ouverts par le budget supplémentaire 2/80 pour le Fonds social sont des crédits pour paiements destinés à honorer des engagements pris dans le passé, mais non des crédits d'engagement. Or, pour financer des « mesures sociales dans le secteur de la sidérurgie », il serait nécessaire de disposer de crédits de paiement et de crédits d'engagement, ce qui signifierait que les crédits d'engagement ouverts en 1982 pour le Fonds social devraient lui être diminués par virements.

Le budget pour l'exercice 1981 sera donc établi sans que cette question — pourtant très durement

et longuement débattue — ne devienne une cause déterminante de la crise budgétaire. La « crise manifeste » de la sidérurgie déclarée le 31 octobre 1980 (117), après avis conforme unanime du Conseil, n'a donc pas interféré dans la procédure budgétaire. Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de budget rectificatif introduit le 15 juin 1981 par la Commission, celle-ci indique qu'il entre dans ses intentions de proposer un virement de 30 MioEcus à partir du Fonds social.

Toutefois, après une longue action de la Commission, le Conseil, le 24 juin 1981, donne son accord au lancement par la CECA d'un programme d'aides sociales temporaires (1981-1984) liées à la restructuration sidérurgique, la Commission étant tenue de proposer les moyens de financement les plus appropriés. De fait, sur la base des demandes reçues, le coût du programme est estimé à 212 MioEcus, dont 112 MioEcus à engager en 1981, dont le Conseil prévoit de financer une première tranche de 50 MioEcus en 1981 par des contributions financières nationales réparties selon une clé ad hoc (15).

Par communication adressée au Conseil le 1<sup>er</sup> octobre 1981, la Commission propose que les 62 MioEcus restant à financer en 1981 au titre des mesures sociales temporaires soient couverts par le transfert de ce montant du budget général (chapitre 54) à la CECA. A cette fin, elle demande au Conseil de prendre la décision d'un tel transfert dans les meilleurs délais, en vertu de l'article 235/CEE pour créer la base juridique. Ne pouvant pas développer sans cesse cette « chronique budgétaire », nous l'arrêterons à cette date, qui semble importante.

### 3°) LES CREDITS DE « RECHERCHE-ENERGIE-INDUSTRIE-TRANSPORTS »

Cet agrégat est défavorisé dans le budget 1981, puisqu'il passe, en crédits pour engagements, de 804 MUCE (4,6 %) à 828,7 MioEcus (3,92 %) et en crédits pour paiements, de 641,6 MUCE (3,96 %) à 608 MioEcus (3,15 %).

#### Les actions directes et indirectes de recherche

Les programmes pluriannuels s'exécutent : le programme quadriennal (1980-1983) du Centre commun de recherche : avec 157 MioEcus de crédits d'engagement et 173 millions de crédits de paiement, et les actions indirectes (1979-1983) : avec 225 MioEcus de crédits d'engagement et 175 millions de crédits de paiement. Tous ces chiffres comportent les crédits subsistants.

(117) Voir la décision n° 2794/CECA de la Commission du 31 octobre 1980 (Journal officiel des Communautés européennes n° L 291 du 31 octobre 1980).



### Les crédits de politique énergétique

Ces crédits tombent de 77,1 MUCE à 33 MioEcus en crédits pour paiement ; quant aux crédits pour engagements, ils passent de 100 MUCE à 107. Ainsi que nous l'avons expliqué dans la deuxième partie de ce second article, les crédits pour les projets de démonstration connaissent un développement certain.

### 4°) LES CREDITS DE COOPERATION AVEC LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Les crédits de coopération avec les pays en voie de développement (P.V.D.), comme ceux de « Recherche-Energie-Industrie-Transports », diminuent. Ils baissent parfois en montants absolus et toujours en pourcentage : de 804 MUCE (4,60 %) à 828,7 MioEcus (3,92 %) en crédits pour engagements et de 641,6 MUCE (3,96 %) à 608 MioEcus (3,15 %) en crédits pour paiements. Cette évolution est en contradiction avec les conclusions du débat sur « La faim dans le monde » que nous voudrions évoquer rapidement.

### Le débat sur la faim dans le monde

Sur la base d'un rapport de M. Ferrero (communiste italien), le Parlement européen a adopté, le 18 septembre 1980, une résolution sur la contribution de la Communauté à la lutte contre la faim dans le monde (118). Cette résolution invite notamment le Conseil et la Commission à prendre des initiatives ayant des répercussions budgétaires :

— inscription au budget de l'exercice 1981 d'un crédit substantiel destiné à la reconstitution et au renforcement du Fonds international de développement agricole (FIDA) ;

— possibilité de prévoir des engagements pluriannuels en matière d'aide alimentaire ainsi qu'une diversification des produits ;

— augmentation de l'aide communautaire en céréales dès l'exercice 1981.

Le projet de budget arrêté par le Conseil le 24 septembre 1980 ne retient aucune des suggestions contenues dans la résolution du Parlement.

Le 22 octobre 1980, la Commission présente au Conseil une communication sur le suivi du débat parlementaire, lui recommandant de se prononcer sur les orientations préconisées et sur les propositions faites. A cette occasion, elle rappelle ses propositions antérieures au Conseil tendant à renforcer l'efficacité de la politique d'aide alimentaire (notamment en matière d'engagements pluriannuels, de diversification des produits ainsi que de gestion de l'aide), de même que les demandes correspon-

dantes sur le plan budgétaire et sur celui des effectifs.

Le 18 novembre 1980, le Conseil « Développement » adopte une résolution sur la suite à donner au débat parlementaire sur la faim dans le monde, qui contient des déclarations de principe concernant en particulier l'amélioration de la gestion de l'aide alimentaire.

Le Conseil adopte le même jour une résolution concernant l'utilisation de l'aide alimentaire communautaire en vue d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire dans les P.V.D. Ce texte prévoit la possibilité d'engagements pluriannuels en matière d'aide alimentaire ainsi que l'utilisation d'une partie de l'aide alimentaire en céréales en vue de la constitution de stocks de sécurité pour périodes de crise. On peut observer à ce propos que certaines délégations ont cru devoir souligner qu'en l'état actuel de la législation communautaire, une programmation pluriannuelle de l'aide alimentaire communautaire ne peut revêtir qu'un caractère indicatif, seuls les programmes fixés annuellement ayant valeur d'engagements fermes.

Il est intéressant de noter que lors du débat budgétaire, tant en première qu'en seconde lecture, un certain nombre d'amendements relatifs à l'aide alimentaire ont été déposés en vue de « concrétiser les engagements pris dans la résolution « Faim dans le monde » votée en septembre 1980 ». Le rapporteur pour avis de la commission du développement et de la coopération a durement critiqué les décisions budgétaires du Conseil qui « ridiculisent » les engagements souscrits par le Parlement dans la résolution précitée. Il a également regretté que le Parlement ait finalement rejeté les amendements en question, adoptant ainsi en tant qu'Autorité budgétaire une position apparemment contraire à celle adoptée dans le cadre du débat sur la faim dans le monde.

### L'aide alimentaire

Les crédits d'aide alimentaire passent de 291 MUCE à 301 MioEcus, sans compter les restitutions, avec des quantités qui sont souvent les mêmes. Citons notamment :

— aide en céréales : en 1980, 111 MUCE et 720 000 tonnes, et en 1981, 134,6 MioEcus et 927 663 tonnes ;

— aide en lait en poudre : en 1980, 110 MUCE et 150 000 tonnes, et en 1981, 96,5 MioEcus et 150 000 tonnes ;

— aide en butteroil : en 1980, 67,8 MUCE et 45 000 tonnes, et en 1981, 67,8 MioEcus et 45 000 tonnes ;

— aide en sucre : en 1980, 1,8 MUCE et 7 086 tonnes, et en 1981, 2 MioEcus et 6 086 tonnes.

La gestion de l'aide alimentaire n'est toujours pas encadrée sur le plan réglementaire. Ainsi, la

(118) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 265 du 13 octobre 1980.

proposition de la Commission du 19 juin 1978 n'est toujours pas adoptée par le Conseil.

**La coopération financière avec les pays en voie de développement non associés (P.V.D. n.a.)**

Nous nous contenterons de citer l'article 930 qui porte cet intitulé et dont les crédits d'engagement passent de 138,5 MUCE à 150 millions et les crédits de paiement de 22 MUCE à 23, ce qui est insuffisant et met la Commission en état de cessation de paiements le 10 juillet 1981. Celle-ci est donc conduite à demander 60 MioEcus par le B.R. 1/1981, montant qu'elle obtient ; en fait 44 MioEcus par le budget lui-même et 16 par virements.

Le Conseil « Affaires générales » a adopté le 17 février 1981 (119) le règlement — cadre définissant les procédures de décision pour l'aide financière et technique aux pays en voie de développement non associés. Jusqu'ici, les programmes d'aide avaient été mis en œuvre selon une procédure ad hoc qui les retardait considérablement. Les dernières réserves étant tombées au sein du Conseil, la Commission a désormais la latitude nécessaire pour pouvoir intervenir avec souplesse et rapidité, en concentrant ses efforts sur les pays et les populations les plus pauvres. Le Conseil, par la même occasion, a arrêté les termes d'une lettre au Président du Parlement européen pour expliquer de quelle manière il a été tenu compte des propositions formulées par le Parlement dans le cadre de la procédure de concertation (120). Rappelons que, selon le bilan de l'aide de la CEE aux P.V.D. n.a. entre 1976 et 1980 compris, une trentaine de pays ont bénéficié dans cette période d'interventions pour environ 1,2 milliard d'unités de compte. Selon la Commission, pour atteindre un seuil d'efficacité significatif, cette aide devrait être au moins d'un niveau annuel de 200 MUCE.

(119) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° L 48 du 21 février 1981.

(120) L'adoption de ce règlement a été l'occasion d'une procédure de concertation longue et pour d'aucuns décevante, qui peut se résumer ainsi : 1) la proposition de règlement relatif à l'aide financière et technique en faveur des P.V.D. n.a., présentée par la Commission au Conseil le 18 février 1977, fait l'objet d'un avis du Parlement le 21 avril 1977. Le Parlement modifie l'article 14 (mécanisme décisionnel) et demande que la procédure de concertation soit engagée au cas où le Conseil s'écarterait de son avis ; 2) le Conseil, dans ses « orientations communes » transmises en avril 1978, s'étant écarté de cet avis, le Président du Parlement demande, le 31 mai 1978, la mise en œuvre de la procédure de concertation. La proposition de règlement soumise à la commission de concertation pose essentiellement le problème du rôle du comité de gestion, institué auprès de la Commission et composé des représentants des Etats membres, dans le processus décisionnel : comité de type FEDER tel que proposé par la Commission, comité purement consultatif tel que préconisé par le Parlement ou formule de type FED demandée par le Conseil, suivant laquelle les décisions de financement doivent, en cas d'avis négatif du

**5°) LES DEPENSES ADMINISTRATIVES DES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTE**

L'autorité budgétaire a fait preuve d'une très grande rigueur à l'égard des crédits de personnel et de fonctionnement des Institutions des Communautés européennes, mais plus particulièrement de la Commission. Les Institutions autres que la Commission voient leurs moyens passer de 320,7 MUCE à 352,7 (soit une augmentation de 9,98 %) et la Commission de 556,7 MUCE à 608,3 (soit une augmentation de 9,27 %) (121).

**Les effectifs supplémentaires accordés**

En matière de crédits de personnel, nous constatons que par rapport à la demande initiale de chaque Institution, l'autorité budgétaire a diminué globalement les crédits de 3,4 % pour la Cour des comptes, 4,43 % pour le Comité économique et social, 4,56 % pour la Commission (122), 5,89 % pour le Conseil et 6,99 % pour la Cour de justice.

Ces pourcentages de réduction résultent notamment du fait que l'autorité budgétaire n'a généralement (123) pas accordé aux Institutions les effec-

comité sur les projets soumis par la Commission, être prises par le Conseil ; 3) la première réunion de concertation, le 19 septembre 1978, s'achève sur un constat de désaccord. Par lettre du 3 mars 1980, le Président du Parlement cherche à relancer la procédure de concertation ; 4) le Conseil arrête une nouvelle « orientation commune » qu'il transmet au Parlement le 11 juin 1980 et dans laquelle il continue à retenir, pour la décision sur les projets de financement, une formule plus contraignante que la « formule FEDER ». Le 25 juillet 1980, le Président du Parlement propose la réouverture de la concertation pour le mois de septembre ; 5) la deuxième réunion de concertation, le 15 septembre 1980, ne permet pas au Conseil de modifier sa position, en dépit d'une formule de compromis présentée par la délégation du Parlement ; 6) après plusieurs réunions du COREPER, et deux sessions du Conseil au cours desquelles ce point est examiné, le Conseil arrête, le 17 février 1981, le règlement relatif à l'aide financière et technique aux P.V.D. n.a., mettant ainsi un terme définitif à la procédure de concertation. Le Conseil fait des concessions minimales au Parlement (consultation du Parlement sur les orientations générales annuelles...), mais ne cède rien sur l'essentiel de la procédure de décision).

(121) Rappelons que le Conseil et le Parlement sont, pour leur budget, par accord du 21 avril 1970, leur propre autorité budgétaire. L'un et l'autre cherchent à appliquer à l'autorisation de leurs propres moyens la même austérité qu'ils imposent aux autres.

(122) Le Parlement, le 6 novembre 1980, vote par exemple une réduction de 225 000 UCE à 125 000 UCE des crédits de l'article 109 « Crédits provisionnels destinés aux adaptations éventuelles du régime pécuniaire des membres de la Commission ». Le vote a une nette signification politique, puisque seule la section de la Commission est concernée. Le Conseil rejette l'amendement qui n'est pas repris en deuxième lecture par le Parlement.

(123) Aux tableaux VII et VIII la « demande » du Parlement est celle formulée lors du vote de l'état prévisionnel le 26 juin 1980 par l'Assemblée plénière. Quatre amen-

TABLEAU VII

## EMPLOIS NOUVEAUX POUR 1981

Institution	Catégorie	Demande de l'Institution	Conseil 1 <sup>re</sup> lecture	Parlement européen 1 <sup>re</sup> lecture	Conseil 2 <sup>e</sup> lecture	Parlement européen 2 <sup>e</sup> lecture	Variation par rapport à 1980
Parlement européen	A	33	33	44	44	44	+ 11,55 %
	B	62	62	64	64	64	+ 16,89 %
	C	124	124	129	129	129	+ 11,50 %
	D	56	56	56	56	56	+ 20,74 %
	L/A	61	61	61	61	61	+ 14,52 %
	Total		336	336	354	354	354
Conseil	A	22	8	8	8	8	+ 4,30 %
	B	15	3	3	3	3	+ 2,06 %
	C	136	37	37	37	37	+ 4,88 %
	D	45	13	13	13	13	+ 6,22 %
	L/A	52	40	40	40	40	+ 13,33 %
	Total		270	101	101	101	101
Commission (fonctionnement)	A	125	27	85	57	85	+ 3,66 %
	B	90	22	60	31	60	+ 3,28 %
	C	136	52	98	67	98	+ 3,29 %
	D	85	10	55	20	55	+ 12,14 %
	L/A	30	- 18	- 18	- 13	- 13	- 1,00 %
	Total		466	93	280	162	285
Commission (Recherche)	A	15	12	14	12	14	+ 1,70 %
	B	- 4	- 6	- 4	- 6	- 4	- 0,43 %
	C	9	6	7	6	7	+ 0,75 %
	D						
	L/A						
	Total		20	12	17	12	17
Cour de justice	A	8	4	7	4	7	+ 12,28 %
	B	17	4	11	4	11	+ 15,49 %
	C	52	23	30	23	30	+ 26,09 %
	D	5	2	4	2	4	+ 12,90 %
	L/A	40	27	27	27	27	+ 30,34 %
	Total		122	60	79	60	79
Cour des comptes	A	5	2	5	4	4	+ 4,17 %
	B	3	1	3	1	1	+ 1,67 %
	C	9	4	9	7	9	+ 15,00 %
	D	1	1	1	1	1	+ 4,76 %
	L/A	10	7	10	7	10	+ 45,45 %
	Total		28	15	28	20	25
Comité économique et social	A	5	3	3	3	3	+ 7,50 %
	B	5	2	2	2	2	+ 3,70 %
	C	33	14	18	14	18	+ 12,16 %
	D	1	2	2	2	2	+ 7,69 %
	L/A	13	7	10	7	10	+ 14,29 %
	Total		57	28	35	28	35
Office des publications	A						
	B	32	21	21	21	21	+ 16,40 %
	C	6	- 2	- 2	- 2	- 2	- 1,88 %
	D						
	L/A						
	Total		38	19	19	19	19

tifs nouveaux supplémentaires qu'elles demandaient, pas plus qu'elle n'a accueilli favorablement leurs demandes de transformations d'emplois devant en particulier permettre de donner des promotions à leur personnel.

La lecture des tableaux VII et VIII montre que le Parlement fait preuve de plus d'ouverture d'esprit que le Conseil dans l'examen des demandes d'effectifs des autres Institutions. A noter d'ailleurs que

dements sont introduits et votés le 6 novembre 1980, pour satisfaire quelques besoins supplémentaires (12 emplois pour les groupes politiques, 4 professeurs de langue, 1 directeur grec et 1 fonctionnaire supplémentaire pour le secrétariat de la commission politique) et 14 transferts d'emplois.

le rapporteur de la commission des budgets procède à une analyse beaucoup plus attentive de ces demandes que les instances du Conseil. Les avatars de la procédure feront pourtant (65) que le Parlement ne réalisera pas l'ambition qu'il avait eue d'aider la Commission dans la gestion de son personnel en autorisant quelques possibilités de promotion (124).

(124) Dans sa résolution, souvent citée (18), du 6 novembre 1980, le Parlement européen s'exprime ainsi :

« 54. Ne peut accepter la position du Conseil en matière de transformations d'emplois, car elle risquerait d'aggraver la situation actuelle de blocage des carrières et de compromettre les mesures de rationalisation nécessaires ; estime qu'une grande partie des demandes de création de nouveaux emplois faites par

TABLEAU VIII

TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS POUR 1981							
Institution	Catégorie	Demande de l'Institution	Conseil 1 <sup>re</sup> lecture	Parlement européen 1 <sup>re</sup> lecture	Conseil 2 <sup>e</sup> lecture	Parlement européen 2 <sup>e</sup> lecture	Variation par rapport à 1980
Parlement européen	A	3	3	5	5	5	1,31 %
	B	23	23	24	24	24	6,33 %
	C	61	61	66	66	66	5,88 %
	D	10	10	15	15	15	5,55 %
	L/A	—	—	1	1	1	0,24 %
	Total	97	97	111	111	111	4,31 %
Conseil	A	5	4	4	4	4	2,15 %
	B	2					
	C						
	D						
	L/A	12	3	3	3	3	1,00 %
	Total	19	7	7	7	7	0,44 %
Commission (Fonctionnement)	A	21	1	21	1	1	0,04 %
	B	40		40			
	C	77		77			
	D	5		5			
	L/A	20	2	20	2	2	0,15 %
	Total	163	3	163	3	3	0,03 %
Commission (Recherche)	A	23	1	9	1	1	0,12 %
	B	18		8			
	C	31		4			
	D						
	Total	72	1	21	1	1	0,04 %
Cour de justice	A	3		1		1	1,75 %
	B	8		8		8	11,27 %
	C	10		9		9	7,83 %
	D						
	L/A						
	Total	21	0	18	0	18	4,96 %
Cour des comptes	A						
	B						
	C						
	D						
	L/A						
	Total	0	0	0	0	0	0
Comité économique et social	A	3	1	2	1	2	5,00 %
	B	3		1		1	1,85 %
	C	10		2		2	1,35 %
	D	3					
	L/A	1		1		1	1,43 %
	Total	20	1	6	1	6	1,77 %
Office des publications	A						
	B						
	C						
	D						
	Total	0	0	0	0	0	0

Pour certains crédits de personnel de la Commission, on peut, par exemple, relever des diminutions encore plus importantes, comme de 5,06 % sur les crédits de mission (125) et de 21,42 % sur les crédits sociaux.

« la Commission est justifiée car elle reprend les exigences des deux dernières années ; accueille de même favorablement certaines transformations en emplois permanents de postes d'agents locaux et d'agents de l'Association européenne de coopération ; annonce, enfin, son intention de promouvoir, en cours d'année, des initiatives en vue de mener, avec le concours actif de toutes les Institutions, une politique plus claire en faveur de la fonction publique européenne ».

(125) Les dépenses en 1979 avaient été de 250 049 UCE et les crédits pour 1980 de 50 300 UCE, montant exprimant déjà une volonté d'austérité.

#### Les crédits de fonctionnement

Pour ce qui est des crédits de fonctionnement (titre 2), les pourcentages de réduction par rapport aux demandes sont les suivants : 12,9 % à la Cour de justice, 12,6 % à la Commission, 10 % au Comité économique et social, 6,8 % au Conseil, 6 % à la Cour des comptes et 2,2 % à l'Office des publications.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ces rigueurs ne sont pas uniquement le fait du Conseil, mais également celui du Parlement. Ainsi, par ses amendements à la section de la Commission, votés le 6 novembre, celui-ci a-t-il réduit de 50 000 UCE les crédits de renouvellement du mobilier, que le Conseil lui-même avait réduits de 101 500 UCE, si



bien que la Commission n'a reçu que 150 000 UCE (126), soit 50,2% de moins que les 301 500 qu'elle demandait. Le même processus a eu lieu pour les crédits de renouvellement du matériel de transport que le Conseil avait ramenés de 200 000 à 127 000, tandis que le Parlement les réduisait à 85 000 (127), c'est-à-dire imposant une réduction de 57,5% par rapport aux crédits demandés. La rigueur du Parlement s'est également exprimée à l'égard des crédits pour la publication du Journal officiel des Communautés européennes qui, déjà ramenés de 20 millions d'UCE à 19 par le Conseil, ont été réduits à 15 millions par le Parlement, le Conseil décidant en deuxième lecture de les relever à 17 millions, mais leur imprimant néanmoins une réduction de 15%. Nous pouvons encore relever le fait que le Parlement a emprisonné dans le chapitre 100 intitulé « Crédits provisionnels » des crédits de fonctionnement, comme par exemple 4 100 000 Ecus pour les loyers, 1 500 000 pour les acquisitions de biens immobiliers, 1 600 000 pour les réunions, 200 000 pour les comités, 1 000 000 pour les études et enquêtes et 10 500 000 pour les écoles européennes.

Pour ce qui est des crédits pour l'informatique, le Conseil les ramène de 33,5 MUCE demandés par la Commission à 20 millions (soit une diminution de 40,3%). Malgré la pugnacité de la Commission, malgré une certaine ouverture du Parlement, le montant de 20 MioEcus est inscrit au budget, sans doute en raison du déroulement hâtif de la procédure.

Les Institutions de la Communauté européenne se trouvent donc à l'étroit dans leurs dotations pour assurer leur gestion interne au cours de l'exercice 1981. L'« effet grec » n'a pratiquement pas été pris en considération par l'autorité budgétaire en matière de crédits de fonctionnement. Un nouveau cours s'engage pour la machine administrative des Communautés européennes : le temps des restrictions et des tensions. Aux critiques traditionnelles adressées à la Commission sur, par exemple, la gestion

(126) Les dépenses en 1979 avaient été de 136 813 UCE et les crédits pour 1980 de 42 100 UCE, montant exprimant déjà une volonté d'austérité.

(127) Les dépenses en 1979 avaient été de 10 343 615 UCE et les crédits pour 1980 de 11 263 000 UCE. Il y a donc plafonnement des moyens.

Une anecdote peut égayer ce propos. La Commission, sur une des lignes de ce chapitre, demande la reconduction des crédits de 1980, 33 000 UCE, pour les « équipements spéciaux pour missions ». Le Conseil ne discute pas cette dépense ; par contre, le Parlement connaît en son sein un véritable débat, humoristiquement appelé le débat sur « la mort du casque colonial ». Trois projets d'amendements sont déposés et rejetés. L'un d'entre eux fait l'objet d'un vote électronique qui se conclut par 191 voix pour, 49 contre et 13 abstentions, la majorité nécessaire étant de 206.

de ses crédits de mission et de représentation, se sont ajoutées, dans les premiers mois de l'année 1981, des critiques virulentes de la part de parlementaires à propos de dépenses du Parlement pour des réunions Outre-Mer.

#### 6°) LE RECOURS AUX CREDITS MIS EN RESERVE AU CHAPITRE 100

Il n'est pas sans intérêt d'analyser quel est le sort des 37 crédits représentant 407 Mio-Ecus en crédits pour engagements (CE) et 369 MioEcus en crédits pour paiements (CP), que l'autorité budgétaire a inscrits au chapitre 100 intitulé « Crédits provisionnels ». De fait, l'utilisation, ou la stérilisation, d'un crédit dépend largement de la raison pour laquelle il a été inscrit dans cette réserve.

La raison principale de cette inscription au chapitre 100 est que, bien qu'une ligne budgétaire soit ouverte, elle ne peut servir à l'imputation de dépenses parce que la base légale (98) nécessaire à l'exécution des crédits fait défaut. L'autorité budgétaire prend donc la précaution supplémentaire de bloquer les crédits tant que la base légale n'est pas fixée. Parmi les 37 lignes budgétaires qui ont des crédits totalement ou partiellement mis en réserve au chapitre, 12 le sont pour des raisons qui tiennent à l'absence de base légale. Ces crédits sont les suivants (lorsque le crédit est suivi d'un astérisque, cela signifie que le virement a été demandé dans le cadre de l'établissement du budget rectificatif 1/1981) :

— Projet « SUPER-SARA » (article 330) : 7,720 MioEcus en CE et 3,160 MioEcus en CP ;

— « Dépenses de recherches et d'investissement » (articles 334 à 338) : réserve globale de 8 MioEcus CE et 2 MioEcus CP (\*) ;

— « Remboursements compensatoires à la Grèce » (article 491) : 6,540 MioEcus ;

— « Service annuel de la bonification d'intérêt au profit des prêts exceptionnels à l'Italie suite au séisme de novembre 1980 » (article 591) : 20 MioEcus ;

— « Autres restitutions à la production » pour les céréales (poste 6012) : 60 MioEcus (\*) ;

— « Mesures spéciales de résorption des excédents de matières grasses butyriques » (poste 5224) : 135 MioEcus (\*) ;

— « Commercialisation et transformation des produits agricoles » (poste 8010) : 18 MioEcus en CE ;

— « Abattage de porcs et transformations de viande porcine en France et au Royaume-Uni » (poste 8013) : 5 MioEcus en CE ;

— « Information et qualification professionnelle » (article 812) : 2 MioEcus ;

— « Programme spécifique de développement de l'élevage bovin à viande dans les zones de collines et de montagnes d'Italie » (poste 8222) : 6 MioEcus ;

— « Programme de développement intégré pour les îles occidentales de l'Ecosse » (poste 8260) : 3 MioEcus ;

— « Transformation et commercialisation dans certains secteurs agricoles en Irlande du Nord » (poste 8262) : 3 MioEcus ;

— « Programme de développement intégré concernant le sud-est de la Belgique » (article 827) : 1 MioEcus.

Dans ces cas d'absence de base légale, le virement est demandé lorsque celle-ci est, ou va être, décidée. Il en va ainsi pour l'article 491.

Outre ces 12 crédits budgétaires, quatre autres ont été prévus au chapitre 100 pour faire face à des dépenses résultant d'accords internationaux non encore signés : « Accords internationaux en matière de pêche » (poste 2987) ; « Remboursements à effectuer en application de conventions relatives à la pêche en mer Adriatique » (article 890) ; « Paiement de certaines compensations et redevances relatives à la pêche dans les eaux maritimes de certains pays d'Afrique » (article 892), et « Dépenses résultant de la convention conclue entre la CEE et l'UNRWA » (article 925). Cette catégorie est donc assimilable à la catégorie précédente puisque, ici aussi, la base légale pour l'exécution manque.

Enfin, 21 crédits budgétaires figurent au chapitre 100, parce que l'autorité budgétaire a désiré mettre un préalable à l'exécution du budget par la Commission :

— Huit crédits pour permettre la titularisation, par la Commission, d'experts de l' « Agence européenne de coopération » (A.E.C.).

— Deux lignes concernent les immeubles : acquisition d'un immeuble à Tokyo et blocage de 4,1 MioEcus pour que la Commission obtienne un abaissement de certains loyers.

— Trois lignes budgétaires concernent des crédits pour experts (chapitre 25), comités (article 260), pour demander à la Commission de mieux justifier ses besoins.

— Une partie de la subvention aux écoles européennes.

— Un crédit pour les « Recherches pilotes en matière de lutte contre la pauvreté » (article 306) : 500 000 Ecus de CE, en attendant la nouvelle proposition de programme de la Commission.

— Deux crédits pour la « Lutte contre les épidémies menaçant le cheptel des Etats membres » (article 310), puisque les dépenses sont aléatoires (deux fois 1 MioEcus).

— Un crédit pour la « Sécurité des personnes transportées en automobile » (poste 3740) pour

connaître, au préalable, le programme de la Commission : 1 MioEcus.

— Un crédit pour permettre le versement d'avances à la Grande-Bretagne au titre des mesures supplémentaires (article 580) pour 100 MioEcus, augmenté à 150 MioEcus par le B.R. 1/1981.

— Deux crédits de subventions à l'A.E.C. pour son siège (600 000 Ecus à l'article 990) et aux délégations dans les pays du sud de la Méditerranée (800 000 Ecus à l'article 991) pour contraindre la Commission à réapprécier ses dépenses.

Lorsque la Commission demande le virement de ces crédits, on constate une tendance du Parlement à vouloir se prononcer sur les détails de l'exécution budgétaire, marquant ainsi une certaine tendance à vouloir cogérer le budget (articles 260 et 306).

## 7°) LES REMBOURSEMENTS ET LES COMPENSATIONS AUX ETATS MEMBRES

Au fur et à mesure de l'évolution de la Communauté, des procédures de remboursement de ressources propres ou de compensations ont été prévues, dont nous allons analyser les conséquences sur les dépenses communautaires. Ces procédures constituent un système intégré et complexe.

Il existe cinq types de remboursements : le remboursement forfaitaire aux Etats membres des frais encourus pour la perception des ressources propres, les « restitutions » à la Grèce pendant la période transitoire (1981-1985) et les remboursements compensatoires à la Grèce, ces trois remboursements se trouvant au titre 4 du budget intitulé « Remboursements et aides aux Etats membres et divers ». Les deux autres sont inscrits au titre 5 « Fonds social et régional », à savoir les compensations à la Grande-Bretagne et à la Grèce en raison de leur non participation au S.M.E. Décrivons-les rapidement

### Remboursement forfaitaire aux Etats membres des frais encourus pour la perception des ressources propres (chapitre 40)

La décision n° 70/243 (CECA, CEE, EURATOM) du 21 avril 1970 prévoit, à titre de remboursement forfaitaire des frais de perception des ressources propres traditionnelles, la restitution aux Etats membres de 10 % des sommes versées en application des articles 1 à 3 de cette décision. Dans le budget ordinaire pour 1981, ces remboursements sont les suivants : Allemagne (231 MioEcus), Grande-Bretagne (207,8 MioEcus), France (128,2 MioEcus), Italie (112,7 MioEcus), Pays-Bas (90,9 MioEcus), Belgique (60 MioEcus), Grèce (18,7 MioEcus), Danemark (16,8 MioEcus), Irlande (8 MioEcus), Luxembourg (415 000 Ecus), soit 874 711 000 MioEcus.



Par le budget rectificatif 1/1981, la Commission, comme nous le verrons plus loin, demande une rectification de 1,8 MioEcus pour tenir compte d'un manque de crédits remontant à 1979.

#### **Restitutions à la Grèce (article 490)**

Selon l'article 127 de l'acte du 28 mai 1979 relatif à l'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités, une proportion décroissante des contributions financières fondées sur le produit national brut ou des ressources propres provenant de la TVA versées au budget de la Communauté par la Grèce lui sera restituée au cours du mois suivant la mise à la disposition de la Commission, selon les modalités suivantes, pendant la période transitoire 1981-1985 : 70 % en 1981, 50 % en 1982, 30 % en 1983, 20 % en 1984, 10 % en 1985.

Le montant dans le budget ordinaire est de 118 161 929 Ecus et de 114 985 165 dans le B.R. 1/1981.

#### **Remboursements compensatoires à la Grèce (article 491)**

L'accord du 30 mai 1980 prévoit que la Grèce est exclue du financement des dépenses au titre de l'exercice 1980 entraînées par les règlements du 27 octobre 1980 portant création d'un mécanisme financier et instituant des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni (19).

Il résulte du régime de financement du budget que toute modification des dépenses donne lieu à une modification des contributions financières à verser par la Grèce ; cependant, une proportion de ces contributions fait déjà l'objet d'une restitution, en application de l'article 127 de l'acte d'adhésion du 28 mai 1979, dont nous venons de parler. Le Conseil a donc adopté, le 20 janvier 1981, le règlement (CEE) n° 284/81 qui fixe, au titre de l'exercice 1980, la base juridique pour le remboursement des contributions non couvert par l'acte d'adhésion.

Ainsi, un montant de 6,54 MioEcus a été inscrit au chapitre 100 dans le budget de l'exercice 1981, afin de compenser la Grèce de sa part dans le financement des mesures britanniques, compte tenu des avances de 119,7 MioEcus à effectuer en 1980. Etant donné qu'à la suite du virement « ouvert », les avances en 1980 se sont, en fait, élevées à 193,5 MioEcus, les crédits nécessaires pour compenser la Grèce ne s'élèvent plus qu'à 6,16 MioEcus. Cette somme a donc été virée sur la ligne et la différence (0,38 MioEcus) reste disponible au chapitre 100.

Un crédit supplémentaire de 0,72 MioEcus est ouvert par le B.R. 1/1981 pour que la Grèce soit compensée également de sa part dans le financement des avances en faveur du Royaume-Uni au titre de 1981.

#### **Compensations financières aux pays membres qui ne participent pas effectivement et entièrement aux mécanismes du système monétaire européen (article 571)**

Le titre de cet article, peu transparent, était dans le budget ordinaire « Compensations financières au Royaume-Uni ».

Les crédits relatifs aux bonifications d'intérêt, fondés sur la résolution du Conseil du 5 décembre 1978, le règlement n° 1736/79/CEE du Conseil du 3 août 1979 et la décision d'application n° 79/691/CEE, relatifs à la bonification de certains prêts accordés dans le cadre du SME, sont financés par les ressources propres en application de la décision du Conseil du 21 avril 1970. Les Etats membres ne participant pas effectivement et entièrement aux mécanismes du système monétaire européen bénéficient d'une compensation financière.

Comme la Grande-Bretagne ne participe pas effectivement et entièrement au système monétaire européen, elle recevra une compensation financière.

Il s'agit d'un montant de 44 768 082 Ecus, réservés à la Grande-Bretagne à l'article 571 du budget ordinaire pour 1981. Il s'agit de 43 594 914 Ecus dont 42 362 859 Ecus à la Grande-Bretagne (poste 5710) et 1 232 055 à la Grèce (poste 5711), l'article 571 ayant été divisé en deux postes, dans le B.R. 1/1981.

#### **Les mesures en faveur de la Grande-Bretagne**

Les mesures en faveur de la Grande-Bretagne sont, en fait, des remboursements (19). Le « mécanisme financier » est officiellement un remboursement et apparaît comme tel dans le budget, à l'article 580. Les mesures supplémentaires dont nous avons déjà parlé sont, dans une large mesure, également un remboursement. Les ayant décrites un peu plus haut, nous ne reviendrons plus sur elles.

---

## **Le budget en recettes pour l'exercice 1981**

---

Dans l'article de cette année, nous donnerons une certaine place aux développements consacrés aux recettes, car nous ne l'avons pas fait les années précédentes. Nous examinerons, comme d'habitude, la structure des recettes, mais en la faisant précéder de quelques explications sur l'« Etat général des recettes » du budget général (pages 5 à 46 du budget pour 1981) (7).

1°) L'ÉTAT GÉNÉRAL DES RECETTES ET SES  
MODIFICATIONS PÉRIODIQUES

Nous analyserons l'état général des recettes pour ce qui concerne les ressources propres à quatre moments, qui correspondent chacun à un exercice budgétaire différent.

**La prévision et la révision de la prévision de ressources propres lors de l'établissement du budget**

En application des articles 203, § 2, 2<sup>e</sup> alinéa/CEE et autres (128) et des articles 11, 12 (129), 16 et 26 (130) du règlement financier du 21 décembre 1977, l'avant-projet de budget, dont la Commission saisit chaque année l'autorité budgétaire le 15 juin, comprend une prévision des dépenses et une prévision des recettes. Les prévisions des ressources propres à inscrire à l'avant-projet de budget d'une année sont élaborées par les services de la Commission en mars/avril de l'année n-1 et communiquées aux Etats membres afin d'être discutées lors d'une réunion du « comité consultatif des ressources propres » généralement tenue en avril ; elles sont alors ajustées et approuvées par la Commission. Ces règles valent aussi bien pour les ressources propres dites « traditionnelles » (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre) que pour la T.V.A. (131).

Il faut toutefois signaler que l'article 12, § 6 du règlement financier permet une révision de la prévision des ressources propres (132). La Commission

(128) Article 203/CEE et autres : « 2. Chacune des institutions de la Communauté dresse... un état prévisionnel de ses dépenses. La Commission groupe ces états dans un avant-projet de budget. Elle y joint un avis qui peut comporter des prévisions divergentes. Cet avant-projet comprend une prévision des recettes et une prévision des dépenses ».

(129) Article 12 du règlement financier : « 1. La Commission, dans l'avant-projet dont elle saisit le Conseil...  
« — établit un état général des recettes des Communautés,  
« — groupe les états prévisionnels visés à l'article 11.  
« Elle transmet en même temps l'avant-projet de budget à l'Assemblée ».

(130) Article 26 du règlement financier : « Les ressources propres et, le cas échéant, les contributions des Etats membres... font l'objet d'une prévision inscrite au budget exprimée en unités de compte européennes » (Ecus).

(131) L'article 10 § 4 du règlement 2892/77 du 19 décembre 1977 prévoit que : « Chaque année, avant le 30 avril, les Etats membres transmettent à la Commission une estimation de la base des ressources T.V.A. pour l'exercice suivant ».

(132) Article 12 du règlement financier : « 6. La Commission peut, de sa propre initiative et, le cas échéant, à la demande de l'Assemblée, du Conseil, de la Cour de justice ou de la Cour des comptes, déposer, par lettre rectificative, des propositions de modification de l'avant-projet de budget sur la base d'éléments nou-

en a usé dans le passé lorsque les modifications des règlements ou des changements conjoncturels étaient intervenus depuis ses calculs de mars-avril, pour ce qui concernait les ressources propres traditionnelles.

Citons, à titre illustratif, ce qui s'est passé durant les dernières années :

— Lettre rectificative n° 1 à l'avant-projet de budget pour 1980 en date du 6 juillet 1979 à la suite des décisions sur les prix et mesures connexes du Conseil agricole le 22 juin 1979.

— Lettre rectificative n° 2 à l'avant-projet de budget pour 1980 en date du 24 septembre 1979, afin de tenir compte de l'évolution de la conjoncture sur les marchés agricoles.

— Lettre rectificative en date du 6 juin 1980 à la nouvelle proposition budgétaire 1980 à la suite des accords du 30 mai 1980.

Dans ces trois cas, les ressources propres d'origine agricole ont été modifiées. Durant la procédure pour l'établissement du budget 1981, la Commission a présenté deux lettres rectificatives à son avant-projet de budget mais sans modifier les ressources propres traditionnelles. Quant à la procédure pour l'établissement du budget pour 1982, elle a connu une lettre rectificative à l'avant-projet de budget le 2 octobre 1981 qui modifiait les recettes agricoles.

Par ailleurs, l'article 16 du règlement n° 2891/77 du 19 décembre 1977 prévoit que des différences importantes qui apparaîtraient dans la nouvelle estimation effectuée au mois d'octobre de chaque exercice, au niveau des perceptions de ressources propres de l'exercice en cours, font l'objet d'une lettre rectificative au projet de budget de l'exercice suivant (133).

« veaux qui n'étaient pas connus au moment de son établissement.

« Toutefois, sauf dans des circonstances très exceptionnelles, le Conseil doit être saisi par la Commission d'une telle lettre rectificative au moins trente jours avant la première lecture du projet de budget par l'Assemblée, et cette dernière doit être saisie par le Conseil de cette lettre au moins quinze jours avant ladite première lecture ».

(133) Article 16 du règlement n° 2891/77 du 19 décembre 1977 : « 1. Avant la fin du mois d'octobre de chaque exercice, la Commission procède, sur la base des données qu'elle possède à cette époque, à une estimation du niveau des perceptions de ressources propres de l'année entière.

« Lorsque des différences importantes apparaissent, par rapport aux prévisions initiales, elles font l'objet d'une lettre rectificative au projet de budget de l'exercice suivant.

« 2. Lors des opérations visées à l'article 10 §§ 4 et 5, la prévision des recettes figurant au budget de l'exercice en cours est augmentée ou diminuée, au moyen d'un budget rectificatif, des différences résultant de ces opérations ».

Il convient de noter que le règlement n° 2/71 du 2 juin 1971, qui fut abrogé par le règlement du 19 décembre 1977, ne comportait aucune disposition relative à la révision des ressources propres en cours d'exercice.



Pour ce qui est de la ressource propre TVA, sa révision peut également être envisagée sur la base de l'article 12, § 6 du règlement financier (132). Dans sa lettre rectificative à son avant-projet de budget pour 1982, en date du 2 octobre 1981, la Commission l'a pour la première fois proposée. En effet, durant l'été 1981, les Etats membres lui ayant communiqué, ainsi que nous l'expliquerons plus loin, en application de l'article 10, § 1 du règlement n° 2892/77 du 19 décembre 1977, leurs assiettes réelles pour l'année 1980, la Commission a estimé possible de réviser sur cette base, et en tenant compte des dernières prévisions de taux d'accroissement des consommations finales nationales pour 1981 et 1982, les montants représentant 1 % des assiettes TVA des neuf Etats membres qui effectueront en 1982 des versements à ce titre.

#### La rectification des prévisions en cours d'exercice

L'article 1, § 5 du règlement financier (134) permet l'introduction par la Commission, en cours d'exercice, d'un avant-projet de budget rectificatif et (ou) supplémentaire (135). La Commission ne s'est pas fait faute d'introduire des budgets rectificatifs et supplémentaires. En effet, en septembre, la Commission connaît alors le niveau des perceptions des huit premiers mois et peut procéder à une estimation de la tendance annuelle à utiliser après ajustement des variations saisonnières observées dans le passé, pour la prévision des réalisations des derniers mois. De plus, elle dispose de certaines informations directement utilisables pour la prévision du dernier trimestre, tels les taux de prélèvements agricoles qui, s'ils sont disponibles pour septembre, peuvent être utilisés, compte tenu du décalage de

(134) Article 1 du règlement financier : « 5. En cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues, la Commission peut présenter des avant-projets de budget supplémentaire ou rectificatif.

« De même, en vue notamment de permettre l'adaptation des politiques, la Commission peut présenter des avant-projets de budget rectificatif qui ne modifient pas le montant global du budget annuel et auxquels sont joints les projets de règlement indispensables correspondants. « Les demandes de budget supplémentaire ou rectificatif émanant de l'Assemblée, du Conseil, de la Cour de justice ou de la Cour des comptes sont transmises par la Commission à l'autorité budgétaire. Elle peut y joindre un avis divergent. Ces budgets sont présentés, examinés, établis et arrêtés définitivement sous la même forme et selon la même procédure que le budget dont ils modifient les prévisions. Ils doivent être justifiés par référence à ce dernier. Les autorités compétentes en délibèrent en tenant compte de l'urgence. Tout avant-projet de budget supplémentaire doit être soumis au Conseil, en règle générale au plus tard à la date prévue pour le dépôt de l'avant-projet de budget de l'exercice suivant ».

(135) Un « budget rectificatif » est un budget dont le montant des dépenses reste globalement inchangé ou est en diminution, avec ou non une modification dans la répartition de ces dépenses. C'est le cas du budget rectificatif n° 1 pour 1981, arrêté le 17 septembre 1981.

deux mois entre constatation et versement pour la prévision des perceptions jusqu'en novembre.

Enfin, les prévisions macro-économiques sont plus affinées à cette époque de l'année et les perspectives conjoncturelles des derniers mois sont généralement plus aisément décelables. Nous pouvons signaler les cas suivants de rectifications l'année dernière et cette année (136) :

— avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/80 (22) comportant une révision des ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles : — 199,2 MUCE, droits de douane : + 332,2 MUCE) ;

— avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/80 (26) : sans révision des ressources propres ;

— avant-projet de budget rectificatif n° 1/1981 : sans révision des ressources propres ;

— avant-projet de budget supplémentaire et rectificatif n° 2/1981 comportant une révision des trois ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles : — 591,9 MioEcus, cotisations sucre : — 107,56 MioEcus, droits de douane : + 92 MioEcus).

Pour ce qui est de l'assiette de la TVA, elle n'a pas été modifiée en 1979 (application par six Etats) et en 1980 (application par les Neuf). Par contre, en 1981, le Conseil a souhaité voir réexaminées les assiettes prévisionnelles de la TVA en cours d'année, afin de rectifier, le cas échéant, les recettes d'origine TVA inscrites au budget. Il a poussé la Commission à agir dans ce sens, si bien que celle-ci a proposé, par son budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1981, introduit le 2 octobre 1981, de rectifier les assiettes de la TVA pour l'année en cours, puisque les assiettes réelles de 1980 étaient alors

Un « budget rectificatif et supplémentaire » est un budget dont le montant des dépenses est en augmentation ou qui comporte, sans pour autant qu'il y ait augmentation globale des dépenses, des dépenses nouvelles. C'est ce qui explique que le budget n° 2/1981 soit qualifié de « rectificatif et supplémentaire », car il comporte une « action spéciale d'aide alimentaire aux P.M.A. », qui constitue une nouveauté, sans pour autant que le montant global des dépenses soit augmenté. Le « supplément » s'apprécie donc, dans ce cas, non en termes quantitatifs (écus), mais qualitatifs (ouverture d'une nouvelle ligne).

(136) En dehors des limites de cet article, citons les principales révisions de ressources propres traditionnelles effectuées au cours des dernières années. En 1974, le budget supplémentaire n° 1 du 26 novembre 1974 a permis une diminution de 111 MUC des ressources d'origine agricole et un accroissement des droits de douane de 321 MUC. En 1976, les droits de douane ont été augmentés de 552 MUC et les prélèvements agricoles de 174 MUC par le budget rectificatif et supplémentaire n° 2 du 16 septembre 1976. En 1977, le budget rectificatif et supplémentaire n° 1 du 7 juillet 1977 augmente de 349 MUC les ressources d'origine agricole et de 103 MUC les droits de douane. En 1979, le budget rectificatif et supplémentaire n° 3 du 13 décembre 1979 procède notamment au réajustement en hausse des droits de douane (+ 300 MUCE).

connues et qu'il était, dès lors, possible de réviser les calculs faits plus d'un an auparavant. En agissant ainsi, la Commission ne se fondait pas sur une obligation juridique précise et faisait référence à l'article 1, § 5 du règlement financier et à la requête politique du Conseil. En fait, cette initiative ne fut pas bien accueillie par un Etat dont les versements au titre de la TVA augmentaient de façon notable. Cette « chronique budgétaire » devant s'arrêter à un certain moment, nous ne dirons pas ici quel fut le sort du budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1981.

#### Le solde des ressources propres T.V.A. d'un exercice (n - 1) à inscrire à l'exercice suivant

L'article 10, § 1 du règlement n° 2892/77 du Conseil du 19 décembre 1977 (137) prévoit qu'avant le 1<sup>er</sup> juillet les Etats membres transmettent à la Commission des relevés indiquant les montants définitifs totaux de leurs assiettes T.V.A. relatives à l'année civile précédente. En application de l'article 10, § 4 du règlement n° 2891/77 du Conseil du 19 décembre 1977 (138), chaque Etat est débité du montant qui résulte des données figurant dans lesdits relevés par application du taux retenu pour l'exercice précédent et crédité des douze inscriptions intervenues au cours de cet exercice. La Commission établit les soldes et les communique aux Etats membres en temps utile pour que ces derniers puissent les inscrire aux comptes ouverts au nom de la Commission auprès des Trésors nationaux, le premier jour ouvrable du mois d'août de la même année.

L'article 10, § 6 du règlement n° 2891/77 (138) prévoit que les opérations précitées constituent des modifications de recettes de l'exercice au cours duquel elles interviennent et l'article 16, § 2 (133) prévoit qu'elles soient inscrites dans un budget rectificatif.

(137) Article 10 du règlement n° 2892/77 du 19 décembre 1977 : « 1. Avant le 1<sup>er</sup> juillet, les Etats membres transmettent à la Commission un relevé indiquant le montant définitif total de la base afférente aux opérations dont la taxe est devenue exigible, conformément à l'article 10 de la directive 77/388/CEE, au cours de l'année civile précédente et à laquelle le taux visé à l'article 4 § 1 de la décision du 21 avril 1970 doit être appliqué ».

(138) Article 10 du règlement n° 2891/77 du 19 décembre 1977 § 4 : « Sur la base du relevé annuel des ressources T.V.A. prévu à l'article 10 § 1 du règlement (CEE, EURATOM, CECA) n° 2892/77, chaque Etat membre est débité du montant qui résulte des données figurant dans ledit relevé par application du taux retenu pour l'exercice précédent et crédité des douze inscriptions intervenues au cours de cet exercice. La Commission établit le solde et le communique aux Etats membres en temps utile pour que ces derniers puissent l'inscrire au compte visé à l'article 9 § 1 du présent règlement le premier jour ouvrable du mois d'août de la même année.

« 6. Les opérations indiquées aux paragraphes 4 et 5 constituent des modifications des recettes de l'exercice au cours duquel elles interviennent ».

Ainsi, la Commission a reçu des Etats membres, en 1980 et en 1981, les relevés relatifs à l'année précédente, puis a établi et leur a communiqué les soldes qui sont inscrits dans un budget rectificatif de l'année en cours. Les inscriptions sont libellées en monnaies nationales et reprises dans la comptabilité de la Commission au taux de change du premier jour ouvrable du mois d'août (139).

Les Etats membres qui, au cours de cette même année, ont inscrit des contributions financières basées sur le produit national brut, ont procédé aux mêmes échéances à un ajustement desdites contributions de façon à rétablir la répartition initiale existant dans le budget entre les ressources provenant de la T.V.A. et les contributions financières.

#### Les corrections des soldes d'un exercice (n - 2) lors de l'exercice en cours

L'article 12, § 1 du règlement n° 2892/77 du 19 décembre 1977 prévoit des dispositions particulières concernant les contrôles des ressources T.V.A. (140) et l'article 10, § 3 prévoit que « toute rectification de la base est imputable à l'exercice au cours duquel elle intervient ».

Toutefois, la réglementation ne prévoit ni les modalités de l'inscription aux comptes de la Commission auprès des Trésors nationaux des correc-

(139) Le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1980 comportait un montant de 261 017 649 Ecus.

La Commission a donc inscrit un montant de 559 281 669 Ecus à son avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1981.

Etats	TVA	En Ecus	
		Soldes exercice 1979	Soldes exercice 1980
Belgique		8 703 868	1 252 443
Danemark	(-)	398 270	22 633 406
Allemagne		82 750 316	51 469 404
France		53 578 132	34 664 642
Irlande		1 547 136	2 632 463
Italie		69 610 177	245 308 969
Luxembourg		553 117	3 005 106
Pays-Bas		23 021 987	4 906 571
Grande-Bretagne		21 651 186	243 940 403
		+ 261 017 649	+ 559 281 669

(140) Article 12 § 1 du règlement du 19 décembre 1977 : « 1. En ce qui concerne les ressources T.V.A., les contrôles de la Commission s'exercent auprès des administrations compétentes dans les Etats membres. Dans le cadre de ces contrôles, la Commission s'assure particulièrement de la régularité des opérations de centralisation de l'assiette et de la détermination du taux moyen pondéré visée aux articles 6 et 7 ainsi que du montant total des recettes nettes de la taxe sur la valeur ajoutée perçues ; elle s'assure également du respect du caractère adéquat des données retenues et de la conformité au présent règlement des calculs effectués en vue de déterminer le montant des ressources T.V.A. provenant des opérations visées à l'article 5 paragraphes 2 et 3, à l'article 8 et à l'article 9 paragraphes 1 à 4 ».

TABLEAU IX

MODIFICATIONS, EN AUGMENTATION OU EN DIMINUTION.  
A APPORTER A UN BUDGET PAR UN BUDGET SUPPLÉMENTAIRE ET (OU) RECTIFICATIF

Causes	Conséquences		Taux de TVA appelée	Restitu- tion à la Grèce	Mesures britan- niques (brutes)	Compensation à la Grèce (mesures britan- niques)	Compensation à la Grande Bretagne (bonifi- cation SME)	Compensation à la Grèce (bonifi- cation SME)	Rembour- sement de 10 % des ressources propres tradition- nelles	Montant total des dépenses	
			Recettes			Dépenses					
			A	B	C	D	E	F	G	H	
Montant total des dépenses	D	1	±	±							
Mesures britanni- ques nettes	E P E N	2	±	±	±	±					
Bonifica- tion SME	S E S	3	±	±			±	±			
Exécution des ressources propres tradition- nelles en hausse		4							+		
Exécution des ressources propres tradition- nelles en baisse	R E	5	?	?					-	?	
Révision de la pré- vision assiette TVA (n)	C E	6	±		(±)	(±)	(±)	(±)			
Solde budgétaire de l'exer- cice (n - 1)	T	7	±	±							
Soldes des ressources propres TVA (n - 1)	E S	8	±	±							
Rectifica- tion solde des res- sources propres TVA (n - 2) (n - 3)		9	±	±							

± : Ce signe signifie que modification peut être une augmentation ou une diminution.

(±) : Ce signe signifie en plus qu'il s'agit d'une modification induite, c'est-à-dire d'une modification résultant d'un changement de l'assiette de TVA (A).

tions des soldes T.V.A., ni les modalités de leur prise en compte budgétaire. La réglementation est aussi muette au sujet des modifications qui découlent des corrections aux soldes à apporter aux contributions financières. La Commission a donc décidé, après consultation des Etats membres, que des corrections seront inscrites le 1<sup>er</sup> août sur la base de toutes les rectifications aux bases T.V.A.

effectuées jusqu'au 30 juin précédent et que des modifications correspondantes seront apportées aux contributions financières. Les délais ont été toute- fois prolongés pour la première année.

Pour la première fois, la Commission a donc inscrit les corrections aux soldes 1979 à l'avant- projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1981 (141). Pourtant, les délais n'ayant néan-

moins pas permis l'achèvement du contrôle du relevé des Pays-Bas pour l'année 1979, les corrections éventuelles de ce solde et, si nécessaire, les corrections supplémentaires pour les autres Etats membres seront inscrites en 1982. Ainsi donc, les corrections au solde d'une année peuvent apparaître en  $n + 2$ , voire en  $n + 3$ .

## 2°) INTERFERENCES ENTRE RECETTES ET DEPENSES

Le lecteur de cet article aura compris que le système budgétaire de la Communauté européenne est devenu très complexe : l'augmentation des dépenses entraîne une augmentation des recettes, mais l'augmentation de certaines dépenses entraîne, en outre, une augmentation induite des dépenses. De même, une variation des recettes peut entraîner une variation des dépenses. Le tableau IX cherche à synthétiser ces phénomènes, après avoir donné une courte explication des neuf cas de modifications en augmentation ou en diminution entraînant la nécessité d'établir un budget rectificatif et (ou) supplémentaire (135).

— Le cas 1 : est le cas classique d'une augmentation globale des dépenses qui s'avère nécessaire en cours d'année parce que la nécessité d'accroître les moyens d'une ou plusieurs lignes budgétaires ne peut être satisfaite par virement(s) ;

— le cas 2 : est un cas de dépense supérieure ou inférieure qui doit être signalé car il est, avec le cas 3, le seul à avoir des conséquences sur son propre montant (C) et sur une autre dépense (D). Ce cas ne se produit que dans des conditions particulières comme, par exemple, parce que l'augmentation des avances au Gouvernement britannique (B.R. 1/1981) conduit à une diminution des versements durant l'année suivante ;

(141) Les inscriptions à faire relatives aux rectifications aux bases de l'année 1979 converties aux taux de change mensuels pour septembre, sont les suivantes. Elles ne sont évidemment pas de l'ampleur des rectifications dont nous venons de parler (139).

### Au titre de ressources propres T.V.A.

Belgique	147 605 Ecus
Danemark	158 655 Ecus
France	(—) 14 535 259 Ecus
Italie	3 894 555 Ecus
Pays-Bas	—
Grande-Bretagne	1 611 494 Ecus

(—) 8 722 950 Ecus

### Au titre d'ajustement aux contributions financières

Allemagne	(—) 4 262 502 Ecus
Irlande	(—) 79 245 Ecus
Luxembourg	(—) 28 411 Ecus

(—) 4 370 185 Ecus

La Commission a inscrit le montant négatif de 13 093 108 Ecus à l'article 211 de l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire 2/81.

— Le cas 3 : ne se produit que dans des conditions particulières comme, par exemple, lorsqu'il y a augmentation des bonifications d'intérêt d'un exercice parce que durant l'exercice précédent des crédits sont tombés en annulation (B.R. 1/1981) ;

— le cas 4 : se produit fréquemment, mais ne justifie généralement pas, à lui seul, un budget supplémentaire ;

— le cas 5 : se produit fréquemment, mais n'a jamais occasionné à proprement parler un budget rectificatif. S'il en allait pourtant ainsi, deux solutions seraient possibles : augmenter le taux de T.V.A. ou diminuer les dépenses ;

— le cas 6 : ne s'est encore jamais produit, mais a été proposé par la Commission le 2 octobre 1981 (B.S.R. 2/1981) ;

— le cas 7 : se produit chaque année (B.S.R. 1/1980, B.R. 1/1981 et B.S.R. 2/1981) ;

— le cas 8 : se produit chaque année (B.S.R. 1/1980 et B.S.R. 2/1981) ;

— le cas 9 : doit normalement se produire chaque année ; s'est produit pour la première fois en 1981 (B.S.R. 2/1981).

## 2°) LA STRUCTURE DES RECETTES EN 1981

Bien que le budget rectificatif pour 1981 ait peu modifié le budget ordinaire, nous les distinguerons.

### Les recettes dans le budget ordinaire pour 1981

Les ressources propres traditionnelles prévues dans le budget pour l'exercice 1981 s'élèvent à 1 902,05 MioEcus pour les prélèvements agricoles, 571,06 MioEcus pour les cotisations sucre et isoglucose et 6 274 MioEcus pour les droits de douane. Par rapport aux réalisations de l'exercice 1980, les augmentations respectives sont de 23,8, 21,6 et 6,2 %.

Le montant des prélèvements agricoles peut paraître élevé si on le compare à celui des réalisations de 1980, inférieures de 8,5 % à celles de 1979, année déjà caractérisée par des perceptions en régression de 10,4 %.

La diminution des prélèvements en 1980 résulte de l'effet conjugué de la réduction des quantités importées et des taux de prélèvement des céréales, produits qui fournissent 70 à 80 % du total des perceptions. Durant la période de novembre 1979 à octobre 1980 qui correspond, compte tenu du décalage entre constatation et versement, aux perceptions de l'année budgétaire 1980, les importations quantitatives de maïs ont diminué de 11,3 %, celles de blé tendre de 10,4 %. Les taux des prélèvements de la campagne 1979-1980 étaient inférieurs de 17,5 % à ceux de la campagne 1978-1979 pour le blé tendre, de 28,96 % pour le blé dur. La baisse des taux s'est encore amplifiée d'août à octobre 1980 : le taux moyen du maïs était alors inférieur de

RECETTES DU BUDGET 1981

Catégorie de recettes	Budget ordinaire		Budget rectifié	
	en MioECU	en %	en MioECU	en %
Droits de douane (a)	6 274	32,46	6 274	32,8
Prélèvements agricoles (b)	1 902,05	9,84	1 902,05	9,94
Cotisations sucre et iso-glucose (c)	571,06	2,95	571,06	2,98
Ressources propres traditionnelles (d) = (a + b + c)	8 747,11	45,26	8 747,11	45,72
Ressources provenant de la TVA (e)	10 251,12	53,04	9 975,52	52,15
Total des ressources propres (d + e)	18 998,23	98,30	18 722,63	97,87
Contributions financières de la Grèce (f)	168,8	0,87	164,26	0,86
Total des ressources g = d + e + f	19 167,03	99,17	18 886,89	98,73
Recettes diverses (h)	146,24	0,76	146,24	0,76
Contributions CEEA (i)	14,36	0,07	14,36	0,08
Solde de l'exercice 1980 (j)	p.m.	—	82,48	0,43
Total des recettes = (g + h + i + j)	19 327,63	100	19 129,97	100

22,8 % à son niveau moyen de janvier à juillet 1980, celui du blé tendre de 13,3 %. Cette réduction des taux résulte de la fermeté des prix mondiaux des céréales qui peut s'expliquer pour le maïs par la diminution, due aux mauvaises conditions climatiques, de la production américaine de maïs en 1980 et pour le blé, malgré un accroissement sensible des productions des Etats-Unis et de la Communauté européenne, par de fortes baisses de production dans certains autres pays, génératrices d'une demande soutenue, et par les effets de l'embargo américain sur les livraisons à l'URSS et l'augmentation de celles destinées à la Chine.

Le taux d'accroissement des droits de douane peut en revanche apparaître modeste, compte tenu des versements effectués à partir de mars 1981 par la République hellénique, en comparaison des années 1979 et 1980 où les taux d'accroissement avaient atteint 18,2 et 13,8 %, en raison notamment de l'impact sur les prix à l'importation du second choc pétrolier.

L'hypothèse d'évolution retenue, qui tient compte de la poursuite des réductions tarifaires négociées dans le cadre du GATT ayant débuté en 1980, est liée à la récession qui a atteint les Etats membres de la Communauté à partir du 2<sup>e</sup> semestre 1980 et qui devrait se prolonger au moins jusqu'au 3<sup>e</sup> trimestre 1981.

Cette décélération a été manifeste d'août à octobre 1980 : la réduction des importations totales extra CEE a été de 1,7 % par rapport au trimestre précédent ; elle a été plus marquée pour les produits, notamment manufacturés, supportant des droits de douane élevés : — 4,68 % pour les machines et matériel de transport, — 5,78 % pour les produits chimiques, — 2,7 % pour les autres articles manufacturés.

En 1981, neuf Etats membres continueront à verser les ressources propres provenant de la TVA, ainsi qu'ils l'ont fait en 1980. Ces ressources sont estimées à 10 251,12 MioEcus résultant d'un taux de 0,8906 %, représentant une augmentation de 41,27 % par rapport au montant inscrit au budget supplémentaire n° 2 pour l'exercice 1980 arrêté le 23 décembre 1980. Il convient de rappeler que trois Etats membres, la Belgique, l'Allemagne et la France, contestant la légalité de ce budget, n'avaient pas procédé à un ajustement sur cette base de leurs versements pour l'année 1980, ainsi que l'avait demandé la Commission, mais sur la base du projet de budget adopté par le Conseil le 12 décembre 1980. Le 1<sup>er</sup> octobre 1981, ces trois pays ont payé les arriérés de versement des ressources propres provenant de la T.V.A. concernant l'exercice 1980. La régularisation de ces arriérés a été imputée à l'exercice 1980 et a donné lieu à une augmentation du solde comptable de cet exercice dans le cadre de l'avant-projet du B.S.R. N° 2/1981.

La République hellénique, qui bénéficie durant trois ans, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1984, d'une dérogation temporaire pour l'application de la sixième directive TVA, verse en 1981 une contribution financière déterminée en fonction de la quote-part de son produit national brut par rapport à la somme des produits nationaux bruts des Etats membres pendant la période 1976-1977-1978, estimée à 168,8 MioEcus.

Cette contribution financière pouvant être assimilée à une ressource propre, nous l'avons ainsi présentée dans le tableau X.

**Les recettes dans le budget rectificatif pour 1981**

Le B.R. 1/1981, arrêté le 17 septembre 1981, compte trois éléments dignes d'être relevés : une absence de révision des prévisions des ressources propres traditionnelles, l'incorporation du solde de l'exercice 1980, et en ce qui concerne les 10 %, le refus de la proposition de la Commission.

*Non révision des prévisions des ressources propres traditionnelles.* — La Commission n'a pas proposé, le 15 juin 1981, de révision des prévisions des ressources propres traditionnelles. Les hypothèses conjoncturelles en matière de prix mondiaux retenues pour les dépenses agricoles de son avant-projet de budget la conduisaient, en effet, à ne pas modifier globalement le montant des ressources de même origine, les conséquences sur ces ressources étant compensées par la prise en compte de la situation monétaire et des décisions d'augmentation des prix communs pour la campagne 1981/1982 arrêtées par le Conseil le 2 avril 1981.

Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, après réception, le 1<sup>er</sup> juillet 1981, des relevés annuels des ressources TVA des Etats membres pour l'année 1980, la Commission effectuera les opérations d'ajustement et de calcul des soldes en résultant, conformément à l'article 10 du règlement n° 2891/77 du 19 décembre 1977. La différence résultant de ces opérations sera inscrite dans un nouveau budget rectificatif qui sera présenté au cours de l'automne

1981. A cette occasion, les prévisions d'assiettes TVA pour 1981 seront ajustées afin de tenir compte des assiettes réelles 1980 et les prévisions de ressources d'origine agricole seront révisées en fonction des réalisations mensuelles disponibles pour 1981. Il sera également procédé à un réexamen des prévisions des *droits de douane*.

*Incorporation du solde de l'exercice 1980.* — L'article 27 du règlement financier prévoit que le solde de chaque exercice, calculé conformément à l'article 15 du règlement (CEE, EURATOM, CECA) n° 2891/77, est inscrit, selon qu'il s'agit d'un excédent ou d'un déficit, en recette ou en dépense, dans le budget de l'exercice suivant à l'occasion du budget rectificatif visé à l'article 16, paragraphe 2 du règlement précité. Le budget rectificatif visé ci-dessus prendra en compte la différence entre la somme des relevés annuels des ressources TVA des Etats membres pour l'exercice 1980 et la somme des douze inscriptions intervenues au cours de cet exercice.

Cependant, le montant du solde de l'exercice 1980, 82 480 297 Ecus, étant déjà connu et sa détermination figurant aux compte de gestion et bilan financier afférents aux opérations du budget de l'exercice 1980, la Commission a proposé de l'inscrire dans son avant-projet de budget rectificatif n° 1/1981. Le solde ne prend pas en compte les versements dus, mais non encore effectués à l'époque, de certains Etats membres qui contestaient la validité du budget supplémentaire n° 2/1980.

*Remboursement forfaitaire de 10 % aux Etats membres des frais encourus pour la perception des ressources propres.* — Les crédits inscrits au chapitre 40 du budget pour couvrir le remboursement forfaitaire des frais encourus pour la perception des ressources propres traditionnelles correspondent normalement à 10 % des prévisions de ces ressources propres. Si les perceptions totales de ces ressources dépassaient les prévisions, les crédits de ce chapitre ne suffiraient pas pour couvrir les remboursements des frais précités.

Une telle situation s'est produite en 1979, ce qui a obligé la Commission à imputer aux crédits de l'exercice 1980 des remboursements de 12,5 MioEcus relatifs aux ressources propres versées en décembre 1979.

Il en résulte que les crédits disponibles de l'exercice 1980 ne correspondaient plus à 10 % des prévisions de ressources propres pour l'exercice 1980. Afin d'éviter la nécessité d'imputer à l'exercice 1981 des frais relatifs à l'exercice 1980, la Commission a proposé dans son avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 de l'exercice 1980 d'inscrire 12,5 MioEcus de crédits supplémentaires au chapitre 40. Cette proposition n'a pas été retenue par l'Autorité budgétaire.

Il a donc fallu imputer aux crédits de l'exercice 1981 des frais provenant de l'exercice 1980. Toutefois, étant donné que les perceptions de ressources propres traditionnelles en 1980 étaient inférieures aux prévisions, seuls 1,8 MioEcus de frais de perception ont dû être imputés aux crédits de l'exercice 1981.

Une inscription de 1,8 MioEcu de crédits supplémentaires au chapitre 40 dans le budget rectificatif n° 1 de 1981 rendra de nouveau des crédits disponibles dans ce chapitre, égaux à 10 % des prévisions de ressources propres.

*Ressources propres provenant de la TVA et contributions financières.* — Compte tenu des modifications de dépenses et de recettes prévues dans le budget rectificatif, les ressources à verser au titre de la TVA diminuent de 275,6 MioEcus. Le taux de TVA est diminué de 0,8906 % à 0,8667 %. La contribution financière à verser par la Grèce diminue également de 4,54 MioEcus.

Dans l'histoire budgétaire de la Communauté européenne, l'accord sur le budget pour l'exercice 1981 a exigé le délai de maturation le plus long qui fut : quinze mois et demi. Pourtant, la Commission, puis le Conseil et enfin le Parlement, l'avaient qualifié de budget de transition (142). Les affrontements entre les Institutions ont résulté autant du fond des choses que du manque de dialogue dans certains moments décisifs. La crise budgétaire aura sans doute permis de mieux prendre conscience de ce fait. Elle aura également marqué avec éclat la nécessité de mieux respecter le principe de l'annualité budgétaire et d'assurer un ratio convenable entre crédits de paiement et crédits d'engagement. Par contre, elle aura sans doute surpris, et peut-être choqué, l'opinion publique, qui ne peut comprendre le sens véritable de ce type de conflit. Terminons en reprenant ce que disait M. Gaston Thorn, Président de la Commission, lors de son discours d'investiture le 11 février 1981 (142) : « Me permettez-vous « d'ajouter un autre ordre de considération, à « savoir que les querelles de procédure entre nos « institutions qui retiennent actuellement une « grande partie de votre attention n'intéressent pas « dans la même mesure les Européens qui sont vos « électeurs. Ces querelles deviennent parfois trop « subtiles et de ce fait on ne peut attendre une « motivation des masses en ce qui les concerne. « Par ailleurs, le bon sens des Européens fait qu'ils « ne comprennent pas pourquoi ces institutions « dites européennes travailleraient l'une contre « l'autre et ne mettraient pas en commun leurs « efforts pour faire l'Europe comme ils souhaitent la « construire » (Applaudissements).

(142) Voir Journal officiel des Communautés européennes (procès-verbal du 11 février 1981, n° 1/266, page 146).

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. — Nominations

### Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Lors de sa session du 19 octobre 1981 :

★ le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. R.F. Eberlie, Confederation of British Industry, comme membre titulaire, et Miss B. Swiadkowska, Confederation of British Industry, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail**, en remplacement respectivement de M. Cobb, membre titulaire démissionnaire et de M. R.F. Eberlie, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 22 novembre 1981 ;

★ le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. Joseph Conroy, Assistant Principal Officer, Department of Labour, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail**, en remplacement de M. Patrick Hayden, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 22 novembre 1981.

### Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session du 19 octobre 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement italien, M. Nestore Di Meola, Ufficio Internazionale UIL, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, en remplacement de M. Giuseppe Fabretti, membre titulaire 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 des 26/27 octobre 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Bernard Boyer, Administrateur Civil à la Direction des Relations de Travail, Section de la Politique Générale du Travail, Ministère du Travail, comme membre titulaire du Conseil d'administration de la **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**, en remplacement de M. F. Brun, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1983.

### Comité consultatif pour la formation des vétérinaires

Lors de sa session du 3 novembre 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement de la Belgique, M. le Dr Lic. A. Soulier, Inspecteur-Chef de Service à l'Inspection du Commerce des Viandes au Ministère de la Santé Publique, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la formation des vétérinaires**, en remplacement de M. le Dr Lenelle, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 17 février 1983.

### Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Lors de sa session du 9 novembre 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. André Ramoff, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes Délégué à la Formation Professionnelle, comme membre du Conseil d'administration du **Centre européen**

pour le développement de la formation professionnelle, en remplacement de M. Gabriel Ducray, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 janvier 1982.

#### Tunisie

Le 22 octobre 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'Ambassadeur Noureddine Hached, désigné par le Gouvernement de la République tunisienne, comme Représentant, respectivement Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique en remplacement de S.E. M. l'Ambassadeur Abdelaziz Hamzaoui.

## II. - Activités communautaires

### AGRICULTURE MÉDITERRANÉENNE

La Commission a transmis (octobre 1981) au Conseil une série de propositions visant à modifier les organisations de marché dans les secteurs du vin, des fruits et légumes et de l'huile d'olive.

Ces propositions se placent en premier lieu dans le contexte des négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal. Dans sa communication au Conseil de mars 1980, consacrée au volet agricole de l'élargissement, la Commission indiquait que, compte tenu de l'importance actuelle et potentielle de l'Espagne en tant que fournisseur de ces produits, son adhésion pourrait aboutir à modifier l'équilibre des marchés et même celui du budget communautaire. Dans ces conditions, la Commission était parvenue à la conclusion qu'il faudrait modifier l'acquis communautaire dans les trois secteurs en question en vue des négociations à engager avec ce pays. La présente communication répond à cette nécessité, qui a été admise par le Conseil.

En formulant ces propositions, la Commission a dû également tenir compte de l'examen global de la politique agricole commune en cours dans le cadre du Mandat du 30 mai 1981 (modifications structurelles des politiques communes). Enfin, s'agissant plus particulièrement des vins et des fruits et légumes, les modifications des réglementations communautaires proposées par la Commission sont également destinées à renforcer l'organisation actuelle des marchés en vue de prévenir les difficultés que l'on a connues ces derniers temps, notamment en France et en Italie.

#### Les principales propositions de la Commission

**Huile d'olive :** la Commission a élaboré une stratégie d'ensemble qui vise à la fois à sauvegarder les revenus des producteurs, maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché communautaire de l'huile d'olive, limiter si possible l'accroissement des dépenses budgétaires et tenir compte des intérêts légitimes des pays fournisseurs d'autres huiles végétales.

**Vin :** la Commission propose une révision du dispositif d'intervention afin de permettre notamment la distillation préventive obligatoire en cas de récolte pléthorique. D'autres mesures sont également prévues en ce qui concerne la limitation des plantations, l'enrichissement des vendanges, le renforcement des contrôles et le relèvement du titre alcoométrique.

**Fruits et légumes :** la Commission propose de renforcer l'action des groupements de producteurs, ainsi que les contrôles en matière de normes de qualité. Elle propose également d'améliorer le système d'intervention en cas d'effondrement des cours et d'étendre le régime de prix de référence à l'importation. En ce qui concerne le secteur des agrumes, où l'adhésion de l'Espagne modifiera sensiblement l'équilibre actuel, il est proposé d'étendre le plan existant de restructuration, mais d'en modifier les conditions de manière à le rendre plus efficace et plus directement axé sur les besoins des régions pour lesquelles une aide communautaire est nécessaire afin qu'elles puissent être en mesure de faire face à une concurrence accrue.

#### Huile d'olive

L'introduction de l'organisation commune du marché de l'huile d'olive en Espagne entraînera le démantèlement du régime d'importation actuellement restrictif, et donc une modification du rapport de prix entre l'huile d'olive et les huiles concurrentes dans ce pays. L'excédent d'huile d'olive qui résulte de cette modification dans la Communauté élargie est estimé à 200 000 tonnes par an, ce qui implique un coût additionnel pour le budget communautaire de l'ordre de 720 millions d'Ecus.

La Commission a élaboré une stratégie d'ensemble qui vise à la fois à sauvegarder les revenus des producteurs, maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché communautaire de l'huile d'olive, limiter si possible l'accroissement des dépenses budgétaires et tenir compte des intérêts légitimes des pays fournisseurs d'autres huiles végétales.

Cette stratégie d'ensemble repose sur les éléments suivants :

- mettre en place un dispositif permettant d'écouler l'excédent de l'huile d'olive tout en sauvegardant les revenus des producteurs actuels par une modification du règlement de base ; cela implique qu'il faudrait prévoir dans le règlement concernant les aides à la consommation que le rapport entre le prix de l'huile d'olive et les graines oléagineuses concurrentes, au niveau de la consommation, ne dépasse pas 2 : 1 ;

- explorer dès à présent avec les pays tiers intéressés tant sur le plan bilatéral que multilatéral toutes voies possibles les moyens d'assurer le maintien de l'équilibre actuel entre la consommation de l'huile d'olive et celle des autres matières grasses, en tenant compte des intérêts légitimes des pays fournisseurs de l'ensemble des matières grasses végétales et la nécessité d'éviter que le prochain élargissement ne se traduise par une concession à leur égard ;

- introduire des mesures pour encourager une reconversion volontaire de la production oléicole vers d'autres cultures ;

- fixer la durée de la période d'adaptation du régime d'importation espagnol au régime communautaire au maximum compatible avec la période de transition, afin d'assurer que les effets sur la consommation et le budget soient ressentis graduellement ;

- négocier, au moment de l'adhésion de l'Espagne, dans le cadre de l'article XXIV (6) du GATT, les modifications au régime d'importation pour les huiles et les graines oléagineuses ;

- l'instauration d'une taxe sur les huiles végétales sera décidée en fonction des résultats des actions envisagées plus haut. L'ensemble des conséquences financières n'apparaîtra qu'à l'expiration de la période transitoire avec l'Espagne, mais la Communauté aura à prendre position avant la fin de cette période. A la lumière des résultats des négociations, les coûts budgétaires additionnels seront évaluables et pourraient exiger l'instauration d'une taxe non discriminatoire à la consommation sur les huiles végétales.



tales qui, pour respecter les obligations internationales de la Communauté, sera d'application tant aux huiles végétales produites à l'intérieur de la Communauté qu'aux huiles végétales importées.

## Vin

Le marché communautaire des vins se caractérise par un excès de l'offre par rapport à la demande qui se situe normalement autour de 7 millions d'hectolitres, abstraction faite des variations annuelles parfois importantes dues aux conditions climatiques. Les perspectives actuelles font craindre une augmentation des excédents : la production tend à augmenter en raison des techniques de culture améliorées alors que la consommation est en baisse, la réduction constatée dans les pays à tradition viticole n'étant que partiellement compensée par l'accroissement de la consommation dans les autres pays à la fiscalité élevée.

L'adhésion de l'Espagne, où la situation est assez semblable à celle de la Communauté, ne pourra qu'accentuer ce déséquilibre entre l'offre et la demande. En plus, l'expérience des deux dernières campagnes viticoles, qui étaient caractérisées par une production très forte, a démontré la nécessité d'une révision importante du dispositif d'intervention sur le marché dans la Communauté actuelle et qui devrait pouvoir entrer en vigueur dès la prochaine campagne viticole (1982/1983).

### *Introduction d'une distillation préventive obligatoire*

Les mesures proposées par la Commission portent en premier lieu sur le régime d'intervention sur le marché, c'est-à-dire les mesures de distillation qui se sont révélées insuffisantes. Afin d'assurer le rééquilibrage du marché des vins de table en cas d'excédents importants, la Commission propose d'introduire une distillation préventive obligatoire en début de campagne à décider en fonction du rapport entre les disponibilités et les utilisations prévisibles.

Le volume sur lequel porte cette distillation sera fixé début décembre, lors de l'adoption du bilan prévisionnel, de façon à permettre que les stocks prévisibles pour la fin de la campagne soient ramenés à un niveau compatible avec l'équilibre du marché. Le taux appliqué à chaque producteur est différencié en tenant compte des rendements, des types de vin produits et du degré d'alcool. Cette différenciation devra permettre de faire porter l'effort de dégagement du marché, en premier lieu, sur les producteurs qui sont les principaux responsables des excédents. Le prix sera fixé entre 80 % et 90 % des prix du marché.

Afin d'assurer une application correcte de ce principe, il est en outre proposé d'introduire des sanctions économiques et d'exclure des mesures d'intervention ultérieures les producteurs qui ne s'y seraient pas soumis.

Pour compléter la révision du dispositif d'intervention, la Commission propose également d'étendre le principe de la distillation obligatoire à tous les vins issus de raisins normalement destinés à d'autres débouchés que le marché des vins de table.

Les autres mesures de distillation prévues par la réglementation existante, à savoir la distillation des vins faisant l'objet de contrats à long terme (garantie de bonne fin), la distillation exceptionnelle et la fixation d'un prix minimum avec distillation des vins offerts à ce prix, seraient maintenues inchangées.

Enfin, il est proposé de relever, dans toutes les zones viticoles le titre alcoométrique minimum naturel de 0,5 %. De l'avis de la Commission, les minimums actuels sont trop bas et orientent la viticulture vers des rendements qui ne sont pas toujours compatibles avec une bonne qualité

de la production et qui contribuent à la création d'excédents sur le marché.

### *Des disciplines renforcées*

Les autres mesures proposées par la Commission visent le renforcement des disciplines en matière de politique du vignoble et d'enrichissement des vendanges, en vue de maîtriser et de mieux orienter la production.

En ce qui concerne le contrôle des plantations, le régime applicable dans la Communauté jusqu'en 1985 comporte la faculté de replantation pendant 8 ans suivant l'arrachage, l'interdiction de toute nouvelle plantation de vignes destinées à la production de vin de table et la possibilité pour les Etats membres de limiter les nouvelles plantations de vignes destinées à produire des vqpr. Aucune disposition communautaire n'existe concernant l'irrigation.

La Commission propose que la Communauté demande un engagement de « Stand-still » des dispositions nationales assez rigoureuses appliquées par l'Espagne, tant en matière de plantations qu'en matière d'irrigation. Cet engagement devrait être accompagné par un renforcement des disciplines communautaires, c'est-à-dire l'interdiction de replantation de la vigne à raisins de cuve sur des terres irriguées qui sont considérées comme dénuées de toute vocation naturelle viticole.

La maîtrise de la production du vin passe aussi par un renforcement des contrôles sur l'enrichissement des vendanges. Dans son programme d'action viti-vinicole de juillet 1978, la Commission se fixait comme objectif l'interdiction du saccharose pour l'enrichissement.

L'adjonction du saccharose (chaptalisation) engendre non seulement une augmentation du volume de vin produit, mais elle permet aussi l'enrichissement abusif de vendanges médiocres et donc le maintien artificiel de vignes sur des terres dont la vocation naturelle viti-vinicole n'est pas évidente. Enfin, elle crée une distorsion économique entre les viticulteurs des régions où la chaptalisation a toujours été interdite (Italie, Midi de la France à l'exclusion du Bordelais, Grèce, Espagne) et ceux des autres régions. Dans les régions méridionales de la Communauté, les procédés d'enrichissement autorisés exigent l'emploi de produits de la vigne tel que le moût de raisin concentré, qui coûte le double du saccharose par degré d'alcool.

Dans le cadre du programme d'action viti-vinicole pour la période 1980-1986, le Conseil a adopté de premières mesures comportant notamment des aides au moût concentré rectifié utilisé pour l'enrichissement. Afin de donner un élan décisif à la production et à l'utilisation du moût de raisin concentré rectifié (sucre de raisin), la Commission propose l'introduction d'un prélèvement sur le saccharose destiné à l'enrichissement de la vendange, ce qui devrait permettre la suppression des aides au moût concentré. Ce prélèvement, correspondrait à la différence entre le prix du moût de raisin concentré et celui du saccharose nécessaire pour un enrichissement équivalent, le taux du prélèvement étant différencié selon qu'il s'agit d'un vin de table ou d'un vqpr.

Tout progrès dans ce domaine repose toutefois sur un renforcement des contrôles. A cette fin, la Commission estime qu'il est nécessaire de prévoir un renforcement des services spécialisés dans les Etats membres chargés du contrôle de toutes les opérations de vinification et notamment celles d'enrichissement.

Des agents de la Commission devraient participer sur place aux opérations de contrôle. Une meilleure considération est également nécessaire en matière d'actions de répression des fraudes.

Enfin, l'équilibre du marché des vins nécessite également que l'on examine les possibilités d'augmenter la

consommation. A cet égard, la Commission rappelle le problème des droits d'accise qui dans certains Etats membres sont fixés à un niveau trop élevé.

#### *Des dépenses réduites*

En ce qui concerne les implications budgétaires des mesures proposées, la distillation préventive obligatoire en établissant un meilleur équilibre sur le marché, devrait réduire de façon sensible la nécessité d'intervenir avec des distillations exceptionnelles à prix élevés en fin de campagne. Pour la campagne 1979/80, l'économie hypothétique résultant du nouveau régime a été estimée à environ 40 millions d'Ecus sur des dépenses de 340 millions d'Ecus. D'autre part, le prélèvement sur le saccharose destiné à l'enrichissement, qui est aussi considéré comme faisant partie des interventions sur le marché, apporterait des recettes d'environ 90 millions d'Ecus ; toutefois, le montant de la perception diminuera progressivement suite au remplacement du saccharose par le moût concentré.

#### **Fruits et légumes**

L'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes repose sur les groupements de producteurs, qui ont notamment pour rôle de promouvoir la concentration de l'offre et la stabilisation des prix, de mettre à la disposition de leurs adhérents les moyens techniques pour l'emballage et la commercialisation des produits couverts par l'organisation en vue notamment d'améliorer la qualité et d'adapter l'offre aux exigences du marché. Les groupements de producteurs peuvent aussi en cas de besoin, effectuer des retraites en cas d'effondrement des cours.

La Commission est d'avis qu'il faut renforcer l'action des groupements de producteurs. Elle propose par conséquent :

- de rendre permanentes les aides au démarrage qui seraient octroyées pour une période de 5 ans à des conditions plus favorables, respectivement 5%, 5%, 4%, 3% et 2% de la valeur de la production commercialisée couverte, à condition de ne pas dépasser les frais réels de constitution et de fonctionnement de l'organisation en cause ;

- de permettre aux Etats membres, à la demande d'un groupement de producteurs, d'étendre les disciplines en matière de production et de mise sur le marché, acceptées par ses adhérents, aux autres producteurs de la région.

Il faudrait aussi renforcer le dispositif d'intervention en cas d'effondrement des cours. Il s'agit de :

- compléter le système d'achats publics pendant la période de pleine production pour tenir compte non seulement des prix à la production mais aussi des cours constatés au stade « grossiste/détaillant » (ceci concerne uniquement les produits les plus sensibles, à savoir : les pêches, les poires d'été, les tomates) ;

- limiter les mesures d'intervention aux produits qui sont commercialisés pendant la campagne au cours de laquelle ils ont été récoltés, et ce pour éviter que les produits moins périssables et stockés ne pèsent sur le marché au cours de la campagne suivante.

Tant dans l'intérêt du maintien des prix raisonnables à la production que dans l'intérêt du consommateur, il est indispensable d'assurer le respect des normes de qualité, qui devraient d'ailleurs être appliquées par les nouveaux Etats membres si possible dès l'adhésion. A cet effet, la Commission propose un renforcement des services de contrôle des Etats membres, ainsi que la participation régulière des agents de la Commission aux opérations de contrôle effectuées par les autorités nationales.

En ce qui concerne les importations, la Commission a l'intention d'étendre le régime de prix de référence aux laitues, haricots verts, melons, artichauts et abricots et la période d'application prolongée pour les tomates et les raisins de table, en remplacement des restrictions quantitatives encore applicables qui pourraient être progressivement supprimées. D'autre part, la prise en considération du prix du produit communautaire pour le calcul du prix d'entrée du produit importé, serait appliquée automatiquement aux tomates, pêches et raisins de table, pour lesquels les droits de douane ne sont pas consolidés au GATT.

Les différentes mesures proposées par la Commission pourraient entrer en vigueur à partir de 1982. Le coût additionnel pour le FEOGA serait de l'ordre de 10,5 millions d'Ecus par an.

#### **Agrumes**

La mise en œuvre du programme d'action à moyen terme dans le secteur des agrumes n'a pas donné tous les résultats escomptés. Dans une Communauté élargie il faudrait prévoir des moyens d'actions plus efficaces et plus sélectifs afin d'aider les régions qui ont le plus besoin de s'adapter en vue de la concurrence accrue.

Les moyens d'action actuellement prévus sont notamment la reconversion des plantations existantes vers d'autres agrumes ou variétés plus adaptées aux exigences des consommateurs, la création ou l'agrandissement de centres de stockage et de conditionnement et des établissements de transformation des agrumes, et la restructuration du secteur pour assurer une meilleure compétitivité. A cet effet, les Etats membres peuvent octroyer des aides avec une contribution du FEOGA.

Les modifications proposées par la Commission portent essentiellement sur l'élargissement du champ d'application des moyens d'action aux citrons, la limitation de leur champ d'application géographique aux seuls Etats membres où des problèmes majeurs se posent en ce qui concerne la composition variétale de la production, l'assouplissement des conditions posées au bénéfice de l'aide complémentaire qui peut être accordée aux petits exploitants procédant à la reconversion de leurs plantations et le relèvement du montant de l'aide complémentaire et l'introduction de mesures d'amélioration structurelle.

Le bénéfice de la prime de pénétration serait limité aux seuls Etats membres ayant mis en œuvre un plan de reconversion. La prime serait progressivement supprimée pour les citrons et les clémentines à partir de la prochaine campagne, et ultérieurement pour les autres agrumes, au fur et à mesure des progrès réalisés dans le domaine de la reconversion.

#### **VERS LA NÉGOCIATION D'ACCORDS-CADRE SUR LA FOURNITURE PLURI-ANNUELLE DE PRODUITS AGRICOLES**

La Commission a adressé (juillet 1981) au Conseil une communication sur la négociation d'accords-cadre portant sur la fourniture pluri-annuelle de produits agricoles.

Cette communication vise à expliciter les suggestions déjà formulées par la Commission dans ses réflexions sur la politique agricole commune de novembre 1980 et dans ses propositions de prix agricoles pour la campagne 1981/82 ainsi que dans son rapport sur le mandat du 30 mai 1980 (1), afin de faciliter l'examen de la question d'accords à long terme par le Conseil.

(1) COM (81) 300 : compte tenu du fait qu'à la suite des progrès de la productivité, la Communauté est désormais plus qu'autosuffisante pour la plupart des grandes



### Pourquoi cet instrument nouveau ?

En proposant de doter la politique agricole commune de cet instrument nouveau que constituent les accords à long terme de fourniture de produits agricoles, la Commission croit répondre aux intérêts bien compris tant des clients que des exportateurs de la Communauté.

La recherche de plus de sécurité dans leurs approvisionnements a incité certains pays tiers clients de la Communauté à réclamer un meilleur encadrement pour les contrats commerciaux qui sont conclus. Ils ressentent en effet la nécessité de pouvoir inscrire leur propre politique d'approvisionnement dans une perspective de plus grande prévisibilité que celle qui est offerte par la politique d'exportation actuellement suivie par la Communauté. C'est seulement si cette condition est remplie que la Communauté pourrait d'ailleurs trouver sa place dans une stratégie mondiale de sécurité alimentaire.

D'un autre côté, la politique communautaire d'exportation en matière agricole, qui repose actuellement sur une campagne de commercialisation avec la restitution comme principal instrument de régularisation des quantités, des prix et des destinations, présente plusieurs inconvénients : manque de continuité nécessaire pour conduire une politique d'exportation cohérente, difficulté d'optimiser le calendrier, le volume et la nature des ventes à l'exportation ; précarité des arrangements commerciaux conclus par les opérateurs privés sur certains marchés, par suite de la variation des disponibilités communautaires ; difficulté à soutenir sur des marchés tiers la concurrence d'autres exportateurs qui bénéficient d'un important soutien de leur gouvernement et qui peuvent utiliser d'autres instruments de politique d'exportation dont ne disposent pas les exportateurs de la Communauté ; enfin, dépenses plus élevées de restitutions.

Malgré les améliorations apportées aux mécanismes d'exportation actuels, par exemple la préfixation, la différenciation par destination et l'utilisation des bilans par produit pour suivre l'évolution des exportations pendant la campagne, la restitution ne peut jouer le rôle qui est assuré par les différents instruments dont disposent les opérateurs des autres pays exportateurs avec l'appui des autorités gouvernementales : constitution de stocks régulateurs, politique de crédit, accords-cadre à long terme, fonds de promotion des exportateurs. Certains de ces mécanismes existent déjà dans la Communauté et ses Etats membres encore que leur utilisation manque de cohérence. Celui qui fait notoirement défaut actuellement, et qui du reste s'est de plus en plus développé ces dernières années dans tous les autres pays exportateurs, est l'accord de fourniture pluri-annuelle de produits agricoles.

### La portée et le contenu des accords-cadre

Suivant l'expérience et la pratique des autres partenaires (Etats-Unis, Australie, Canada, etc.), la Commission estime que les accords à long terme doivent être aussi simples et souples que possible. Leurs dispositions devraient porter sur la nature du ou des produits concernés, le niveau des engagements quantitatifs globaux et réciproques (ventes et achats), la durée, les dispositions adoptées par les parties contractantes pour assurer l'exécution

productions, la Commission est arrivée à la conclusion qu'il faut suivre une politique d'exportation active comportant notamment la mise en place de contrats d'exportations à long terme. Cette politique devrait aller de pair avec une « politique de prix fondée sur un rapprochement des prix communautaires vers les prix pratiqués dans les principaux pays concurrents dans le souci de la compétitivité ».

tion des engagements, les conditions de prix ainsi que les clauses de sauvegarde nécessaires.

En ce qui concerne les conditions de prix, la Commission propose de retenir la même approche générale que celle suivie pour la majorité des accords conclus par d'autres pays tiers exportateurs de produits agricoles, qui ne font référence qu'aux prix du marché mondial en vigueur. En d'autres termes, l'objectif devrait être que les livraisons s'effectuent dans des conditions aussi proches que possible des conditions commerciales normales.

En ce qui concerne la question du paiement à crédit, qui s'est largement développé ces dernières années, la Commission propose de rechercher une coopération entre les organismes des Etats membres habitués à ce genre d'intervention, en attendant la mise sur pied éventuelle d'une solution communautaire.

A propos des engagements quantitatifs, la formule envisagée serait la fixation d'une fourchette de quantités valable pour une période de trois à cinq ans, la quantité définitive à livrer sur 12 mois étant déterminée chaque année.

Quant aux produits susceptibles d'être repris dans les accords, il devrait en être décidé, cas par cas, compte tenu des disponibilités exportables de la Communauté et des besoins et demandes des pays tiers intéressés.

Les accords à long terme de fourniture de produits agricoles pourraient être parallèles, pour certains pays bénéficiaires en voie de développement, à des accords pluri-annuels d'aide alimentaire.

### Le rôle des accords à long terme dans le cadre de la PAC

La Commission précise dans sa communication que la conclusion par la Communauté de tels accords ne devrait en aucun cas constituer un instrument d'incitation artificielle à l'augmentation de la production agricole. L'objectif est de mieux ordonnancer une partie des exportations agricoles communautaires pour répondre avec davantage d'efficacité aux besoins de certains pays clients. La Commission rappelle à cet égard ce qu'elle avait déjà indiqué dans son rapport du mandat du 30 mai, à savoir l'intérêt pour la Communauté de suivre une politique de prix fondée sur un rapprochement des prix de la Communauté vers les prix pratiqués dans les principaux pays concurrents dans le souci de la compétitivité afin de mener à bien, au moindre coût, une politique active d'exportation de produits agricoles.

L'utilisation dans la Communauté d'accords-cadre de fourniture pluri-annuelle de produits agricoles devrait être fonction essentiellement des demandes qui lui ont été ou qui pourraient lui être adressées par les pays importateurs traditionnellement déficitaires par les pays producteurs agricoles qui sont ses clients, de la production agricole communautaire et du niveau des quantités disponibles à l'exportation. Il n'est pas question de faire des accords-cadre, qui ne pourraient couvrir qu'une partie des exportations communautaires, un instrument privilégié d'exportation et d'exclure ainsi les adaptations nécessaires des instruments existants.

En choisissant l'expression « accords-cadre », la Commission a voulu indiquer qu'il ne saurait être question pour la Communauté de se substituer aux opérateurs pour l'exécution de contrats commerciaux. Elle estime que la conclusion d'accords à long terme n'entraînera aucun bouleversement dans les dispositifs et mécanismes actuels prévus dans le cadre des organisations communes de marché. Dans le cas où des adaptations s'avèrent nécessaires à la suite des demandes spécifiques des pays partenaires, elles feront l'objet de propositions concrètes de la part de la Commission en temps utile.

Enfin, la Commission se propose de suivre de très près les coûts de ces accords qui ne devraient pas conduire à une augmentation des dépenses budgétaires et pourraient même les réduire.

## RAPPORT FINANCIER DU FEOGA 1980

La Commission des Communautés européennes a soumis (septembre 1981) au Conseil de ministres son rapport financier concernant le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricoles (FEOGA) pour l'année 1980. Le rapport concerne les dépenses découlant de la politique commune des marchés et des prix agricoles, le financement de la politique communautaire d'amélioration des structures agricoles et de la fourniture de produits agricoles au titre de l'aide alimentaire communautaire. Une partie du rapport est consacrée aux vérifications, au dépistage et à la répression des irrégularités.

### 1. Section Garantie

#### 1) Evolution des dépenses du FEOGA, section Garantie

— Les paiements de la section Garantie ont atteint en 1980, 11 315,2 MUCE contre 10 440,7 MUCE en 1979 et 8 672,7 MUCE en 1978. Le montant est, cette année nettement inférieur aux crédits initiaux qui s'élevaient à 11 507,5 MUCE.

— On peut constater, outre la réalisation d'économies dans certains secteurs par suite de l'évolution des prix sur le marché mondial (sucre : 575,2 MUCE au lieu de 939,8 MUCE en 1979) ou par suite de l'évolution de la situation monétaire (MCM : 298,5 MUCE au lieu de 708,4 MUCE en 1979), un certain ralentissement de l'augmentation des dépenses pour plusieurs produits. C'est ainsi que les dépenses pour les produits laitiers sont en 1980 de 4 752 MUCE contre 4 527,5 MUCE en 1979 et 4 014,6 en 1978.

Le frein mis aux dépenses d'intervention grâce à un accroissement de la consommation intérieure et des exportations porte à 42 % la part des produits laitiers dans le budget FEOGA Garantie (contre 43,4 % en 1979 et 46,3 % en 1978). Pour plusieurs produits, des augmentations modérées ont été enregistrées : céréales (+ 105,6 MUCE), matières grasses (+ 81,3 MUCE), tabac (+ 83,9 MUCE), viande porcine (+ 10,7 MUCE). Il faut toutefois remarquer que, pour les céréales, l'impact sur le budget de la récolte abondante de 1980, se fera surtout sentir en 1981.

Trois produits ont néanmoins connu un net accroissement des dépenses par rapport à 1979 et aux années précédentes : il s'agit du vin (+ 237,6 MUCE soit une augmentation de 484 %) à la suite de la récolte exceptionnelle de 1979, de la viande bovine (+ 651,1 MUCE soit + 182 %) par suite de l'augmentation de la production liée à une stagnation de la consommation et des fruits et légumes (+ 244,4 MUCE soit + 155 %) par suite de l'accroissement de la transformation de ses produits.

— Quant à l'appréciation du coût global du FEOGA Garantie, la charge brute par rapport au PIB a diminué pour passer de 0,60 en 1979 à 0,57 en 1980. La charge nette, déduction faite des perceptions agricoles (prélèvements, cotisations sucre, etc.) est de 0,47 %.

— Il faut souligner que le taux d'accroissement annuel des dépenses, de 23 % entre 1975 et 1979, est tombé cette année à 8,4 %. Ce résultat a pu être atteint grâce, notamment, à la conjoncture favorable, au renforcement de la coresponsabilité dans le secteur laitier, à la gestion stricte des marchés et à une coordination plus étroite avec les responsables de la gestion financière.

#### 2) Répartition des dépenses par Etat membre

Une répartition des dépenses est donnée telle qu'elle se ferait si tous les pays membres géraient leurs propres montants compensatoires monétaires ; en fait, les pays membres exportant vers le Royaume-Uni et vers l'Italie paient les montants compensatoires monétaires à la place de ces deux pays et cela depuis avril 1976.

### 2. Section Orientation

L'année 1980 montre que les dépenses de la section Orientation ont beaucoup progressé, surtout en ce qui concerne le domaine des structures de production. Les crédits disponibles sont passés de 570,7 MUCE en 1979 à 625 MUCE en 1980. Ils ont été destinés à raison de 326 MUCE au remboursement d'une partie des dépenses éligibles des Etats membres (actions indirectes) et à raison de 299 MUCE à l'octroi de subventions directes pour des projets s'inscrivant dans les objectifs d'actions communes et individuelles (actions directes).

#### a) Actions indirectes

Les paiements effectués en 1980 pour un montant de 326 MUCE ont servi au financement de l'amélioration des structures de production (92,6 MUCE) aux actions en faveur de l'agriculture des montagnes et des zones défavorisées (100,3 MUCE) et aux actions structurelles prises en liaison avec les organisations communes de marché (133,1 MUCE). Parmi les actions à remboursement, la première en importance financière est la directive n° 75/268 en faveur de l'agriculture des montagnes et des zones défavorisées (88,7 MUCE). Les dépenses pour la modernisation des exploitations agricoles se situent à 86,5 MUCE et pour les primes à la non commercialisation du lait et à la reconversion vers la viande bovine à 82,3 MUCE.

#### b) Les actions directes

Les concours octroyés en 1980 se sont élevés à 299 MUCE. Ils concernent le financement :

— de projets relatifs à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles (173,5 MUCE pour 566 projets) ;

— d'actions en faveur des zones méditerranéennes (110,1 MUCE pour 150 projets). Les crédits engagés s'élevaient à 47,8 MUCE pour l'irrigation dans le Mezzogiorno, 33,2 MUCE pour le boisement et 29,1 MUCE pour l'infrastructure dans certaines zones rurales ;

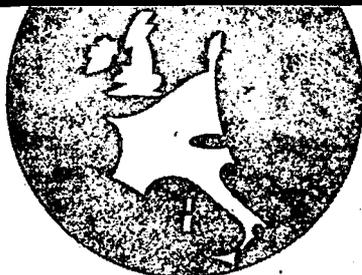
— d'une action commune pour la pêche côtière (15 MUCE pour 97 projets).

Le rapport fournit entre autres des données récapitulatives des montants payés par le FEOGA au titre des différentes mesures et ce depuis qu'elles ont été instaurées.

### 3. Vérifications et Irrégularités

Les efforts déployés pour lutter contre les irrégularités, notamment par l'amélioration du système de communications régulières des cas constatés dans les Etats membres, ont été poursuivis. De multiples vérifications sur place, tant pour la section Garantie que pour la section Orientation, ont été effectuées. La Commission a poursuivi plusieurs enquêtes spécifiques et un contrôle orienté qui a porté sur l'application du prélèvement de coresponsabilité et sur les mesures destinées à élargir le marché laitier. Il convient de souligner que ces vérifications de la part de fonctionnaires de la Commission s'ajoutent aux efforts des Etats membres qui sont les premiers responsables dans le domaine de la lutte contre les fraudes faites au détriment du FEOGA.

Pour la section Garantie, un total de 246 cas d'irrégularités a été communiqué en 1980 par les Etats membres. Ils



portent sur un montant de 21,5 MUCE dont 1,6 MUCE ont été récupérés.

Par rapport à 1979 (116 cas d'un montant total de 2,1 MUCE), ces chiffres constituent un accroissement élevé. Ils se rapportent principalement aux produits laitiers (116 cas), aux MCM (50 cas), à l'huile d'olive (19 cas), aux fruits et légumes (15 cas) et aux céréales (14 cas).

Pour la section Orientation, le nombre d'irrégularités constatées a été de 13 pour un montant d'environ 97 000 UCE pour lesquels environ 26 000 UCE ont pu être récupérées jusqu'à présent.

### LES RELATIONS ENTRE LES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTÉ

La Commission a approuvé (octobre 1981) une communication sur les relations entre les institutions de la Communauté, document dans lequel la Commission développe sa pensée et ses orientations concernant l'évolution des institutions de la Communauté.

Cette communication constitue en quelque sorte un complément du rapport sur le Mandat du 30 mai 1980. Ce dernier rapport appelant les Etats membres à s'engager dans de nouvelles politiques, la communication indique la voie vers un renforcement des instruments institutionnels indispensables pour prendre les décisions qui s'imposent. Le document s'inscrit également dans le cadre du débat institutionnel qu'a tenu le Parlement européen en juillet 1981.

Dans son document, la Commission a développé ses orientations au travers des quatre grandes lignes suivantes :

1. Améliorer l'équilibre entre les institutions et rendre plus efficace le fonctionnement de celles-ci :

— en recourant à nouveau au vote majoritaire au sein du Conseil et

— en rétablissant le rôle de la Commission dans le processus législatif et dans ses tâches d'exécution et de gestion.

2. Renforcer le rôle du Parlement dans le processus décisionnel, la concertation législative et la conclusion des accords internationaux.

3. Renforcer la coopération politique et parallèlement renforcer les institutions communautaires.

4. Dans la perspective de l'union européenne, étendre les compétences du Parlement européen notamment dans le domaine législatif.

La Commission se félicite de la récente relance du débat sur l'union européenne. Elle entend contribuer à l'approfondissement de ce débat en faisant valoir prochainement ses propres idées en la matière.

#### L'équilibre entre les Institutions

Dans son document, la Commission constate que le renforcement des éléments intergouvernementaux a compromis l'équilibre institutionnel et affaibli considérablement l'efficacité du processus décisionnel de la Communauté. La Commission rappelle plus en particulier l'influence néfaste qu'exerce le « compromis de Luxembourg » sur le processus décisionnel de la Communauté. Elle réitère les suggestions faites par les Trois Sages et par elle-même visant à réinstaurer la pratique du vote au sein du Conseil.

La Commission souligne qu'il ne s'agit pas d'exiger systématiquement un vote pour toutes les décisions qui peuvent être prises à la majorité. Il est en effet toujours préférable qu'une décision du Conseil soit acceptable pour tous ses membres. Cependant dans le cas où un

accord ne peut être réalisé, il doit être possible d'éviter un blocage. La décision à la majorité est donc un ultimatum remède, que l'on ne peut écarter sans mettre gravement en péril le fonctionnement de la Communauté.

En deuxième lieu, la pratique de l'unanimité a en fait privé la Commission de la prérogative que lui reconnaît l'article 149, alinéa 1, CEE selon lequel les décisions prises à la majorité doivent être conformes aux propositions de la Commission. Du coup, le régime de responsabilité parlementaire prévu par le Traité se trouve également déséquilibré en entraînant une diminution du rôle de contrôle du Parlement.

Le renforcement de l'élément intergouvernemental dans les Communautés s'est en outre concrétisé par le refus du Conseil de déléguer largement à la Commission des tâches importantes d'administration et de gestion, même quand les traités désignent expressément la Commission pour exécuter de telles tâches comme en matière financière à l'article 205 CEE.

Le premier pas dans la voie du renforcement de la position du Parlement européen consiste dans le rétablissement de la confiance mutuelle des Etats membres et dans un retour au respect des règles et de l'esprit des Traités. Le rétablissement de la confiance mutuelle entraînera automatiquement la possibilité, pour les institutions politiques des Communautés de remplir leur fonction de moteur de l'intégration. En ce qui concerne le Conseil, il s'agit de concrétiser le souhait exprimé par les Chefs d'Etat et de Gouvernement « qu'il convient de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toute question » (communiqué final de la première conférence au Sommet de Paris). Ce n'est qu'ainsi que la Commission pourra remplir de façon optimale le rôle qui lui revient dans le processus législatif communautaire. Grâce à ces mesures, le Parlement européen pourra retrouver les compétences que lui confèrent les Traités et qui consistent non seulement à contrôler effectivement la politique de la Commission, mais également à permettre une participation démocratique à l'élaboration de la législation communautaire.

#### Rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel

Quant au rôle du Parlement européen dans le processus de décision de la Communauté, la Commission admet et soutient l'aspiration du Parlement à acquérir plus d'influence. Toutefois elle tient aussi à remplir au mieux la mission que lui assignent les traités. Bien entendu, elle reste tenue de rendre politiquement compte au Parlement de la manière dont elle s'acquitte de cette tâche. Dans cet esprit, la Commission est résolue à contribuer pleinement au bon fonctionnement de la collaboration interinstitutionnelle, aussi bien en valorisant les procédures existantes qu'en proposant de nouveaux moyens de les renforcer.

Pour ce qui est de la fonction du contrôle du Parlement, la Commission la reconnaît et reste disposée à mettre le Parlement en mesure de l'exercer pleinement.

En ce qui concerne le processus décisionnel, la Commission se propose d'utiliser davantage les contacts préalables avec le Parlement — en séance plénière ou en Commission — sur les questions importantes, telles que les décisions qui engagent l'avenir de la Communauté, avant de faire des propositions formelles. Pour les grandes initiatives d'une certaine envergure politique et de caractère évolutif, la Commission a coutume d'adresser au Parlement européen et au Conseil des communications dans lesquelles elle expose la problématique du domaine traité. Elle a l'intention d'intensifier cette pratique afin de pouvoir élaborer ses propositions à la lumière du débat politique ainsi engagé. La contribution du Parlement dans

ce débat préliminaire constituera pour la Commission un élément important lors de l'élaboration ultérieure de ses propositions.

En outre la Commission attache la plus grande importance aux idées adoptées par le Parlement sous forme de projets de propositions formelles. Dans la mesure où elles ne soulèvent aucune objection substantielle la Commission est prête à s'en inspirer ; dans le cas contraire, elle s'engage à exposer de façon détaillée au Parlement, dans un délai raisonnable, les raisons qui déterminent son attitude.

Quant à la procédure de concertation législative, la Commission estime qu'elle devrait avoir lieu à un stade plus précoce, avant que les positions des Etats membres ne soient déjà pratiquement arrêtées. Chacun des membres du Conseil devraient pouvoir y participer. Une meilleure préparation de la concertation par des contacts préliminaires entre institutions pourrait également améliorer les chances d'un accord.

La Commission préconise l'extension du champ d'application de la procédure de concertation. Aussi entend-elle y accorder d'ores et déjà une application extensive. Ainsi, la Commission estime que la plupart des décisions qui doivent être prises sur la base de son rapport consacré au Mandat du 30 mai 1980 relèveront, en principe, de la procédure de concertation, en vue d'assurer la cohérence avec l'action que le Parlement exercera ensuite dans le cadre de ses pouvoirs budgétaires; lorsqu'il s'agira de répercuter dans le budget les conséquences financières du Mandat.

Il est ensuite impérieux, également pour « revivifier » la concertation législative, que le « dialogue interinstitutionnel » dans le domaine budgétaire aboutisse réellement à rapprocher les positions des institutions sur les questions budgétaires.

Dans le domaine des accords internationaux, la Commission est prête à rechercher avec le Parlement et le Conseil un accord sur une amélioration concrète des procédures existantes, afin d'associer le Parlement d'une façon plus étroite au processus d'élaboration de ces accords, tout en respectant les compétences propres des différentes institutions.

#### Au-delà des Traités

Les propositions et suggestions décrites ci-dessus se situent dans le contexte actuel de la Communauté. La Commission se demande s'il ne faut pas, dans la perspective de l'Union européenne, prévoir une extension des compétences du Parlement. En effet, cette union est un processus dynamique bien plus qu'une construction statique et, comme le dit le rapport des Trois Sages, il doit aboutir à une Communauté qui ferait preuve d'une solidarité croissante. Le fondement en serait un nouveau traité instituant une Union européenne qui respecterait pleinement les éléments essentiels des Traités existants et compléterait ceux-ci.

La Commission estime que les initiatives récentes (Genscher ; gouvernement RFA) visant à relancer en quelque sorte le débat sur l'Union européenne méritent d'être retenues. Il y a lieu de les concrétiser maintenant que la coopération politique est devenue de plus en plus indissociable de la construction communautaire. En effet, il n'est plus possible de résoudre les grands problèmes auxquels la Communauté doit faire face (crise économique, énergie et relations avec le tiers monde) sans faire intervenir directement les aspects de politique étrangère. La Commission croit nécessaire d'approfondir ce débat. Elle entend y contribuer activement en faisant valoir prochainement ses propres idées en la matière au Parlement et aux Etats membres.

Il va de soi que la position prise par le Parlement européen dans ce contexte ne saurait être ignorée. La Commission estime que tout nouveau traité devrait définir d'une façon évolutive l'extension des pouvoirs du Parlement et prévoir notamment l'attribution de certaines compétences dans le domaine législatif. Elle se félicite d'ailleurs que le Parlement lui-même ait créé à cet égard une Commission ad hoc.

#### Élargir le consensus politique

Dans l'introduction générale du document, la Commission souligne qu'il est plus que jamais nécessaire d'élargir le consensus politique qui est à la base de la Communauté. En effet, la seule poursuite des objectifs prévus dans les Traités est insuffisante pour conduire à une intégration européenne véritable. La Communauté doit maintenant aller plus loin.

En tout cas la Commission insiste sur la nécessité que le renforcement de la coopération politique se fasse sans renforcement parallèle du caractère intergouvernemental du mécanisme de décision communautaire, car celui-ci n'aurait pas pour effet de renforcer mais, bien au contraire, d'affaiblir la Communauté. La coopération économique postule un mécanisme de décision différent de celui de la coopération politique. Un renforcement des institutions s'impose pour permettre un nouveau développement interne.

Ceci n'empêche pas d'approfondir la coopération européenne dans des domaines où elle est restée purement intergouvernementale. Du moment où une plus grande convergence des conceptions politiques sera réalisée, il sera plus facile aux Etats membres de se soumettre à nouveau à un véritable mécanisme de décision dans le cadre de la Communauté.

Le développement de la politique communautaire, le renforcement des institutions et l'élargissement du consensus politique à la base de la coopération européenne constituent en quelque sorte un triptyque pour l'action future. Dans ce débat la Commission, gardienne des traités et pleinement consciente des responsabilités originales qui lui incombent dans le schéma institutionnel de la Communauté, entend être et rester au premier rang.

#### RENFORCEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

La Commission a soumis (octobre 1981) au Conseil un projet de résolution sur le renforcement du marché intérieur, afin d'obtenir un engagement politique du Conseil sur des objectifs à atteindre dans les domaines douanier, fiscal et statistique.

Cette proposition est une des suites de la communication de la Commission au Conseil sur la situation du marché intérieur du 17 juin 1981, dans laquelle la Commission avait exprimé ses préoccupations concernant la survivance d'anciens obstacles aux frontières et l'apparition de nouvelles entraves. La Commission a également annoncé qu'elle envisage de se concentrer sur ces problèmes dans son rapport sur le mandat du 30 mai 1980.

Dans sa réunion du 29/30 juin 1981, le Conseil européen s'est explicitement rallié à l'analyse et l'approche de la Commission et a constaté qu'une action concertée en vue d'un renforcement et développement du marché intérieur s'impose.

A cette fin, la Commission est déterminée à agir sur un double plan :

— premièrement, un effort particulier sera fait pour accélérer les travaux au sein du Conseil sur un ensemble d'environ 50 propositions de directives concernant le marché intérieur qui sont bloquées. En effet, comme la Commission avait déjà souligné à l'occasion de la présenta-



tion du programme 1981 pour l'Union douanière en février dernier, on doit constater, depuis 1980, un retard considérable dans la poursuite de ces travaux ;

— deuxièmement, la Commission envisage des nouvelles initiatives dans un domaine qui concerne encore plus directement les intérêts des agents économiques et des citoyens européens : il s'agit de tous les problèmes et obstacles qui empêchent la réduction des frontières intérieures de la Communauté, que ce soit dans le domaine de la législation et l'administration douanière, dans le domaine de la fiscalité ou autres.

a) Sur le plan douanier, il est tout d'abord recherché une réforme des formalités et contrôles existants afin d'en diminuer le poids pour les usagers. L'action engagée tend à imposer une simplification documentaire globale ayant pour effet de substituer tant à la déclaration en douane elle-même, utilisée actuellement dans les échanges intra-communautaires, qu'aux documents connexes à cette dernière un document unique qui devrait être constitué par la facture commerciale.

b) Sur le plan fiscal, le but poursuivi est notamment de simplifier le mode de paiement de la TVA en n'exigeant pas le paiement de cette dernière au moment de l'importation, dès lors que l'intéressé est tenu par ailleurs d'adresser une déclaration périodique aux autorités fiscales pour ses opérations effectuées en régime intérieur. Une augmentation significative du montant des franchises accordées aux particuliers apparaît également nécessaire en raison de son impact psychologique.

c) Enfin, une action s'impose dans le domaine statistique afin de parfaire l'harmonisation au-delà du stade actuel ; il importe particulièrement d'éviter que l'abolition des contrôles physiques aux frontières serait empêchée ou retardée en raison d'une harmonisation dans ce domaine une fois qu'on aurait réalisé des progrès substantiels dans les domaines douanier et fiscal.

#### **CONCLUSIONS DU CONSEIL DU 27 OCTOBRE 1981 CONCERNANT LES MESURES DESTINÉES A ATTÉNUER LES EFFETS D'UNE PÉNURIE LIMITÉE DE PÉTROLE**

1. Le Conseil a examiné la communication de la Commission concernant les mesures destinées à atténuer les effets d'une pénurie limitée de pétrole.

2. Le Conseil partage le point de vue de la Commission selon lequel il est nécessaire de se préparer davantage, en étroite consultation avec les autres pays industrialisés, à de futures pénuries limitées de pétrole, afin de prévenir une poussée excessive des prix mondiaux qui affecterait gravement l'économie mondiale.

3. Le Conseil estime que, bien que l'on ne puisse pas prévoir à l'avance la nature d'un futur déficit d'approvisionnement et qu'il soit donc impossible de convenir des mesures à prendre avant que le problème ne se pose, il faut se mettre d'accord sur les procédures à suivre et identifier un ensemble de mesures parmi lesquelles on pourrait choisir en fonction de la situation, en vue d'assurer la solidarité communautaire.

4. Le Conseil marque son accord de principe sur les orientations suivantes en tant que base pour les consultations avec d'autres pays industrialisés en vue d'élaborer, dans un cadre international plus large, des procédures similaires à celles envisagées par la Communauté.

Le Conseil réexaminera la procédure et l'ensemble des mesures à prendre, à la lumière des résultats obtenus dans un cadre international plus large.

#### **Procédure**

Dans le cas d'une pénurie limitée de pétrole susceptible de créer des problèmes graves pour l'économie de la

Communauté ou d'un ou de plusieurs de ses Etats membres :

— la Commission, de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre, consulte le groupe « Approvisionnement pétrolier » ;

— après cette consultation, la Commission peut demander au Conseil de se réunir ;

— le Conseil se réunit à bref délai à la suite de la demande de la Commission ;

— à défaut d'une demande de la Commission, un Etat membre peut également demander au Conseil de se réunir ;

— à la lumière des circonstances, le Conseil, statuant immédiatement, décide :

· si la situation est susceptible de créer des problèmes graves pour l'économie de la Communauté ou d'un ou de plusieurs de ses Etats membres,

· quelles sont les mesures à prendre éventuellement.

En examinant ces mesures, le Conseil assure la coordination avec les autres pays industrialisés :

— lorsque la situation se modifie, la Commission, de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre, propose d'amender ou de supprimer les mesures en vigueur ;

— l'application de toutes mesures ayant fait l'objet d'un accord est suivie par la Commission, en consultation avec le groupe « Approvisionnement pétrolier », qui fait rapport au Conseil ;

— la Commission procède en permanence à l'examen des politiques des Etats membres en matière de demande, d'offre et de sécurité de l'approvisionnement ; elle fait rapport au Conseil et, en cas de besoin, formule des recommandations.

#### **Eventail des mesures possibles**

a) Accélération de l'information et, en particulier, introduction du questionnaire sur la situation de l'approvisionnement (décision de la Commission 79/639/CEE) par pays et, si nécessaire, par société ;

b) — adoption, en liaison avec les sociétés pétrolières, de toutes les mesures nécessaires pour empêcher que les prix à l'importation ne s'écartent des prix normaux,  
— ou invitation adressée aux sociétés pétrolières de s'abstenir d'effectuer des achats anormaux ;

c) mesures encourageant l'ajustement de l'approvisionnement, de façon à corriger les déséquilibres qui posent des problèmes particuliers à certains Etats membres, et mesures encourageant les sociétés pétrolières à remédier aux déséquilibres spécifiques qui peuvent apparaître entre elles ;

d) mesures encourageant les économies de pétrole ;

e) remplacement du pétrole par d'autres formes d'énergie dans les secteurs public et privé, de façon à réduire la consommation ;

f) soutien d'un haut niveau de production intérieure ;

g) mesures visant à l'utilisation des stocks commerciaux plutôt que de recourir à des achats supplémentaires.

Le Conseil invite la Commission à lui présenter un nouveau rapport sur les avantages et les coûts d'une modification du niveau des stocks obligatoires et sur les possibilités de recourir aux stocks obligatoires pour remédier à une situation d'approvisionnement difficile, y compris la question d'un transfert réel de quantités entre Etats membres.

#### **PROBLÈMES AFFECTANT L'INDUSTRIE DU RAFFINAGE DANS LA COMMUNAUTÉ**

Lors de sa session du 27 octobre 1981, le Conseil a pris note de l'analyse de la Commission sur les problèmes du

raffinage du pétrole et de ses développements prévisibles, qui met en relief notamment la tendance à une concentration de la capacité de raffinage dans un nombre réduit de raffineries plus complexes ainsi que l'accroissement des échanges de produits finis entre Etats membres qui en résultera.

Il a reconnu que la réduction de capacité et la restructuration de l'industrie du raffinage sont nécessaires et qu'elles doivent être réalisées par les entreprises elles-mêmes pour autant que la sécurité d'approvisionnement des régions concernées ne soit pas compromise. Il appartient aux gouvernements de créer l'environnement fiscal, social et administratif approprié.

Enfin, il a pris note de ce que la Commission :

— suivra constamment, en liaison avec l'industrie et les gouvernements, l'évolution de la situation ;

— fera des prévisions de la capacité de raffinage ainsi que de l'offre et de la demande de produits pétroliers à court et moyen terme ;

— fera rapport au Conseil sans délai s'il apparaissait qu'une intervention communautaire spécifique est nécessaire dans ce secteur.

#### STRUCTURES TARIFAIRES POUR L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

Lors de sa session du 27 octobre 1981, le Conseil a marqué son accord sur une recommandation concernant les structures tarifaires pour l'énergie électrique dans la Communauté.

Ce texte recommande aux Etats membres :

« de faire en sorte, s'ils ne l'ont déjà fait, au moyen de mesures appropriées, que les structures tarifaires de l'énergie électrique soient fondées sur les principes communs suivants :

1. La tarification de l'électricité devrait être structurée et adoptée de façon à permettre une politique rationnelle des prix et à reproduire les coûts supportés pour les différentes catégories de consommateurs ; elle devrait être définie en considération de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de façon à éviter l'encouragement d'une consommation non justifiée, tout en étant aussi claire et simple que possible.

2. La tarification binôme, qui, parmi les différentes formules tarifaires, permet de reproduire au mieux la structure des coûts de mise à la disposition de l'énergie électrique, est à généraliser (1).

3. Les structures tarifaires à caractère promotionnel, qui favorisent une consommation superflue et accentue la dégressivité artificielle des coûts, devraient être écartées.

4. En règle générale, il y aurait lieu d'éviter d'appliquer des tarifs différenciés selon la nature de l'utilisation de l'énergie électrique. Toutefois, de tels tarifs pourraient être appliqués s'ils ne vont pas à l'encontre des principes énoncés au point 1.

5. Dans le but de transférer la demande en dehors des périodes de charge maximale, voire de permettre des délestages, il y aurait lieu de prévoir l'application de tarifs multiples à prix différenciés, et/ou la possibilité de fournitures interruptibles.

6. Les tarifs ne devraient pas être maintenus à un niveau artificiellement bas, pour des motifs sociaux ou des raisons

liées à la politique anti-inflationniste par exemple ; dans ces cas, une action séparée devrait être menée le cas échéant.

7. Les formules tarifaires devraient permettre la mise à jour des prix à intervalles réguliers ;

de poursuivre les recherches sur les caractéristiques de la demande d'électricité des différentes catégories de consommateurs et de son évolution à long terme et de les développer en étroite coopération au niveau communautaire, en vue d'améliorer encore les structures tarifaires ;

de veiller à ce que les prix de l'électricité présentent le plus haut degré de transparence possible et que ces prix et les coûts pour les consommateurs soient rendus publics autant que possible ».

#### CHARBONS A COKE ET COKES DESTINÉS A LA SIDÉRURGIE

Lors de sa session du 27 octobre 1981, le Conseil a approuvé une décision portant modification au dispositif d'aide de 1973 pour les charbons à coke et cokés destinés à la sidérurgie de la Communauté.

Cette décision proroge le dispositif en question jusqu'à la fin de l'année 1983 en y apportant certaines modifications, à savoir que le financement communautaire portera sur un tonnage maximum de 14 millions de tonnes et un montant maximal de 47 MECU par an en prévoyant que l'aide à l'écoulement applicable en cas de livraisons destinées à une zone éloignée du bassin de production peut aller jusqu'à 4,70 ECU/t en cas de livraison par voie maritime et jusqu'à 2,80 ECU/t dans les autres cas.

#### PROJETS COMMUNAUTAIRES DANS LE SECTEUR DES HYDROCARBURES

Lors de sa session du 27 octobre 1981, le Conseil a arrêté la décision concernant l'octroi d'un soutien pour des projets communautaires dans le secteur des hydrocarbures (1981).

Cette décision prévoit l'octroi du soutien communautaire — sous forme de subvention remboursable en cas d'exploitation commerciale des résultats — pour un montant total de ca. 25,9 MECU de 1981 à 1983 à une quarantaine de projets de développement technologique dans des domaines tels que notamment des systèmes de production, la récupération et le transport des hydrocarbures ainsi que l'influence sur l'environnement, etc.

#### ACTIONS COMMUNAUTAIRES DANS LE DOMAINE DE LA TECHNOLOGIE MICROÉLECTRONIQUE

Lors de sa session du 9 novembre 1981, le Conseil, donnant ainsi une première suite concrète à sa résolution de septembre 1979 sur la technologie microélectronique, a marqué son accord sur un règlement concernant des actions communautaires dans ce domaine.

Ce règlement prévoit, afin d'atteindre les objectifs de la Communauté dans ce domaine, d'une part, la coordination au niveau communautaire des activités entreprises par les Etats membres, et d'autre part, la mise en œuvre des projets communautaires destinés à les compléter et à les renforcer.

Pour atteindre l'objectif de la coordination un système d'information et de consultation relatif aux initiatives destinées à promouvoir la diffusion et le développement de la microélectronique et de ses applications est établi entre les Etats membres et la Commission. En vertu de ce système, les Etats membres sont tenus de fournir à la Commission toute information utile concernant les actions visant à :

(1) « Le terme "tarif binôme" recouvre des structures tarifaires composées d'un élément fixe et d'un élément qui varie en fonction de la quantité d'énergie électrique utilisée ».



— promouvoir des activités de recherche industrielle appliquée et de développement concernant les équipements, procédés, instruments et techniques tant en logiciel qu'en matériel, destinées à la conception, à la production industrielle et aux tests de circuits intégrés avancés ;

— la diffusion des connaissances de base et à la formation et l'éducation des cadres et personnel spécialisés dans la conception, l'usage et le test de circuits intégrés avancés ;

— encourager l'établissement dans la Communauté d'une industrie apte à concevoir et produire les équipements, matériaux et techniques employés pour la fabrication de circuits intégrés avancés.

En ce qui concerne les projets communs avec soutien communautaire, il s'agira de projets-clés hautement prioritaires ; ils bénéficieront d'une aide communautaire sous forme de subventions couvrant normalement 30 % du coût de leur exécution mais pouvant aller jusqu'à 50 % dans certains cas. Les crédits nécessaires pour ce soutien financier seront de 40 MECU, montant correspondant à celui adopté par le Parlement européen lors de sa première lecture du projet de budget pour 1982.

Ces projets concernent les secteurs suivants :

- répéteurs sur tranche,
- faisceau électronique pour écriture directe sur tranche,
- gravure et dépôt par plasma,
- équipement d'essai,
- conception assistée par ordinateur (CAO) pour les circuits à très haute intégration (VLSI),
  - . architecture,
  - . langage et structure des données,
  - . essais,
  - . modélisation des dispositifs.

#### **UN RÈGLEMENT DÉTERMINANT LES MODALITÉS D'APPLICATION DES ARTICLES 85 ET 86 DU TRAITÉ CEE AUX TRANSPORTS AÉRIENS**

La Commission a proposé (juillet 1981) au Conseil, un règlement qui devrait la mettre en mesure d'appliquer pleinement et efficacement les règles de concurrence aux compagnies aériennes.

En effet, bien que les règles de concurrence, comme toutes les règles générales du Traité, s'appliquent au secteur des transports aériens, un règlement de mise en œuvre de ces dispositions fait encore défaut. C'est cette lacune que vise à combler la proposition de la Commission en instituant des procédures d'instruction, de décision et de sanction pour non respect des interdictions prévues aux articles 85, paragraphe 1 et 86 du Traité CEE ainsi que des procédures pour l'octroi d'exemptions de l'interdiction des ententes au titre de l'article 85 paragraphe 3.

Ces règles de procédure s'inspirent à la fois de celles applicables à la quasi totalité des secteurs économiques (règlement n° 17/62 du Conseil) et de celles qui régissent spécifiquement les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (règlement n° 1017/68 CEE du Conseil).

Sont ainsi précisés les droits de la Commission de demander des informations aux entreprises et de procéder à des vérifications sur place, de constater d'éventuelles infractions et d'obliger les entreprises à y mettre fin et de prononcer le cas échéant des amendes, qui peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires des compagnies impliquées, ainsi que des astreintes pouvant s'élever à 1 000 ECU par jour de retard.

défense. Il prévoit également le droit pour les personnes ou les entreprises lésées de porter plainte à la Commission contre d'éventuelles infractions et d'obtenir qu'il y soit mis fin.

La procédure d'obtention d'une exemption individuelle au titre de l'article 85 paragraphe 3 est organisée de manière très souple. Contrairement au système général, mais à l'instar de celui régissant les autres modes de transports, les ententes ne doivent pas être préalablement notifiées. C'est la Commission qui examine, dans chaque cas d'espèce, soit sur plainte soit d'office, dans quelle mesure tant les conditions de l'interdiction que celles de l'exemption sont réunies. Dans le but d'assurer la sécurité juridique des entreprises, le règlement prévoit toutefois un droit pour celles-ci de saisir la Commission d'une demande formelle d'exemption d'une entente. Si dans un délai de 90 jours suivant la publication au Journal Officiel du contenu de cette demande, la Commission ne manifeste pas son opposition, l'entente en cause est réputée exemptée sur toute la période précédente et pour 3 ans dans l'avenir.

Dans son ensemble le règlement proposé traite essentiellement des problèmes de procédure. En effet, étant donné l'évolution rapide du secteur des transports aériens, qui est par ailleurs caractérisé par le très haut degré d'intervention des autorités publiques, la Commission estime que les règles de fond doivent, dans un premier temps, être appliquées cas par cas, avant qu'elle ne puisse définir des catégories d'accords susceptibles de faire l'objet d'une exemption générale.

Les seules dispositions de fond du règlement se limitent donc à préciser son champ d'application et à prévoir une exception légale en faveur de certains accords de coopération technique, qui n'ont généralement pas d'effets négatifs sur le jeu de la concurrence.

#### **UN RÈGLEMENT DÉTERMINANT LES MODALITÉS D'APPLICATION DES ARTICLES 85 ET 86 DU TRAITÉ CEE AUX TRANSPORTS MARITIMES**

La Commission a proposé (octobre 1981) au Conseil, un règlement qui devrait lui permettre d'appliquer de manière systématique les règles de concurrence dans le domaine des transports maritimes, tout en tenant compte de la structure particulière de ce secteur.

Bien que soumis à l'application des règles générales du Traité, et en particulier aux règles de concurrence, les transports maritimes demeurent en effet, avec les transports aériens, les seules branches économiques pour lesquelles des modalités d'application de ces règles n'ont pas encore été arrêtées.

A défaut d'une telle réglementation, la Commission n'a pas les moyens de faire respecter de manière efficace les articles 85 et 86 du Traité CEE par les compagnies maritimes. Par ailleurs ces articles étant directement applicables par les autorités et les tribunaux des Etats membres, il existe un risque réel de développements incohérents, sinon contradictoires, de la pratique jurisprudentielle au sein de la Communauté.

Le règlement proposé par la Commission contient des règles tant de fond que de procédure.

En ce qui concerne les règles de fond, il est tout d'abord

raffinage du pétrole et de ses développements prévisibles, qui met en relief notamment la tendance à une concentration de la capacité de raffinage dans un nombre réduit de raffineries plus complexes ainsi que l'accroissement des échanges de produits finis entre Etats membres qui en résultera.

Il a reconnu que la réduction de capacité et la restructuration de l'industrie du raffinage sont nécessaires et qu'elles doivent être réalisées par les entreprises elles-mêmes pour autant que la sécurité d'approvisionnement des régions concernées ne soit pas compromise. Il appartient aux gouvernements de créer l'environnement fiscal, social et administratif approprié.

Enfin, il a pris note de ce que la Commission :

- suivra constamment, en liaison avec l'industrie et les gouvernements, l'évolution de la situation ;
- fera des prévisions de la capacité de raffinage ainsi que de l'offre et de la demande de produits pétroliers à court et moyen terme ;
- fera rapport au Conseil sans délai s'il apparaissait qu'une intervention communautaire spécifique est nécessaire dans ce secteur.

#### STRUCTURES TARIFAIRES POUR L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

Lors de sa session du 27 octobre 1981, le Conseil a marqué son accord sur une recommandation concernant les structures tarifaires pour l'énergie électrique dans la Communauté.

Ce texte recommande aux Etats membres :

« de faire en sorte, s'ils ne l'ont déjà fait, au moyen de mesures appropriées, que les structures tarifaires de l'énergie électrique soient fondées sur les principes communs suivants :

1. La tarification de l'électricité devrait être structurée et adoptée de façon à permettre une politique rationnelle des prix et à reproduire les coûts supportés pour les différentes catégories de consommateurs ; elle devrait être définie en considération de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de façon à éviter l'encouragement d'une consommation non justifiée, tout en étant aussi claire et simple que possible.

2. La tarification binôme, qui, parmi les différentes formules tarifaires, permet de reproduire au mieux la structure des coûts de mise à la disposition de l'énergie électrique, est à généraliser (1).

3. Les structures tarifaires à caractère promotionnel, qui favorisent une consommation superflue et accentue la dégressivité artificielle des coûts, devraient être écartées.

4. En règle générale, il y aurait lieu d'éviter d'appliquer des tarifs différenciés selon la nature de l'utilisation de l'énergie électrique. Toutefois, de tels tarifs pourraient être appliqués s'ils ne vont pas à l'encontre des principes énoncés au point 1.

5. Dans le but de transférer la demande en dehors des périodes de charge maximale, voire de permettre des délestages, il y aurait lieu de prévoir l'application de tarifs multiples à prix différenciés, et/ou la possibilité de fournitures interruptibles.

6. Les tarifs ne devraient pas être maintenus à un niveau artificiellement bas, pour des motifs sociaux ou des raisons

liées à la politique anti-inflationniste par exemple ; dans ces cas, une action séparée devrait être menée le cas échéant.

7. Les formules tarifaires devraient permettre la mise à jour des prix à intervalles réguliers ;

de poursuivre les recherches sur les caractéristiques de la demande d'électricité des différentes catégories de consommateurs et de son évolution à long terme et de les développer en étroite coopération au niveau communautaire, en vue d'améliorer encore les structures tarifaires ;

de veiller à ce que les prix de l'électricité présentent le plus haut degré de transparence possible et que ces prix et les coûts pour les consommateurs soient rendus publics autant que possible ».

#### CHARBONS A COKE ET COKES DESTINÉS A LA SIDÉRURGIE

Lors de sa session du 27 octobre 1981, le Conseil a approuvé une décision portant modification au dispositif d'aide de 1973 pour les charbons à coke et cokés destinés à la sidérurgie de la Communauté.

Cette décision proroge le dispositif en question jusqu'à la fin de l'année 1983 en y apportant certaines modifications, à savoir que le financement communautaire portera sur un tonnage maximum de 14 millions de tonnes et un montant maximal de 47 MECU par an en prévoyant que l'aide à l'écoulement applicable en cas de livraisons destinées à une zone éloignée du bassin de production peut aller jusqu'à 4,70 ECU/t en cas de livraison par voie maritime et jusqu'à 2,80 ECU/t dans les autres cas.

#### PROJETS COMMUNAUTAIRES DANS LE SECTEUR DES HYDROCARBURES

Lors de sa session du 27 octobre 1981, le Conseil a arrêté la décision concernant l'octroi d'un soutien pour des projets communautaires dans le secteur des hydrocarbures (1981).

Cette décision prévoit l'octroi du soutien communautaire — sous forme de subvention remboursable en cas d'exploitation commerciale des résultats — pour un montant total de ca. 25,9 MECU de 1981 à 1983 à une quarantaine de projets de développement technologique dans des domaines tels que notamment des systèmes de production, la récupération et le transport des hydrocarbures ainsi que l'influence sur l'environnement, etc.

#### ACTIONS COMMUNAUTAIRES DANS LE DOMAINE DE LA TECHNOLOGIE MICROÉLECTRONIQUE

Lors de sa session du 9 novembre 1981, le Conseil, donnant ainsi une première suite concrète à sa résolution de septembre 1979 sur la technologie microélectronique, a marqué son accord sur un règlement concernant des actions communautaires dans ce domaine.

Ce règlement prévoit, afin d'atteindre les objectifs de la Communauté dans ce domaine, d'une part, la coordination au niveau communautaire des activités entreprises par les Etats membres, et d'autre part, la mise en œuvre des projets communautaires destinés à les compléter et à les renforcer.

Pour atteindre l'objectif de la coordination un système d'information et de consultation relatif aux initiatives destinées à promouvoir la diffusion et le développement de la microélectronique et de ses applications est établi entre les Etats membres et la Commission. En vertu de ce système, les Etats membres sont tenus de fournir à la Commission toute information utile concernant les actions visant à :

(1) « Le terme "tarif binôme" recouvre des structures tarifaires composées d'un élément fixe et d'un élément qui varie en fonction de la quantité d'énergie électrique utilisée ».



— promouvoir des activités de recherche industrielle appliquée et de développement concernant les équipements, procédés, instruments et techniques tant en logiciel qu'en matériel, destinées à la conception, à la production industrielle et aux tests de circuits intégrés avancés ;

— la diffusion des connaissances de base et à la formation et l'éducation des cadres et personnel spécialisés dans la conception, l'usage et le test de circuits intégrés avancés ;

— encourager l'établissement dans la Communauté d'une industrie apte à concevoir et produire les équipements, matériaux et techniques employés pour la fabrication de circuits intégrés avancés.

En ce qui concerne les projets communs avec soutien communautaire, il s'agira de projets-clés hautement prioritaires ; ils bénéficieront d'une aide communautaire sous forme de subventions couvrant normalement 30 % du coût de leur exécution mais pouvant aller jusqu'à 50 % dans certains cas. Les crédits nécessaires pour ce soutien financier seront de 40 MECU, montant correspondant à celui adopté par le Parlement européen lors de sa première lecture du projet de budget pour 1982.

Ces projets concernent les secteurs suivants :

- répéteurs sur tranche,
- faisceau électronique pour écriture directe sur tranche,
- gravure et dépôt par plasma,
- équipement d'essai,
- conception assistée par ordinateur (CAO) pour les circuits à très haute intégration (VLSI),
  - . architecture,
  - . langage et structure des données,
  - . essais,
  - . modélisation des dispositifs.

#### **UN RÈGLEMENT DÉTERMINANT LES MODALITÉS D'APPLICATION DES ARTICLES 85 ET 86 DU TRAITÉ CEE AUX TRANSPORTS AÉRIENS**

La Commission a proposé (juillet 1981) au Conseil, un règlement qui devrait la mettre en mesure d'appliquer pleinement et efficacement les règles de concurrence aux compagnies aériennes.

En effet, bien que les règles de concurrence, comme toutes les règles générales du Traité, s'appliquent au secteur des transports aériens, un règlement de mise en œuvre de ces dispositions fait encore défaut. C'est cette lacune que vise à combler la proposition de la Commission en instituant des procédures d'instruction, de décision et de sanction pour non respect des interdictions prévues aux articles 85, paragraphe 1 et 86 du Traité CEE ainsi que des procédures pour l'octroi d'exemptions de l'interdiction des ententes au titre de l'article 85 paragraphe 3.

Ces règles de procédure s'inspirent à la fois de celles applicables à la quasi totalité des secteurs économiques (règlement n° 17/62 du Conseil) et de celles qui régissent spécifiquement les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (règlement n° 1017/68 CEE du Conseil).

Sont ainsi précisés les droits de la Commission de demander des informations aux entreprises et de procéder à des vérifications sur place, de constater d'éventuelles infractions et d'obliger les entreprises à y mettre fin et de prononcer le cas échéant des amendes, qui peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires des compagnies impliquées, ainsi que des astreintes pouvant s'élever à 1 000 ECU par jour de retard.

Le règlement proposé contient un ensemble de garanties en faveur des entreprises mises en cause, notamment en leur assurant le droit d'être entendues préalablement à toute décision négative et la possibilité d'organiser leur

défense. Il prévoit également le droit pour les personnes ou les entreprises lésées de porter plainte à la Commission contre d'éventuelles infractions et d'obtenir qu'il y soit mis fin.

La procédure d'obtention d'une exemption individuelle au titre de l'article 85 paragraphe 3 est organisée de manière très souple. Contrairement au système général, mais à l'instar de celui régissant les autres modes de transports, les ententes ne doivent pas être préalablement notifiées. C'est la Commission qui examine, dans chaque cas d'espèce, soit sur plainte soit d'office, dans quelle mesure tant les conditions de l'interdiction que celles de l'exemption sont réunies. Dans le but d'assurer la sécurité juridique des entreprises, le règlement prévoit toutefois un droit pour celles-ci de saisir la Commission d'une demande formelle d'exemption d'une entente. Si dans un délai de 90 jours suivant la publication au Journal Officiel du contenu de cette demande, la Commission ne manifeste pas son opposition, l'entente en cause est réputée exemptée sur toute la période précédente et pour 3 ans dans l'avenir.

Dans son ensemble le règlement proposé traite essentiellement des problèmes de procédure. En effet, étant donné l'évolution rapide du secteur des transports aériens, qui est par ailleurs caractérisé par le très haut degré d'intervention des autorités publiques, la Commission estime que les règles de fond doivent, dans un premier temps, être appliquées cas par cas, avant qu'elle ne puisse définir des catégories d'accords susceptibles de faire l'objet d'une exemption générale.

Les seules dispositions de fond du règlement se limitent donc à préciser son champ d'application et à prévoir une exception légale en faveur de certains accords de coopération technique, qui n'ont généralement pas d'effets négatifs sur le jeu de la concurrence.

#### **UN RÈGLEMENT DÉTERMINANT LES MODALITÉS D'APPLICATION DES ARTICLES 85 ET 86 DU TRAITÉ CEE AUX TRANSPORTS MARITIMES**

La Commission a proposé (octobre 1981) au Conseil, un règlement qui devrait lui permettre d'appliquer de manière systématique les règles de concurrence dans le domaine des transports maritimes, tout en tenant compte de la structure particulière de ce secteur.

Bien que soumis à l'application des règles générales du Traité, et en particulier aux règles de concurrence, les transports maritimes demeurent en effet, avec les transports aériens, les seules branches économiques pour lesquelles des modalités d'application de ces règles n'ont pas encore été arrêtées.

A défaut d'une telle réglementation, la Commission n'a pas les moyens de faire respecter de manière efficace les articles 85 et 86 du Traité CEE par les compagnies maritimes. Par ailleurs ces articles étant directement applicables par les autorités et les tribunaux des Etats membres, il existe un risque réel de développements incohérents, sinon contradictoires, de la pratique jurisprudentielle au sein de la Communauté.

Le règlement proposé par la Commission contient des règles tant de fond que de procédure.

En ce qui concerne les règles de fond, il est tout d'abord précisé que certains accords de coopération techniques échappent à l'interdiction des ententes prévues par l'article 85 paragraphe 1.

Une exemption générale est accordée aux conférences

maritimes assurant des services réguliers (2) dans la mesure où elles répondent à certaines conditions et remplissent certaines charges définies dans le règlement. Ces conférences restent par ailleurs soumises à un contrôle de leurs abus éventuels.

La Commission se conforme ainsi à la politique qu'elle a définie, et qui a été acceptée par le Conseil, au sujet du Code de conduite des Nations Unies relatif aux conférences maritimes. Cette politique consiste à reconnaître, d'une part, le rôle stabilisateur des conférences et à les empêcher, d'autre part, de commettre des violations des règles de concurrence. La réglementation proposée, tout en évitant des contradictions avec les règles du Code de Conduite, ne se limite pas à consacrer les principes définis par ce dernier, mais le complète ou le précise sur certains points par des normes communautaires.

Bénéficient également d'une exemption, les concertations entre les conférences et les chargeurs, ou leurs associations, sur la qualité, les prix ou les conditions des services réguliers.

Les transports en vrac sont, faute d'une expérience suffisante à leur égard, à ce stade exclus de la proposition de règlement. La Commission a voulu tout d'abord en examiner les problèmes connexes.

En ce qui concerne les règles de procédure, le texte proposé vise à alléger au maximum les contraintes administratives pesant sur les entreprises. C'est pourquoi il reproduit essentiellement les dispositions prévues pour les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (règlement CEE n° 1017/68 du Conseil).

Tenant compte des implications internationales qui caractérisent le secteur de la navigation maritime, le règlement proposé prévoit des procédures spéciales afin d'éviter d'éventuels conflits avec les législations de pays tiers en matière de concurrence. De tels conflits susceptibles de mettre en cause des intérêts commerciaux et maritimes importants de la Communauté, pourrait en effet naître du fait que le règlement vise tout transport maritime au départ ou à destination d'un ou de plusieurs ports de la Communauté, indifféremment de la nationalité de l'armement qui effectue ces transports.

#### PROGRAMME « GÉNIE BIOMOLÉCULAIRE »

Lors de sa session du 9 novembre 1981, le Conseil a marqué son accord sur un programme de recherche et d'enseignement pluriannuel dans le domaine du génie biomoléculaire sous forme d'une action indirecte.

Ce programme, le premier dans ce domaine, s'étend sur une période de 4 ans ; il sera exécuté en deux phases : la première du 1<sup>er</sup> avril 1982 jusqu'à la révision à effectuer au plus tard le 31 mars 1984, la seconde à partir de la révision jusqu'au 31 mars 1986. Les crédits de 8 MECU actuellement affectés à la réalisation du programme déjà agréé couvrent la première phase ; ils seront réévalués lors de la révision du programme.

Le programme comporte les actions suivantes :

- mise au point de nouveaux réacteurs utilisant des systèmes multienzymatiques immobilisés, comprenant les systèmes exigeant un environnement multiphase et la régénération de cofacteurs ;

(2) Par conférence maritime on entend généralement un groupement de transporteurs-exploitants de navires qui assurent des services internationaux réguliers pour le transport de marchandises sur une ou plusieurs lignes situées dans des limites géographiques déterminées. Ces conférences ont habituellement pour objet de coordonner les dates et fréquences de voyages, de répartir les chargements et de fixer les prix et conditions de transport.

- mise au point de bio-réacteurs pour la détoxification humaine ;

- transfert de gènes de différentes origines chez la bactérie *Escherichia coli*, la levure *Saccharomyces cerevisiae* et d'autres organismes appropriés ;

- mise au point de systèmes de clonage ;

- transfert de gènes chez les microorganismes et les plantes présentant de l'importance pour l'agriculture ;

- amélioration des méthodes de détection des contaminations et d'évaluation des risques qui pourraient être associés aux applications du génie biomoléculaire dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie.

#### COMITÉ PERMANENT DE L'EMPLOI

Le Comité permanent de l'Emploi a tenu sa 22<sup>e</sup> session le mardi 3 novembre 1981, sous la présidence de M. Norman Tebbit, ministre de l'Emploi du Royaume-Uni. Les ministres de l'Emploi des Etats membres et leurs représentants, de M. Ivor Richard, membre de la Commission responsable des questions sociales et de l'emploi, et les représentants des organisations des employeurs et des travailleurs ont également assisté à cette session.

A l'issue de la session, le Président a résumé les travaux comme suit :

Lors de sa session du 3 novembre, le Comité Permanent de l'Emploi a discuté des nouvelles technologies et des changements sociaux, sur la base d'une communication de la Commission des Communautés européennes et du débat qu'il avait eu en février 1980.

Le Comité a souligné qu'il convenait d'utiliser pleinement le potentiel qu'offrent les technologies nouvelles en matière d'emploi et d'amélioration de la qualité des emplois. Par les incertitudes, l'anxiété et le pessimisme qu'il engendre, le niveau élevé que le chômage atteint actuellement dans la Communauté présente toutefois le risque de provoquer des résistances aux changements indispensables de la structure de l'emploi et du contenu des tâches.

C'est pourquoi le Comité a estimé que les discussions sur l'évolution technologique au niveau communautaire doivent se situer dans le contexte plus vaste des efforts déployés actuellement pour résoudre les problèmes économiques et sociaux, ce dont le Conseil conjoint des ministres de l'Economie et des Finances et des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales ont discuté en juin 1981. A ce propos, le Comité a réaffirmé qu'il reconnaissait la nécessité d'une stratégie communautaire cohérente qui traite des différents aspects des technologies nouvelles.

Le Comité a reconnu que la décision d'introduire ou non des technologies nouvelles ne dépend pas entièrement des responsables à l'intérieur de la Communauté, mais qu'elle peut être dictée par des événements extérieurs, puisque l'adoption de technologies nouvelles est nécessaire pour assurer la compétitivité et permettre aux entreprises de conserver ou d'accroître leurs parts des marchés mondiaux. En effet, les entreprises qui n'adoptent pas les technologies nouvelles courent rapidement le risque de perdre des emplois existants. Le potentiel de production et d'emploi qu'offrent les technologies nouvelles doit être concrétisé afin de contribuer au redressement économique de la Communauté.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucun choix quant à la manière d'introduire ces technologies. Le Comité a reconnu que, dans la plupart des cas, il existe différentes options et que plus large est le consensus sur leur mise en œuvre, plus il y a de chances que ces transformations soient réalisées avec succès.

Conscients de cet aspect du problème, les représentants des organisations syndicales ont demandé la création



d'instruments communautaires destinés à compléter la législation en vigueur et celle proposée en vue d'instaurer le droit à l'information, à la consultation et à la négociation pour les travailleurs et leurs organisations syndicales avant l'introduction de technologies nouvelles. Les représentants des employeurs ont déclaré que ceux-ci étaient parfaitement conscients de la nécessité d'associer les travailleurs à l'introduction de nouvelles technologies, mais ils se sont élevés contre l'idée d'un nouvel instrument communautaire contraignant à cet égard, en soulignant la responsabilité qui incombe à la direction des entreprises. En effet, ils ne sont pas convaincus que les procédures en vigueur au plan national et local soient inadéquates.

A ce propos, la Commission a indiqué qu'elle procédait déjà à une analyse comparative des législations nationales et des conventions collectives existantes afin de déterminer en liaison avec les partenaires sociaux si celles-ci ainsi que les instruments communautaires qui sont en vigueur ou dont la création est proposée répondent de manière satisfaisante à la nécessité de procéder à une information et à des consultations poussées, qui découle de l'introduction de nouvelles technologies. La Commission a également fait part de son intention d'étudier, avec les partenaires sociaux, la possibilité d'élaborer une déclaration conjointe des partenaires sociaux concernant le problème de l'introduction des technologies nouvelles dans l'entreprise.

Le Comité a encouragé la Commission à poursuivre cette initiative dans le but d'établir les principes permettant d'associer les travailleurs et leurs représentants à ce processus, en tenant pleinement compte des pratiques et des systèmes existant dans les Etats membres. Un certain nombre de représentants des gouvernements ont estimé qu'à défaut d'accord entre les partenaires sociaux sur une telle déclaration conjointe dans un délai raisonnable, il appartiendrait à la Commission de présenter, de sa propre initiative, de nouvelles propositions à cet égard.

Le Comité est convenu que les technologies nouvelles exigeront un personnel possédant des compétences et un niveau de qualification différents et que les travailleurs devront avoir accès à des actions de formation et de recyclage pour faire face à ces besoins. L'information et l'expérience concernant les technologies nouvelles devraient s'étendre à tous les domaines de l'enseignement et de la formation. Ce processus devrait commencer au niveau de l'enseignement à plein temps, se poursuivre à travers la formation professionnelle des jeunes et comporter la possibilité d'acquérir par la suite des qualifications nouvelles ou complémentaires. Cela revêt une importance particulière, non seulement pour répondre aux exigences des nouvelles technologies, mais également pour offrir à ceux dont la qualification traditionnelle ne répond plus aux besoins, la possibilité d'acquérir de nouvelles qualifications. Une coopération étroite devrait être instituée entre les partenaires sociaux et les systèmes d'enseignement et de formation pour garantir une utilisation efficace des ressources et le développement de processus d'apprentissage appropriés.

Il a été noté que les modifications des conditions de travail dues aux technologies nouvelles offraient la possibilité d'améliorer l'environnement de travail et la satisfaction professionnelle des travailleurs. En effet, par l'amélioration de la productivité, les technologies nouvelles étendent encore la gamme des choix en ce sens qu'elles permettront non seulement d'améliorer les conditions de travail, mais qu'elles produiront aussi d'autres effets (ou une combinaison de ceux-ci) tels l'accroissement des investissements, l'abaissement des prix à la consommation, la réduction du temps de travail, l'augmentation du revenu ou la création d'emplois grâce à une compétitivité accrue. Les circonstances varieront cependant et le choix concret

concernant la répartition des bénéfices résultant des technologies nouvelles devra être effectué en conséquence.

L'introduction de technologies nouvelles exige que des mesures concrètes soient prises dans un certain nombre de domaines. En général, ces mesures dépendront dans une très grande mesure des efforts, au plan local ou national, soutenus par des actions de coopération, des projets pilotes ou des projets de démonstration et par l'échange d'expériences au niveau communautaire. Dans ce contexte, la Commission a été invitée à présenter au Conseil des propositions appropriées dans les domaines suivants :

- la formation et le recyclage des formateurs et des maîtres à l'application des technologies nouvelles ;

- l'adaptation appropriée des programmes de formation des jeunes (plus particulièrement pour les jeunes chômeurs) et des programmes destinés à répondre aux besoins de groupes particuliers tels que les travailleurs âgés et les femmes ;

- l'apport de la technologie à l'intégration sociale des handicapés ;

- l'amélioration des qualifications techniques et leur comparabilité à l'intérieur de la Communauté ;

- les possibilités offertes par les technologies nouvelles en matière d'emploi dans les petites et moyennes entreprises.

L'opinion de la Commission, selon laquelle la Communauté devrait promouvoir une meilleure compréhension, de la part du public, de la nature des technologies nouvelles et des avantages et des défis qu'elles présentent, a reçu l'appui général. En conséquence, la Commission a été invitée à jouer un rôle central dans la collecte, la compilation et la diffusion d'informations dans ce domaine et dans la promotion d'échanges de vues et d'expériences.

Les instruments communautaires existants du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional devraient refléter, dans leurs activités, la nécessité de promouvoir la compréhension et le maniement des technologies nouvelles. Plusieurs participants ont estimé qu'il conviendrait de libérer des moyens financiers supplémentaires pour ces objectifs et que le Fonds social pourrait également intervenir dans le développement de nombreux investissements industriels, notamment dans les régions affectées par le déclin industriel ou souffrant de faiblesse structurelle.

La Commission a été invitée à tenir compte des conclusions du Comité lors de l'élaboration des propositions détaillées qu'elle soumettra au Conseil, et notamment ses propositions concernant la réforme du Fonds social.

### III. — Relations extérieures

#### ÉVALUATION DES AIDES COMMUNAUTAIRES

Le Conseil, qui était convenu lors de sa session du 28 avril 1981, de procéder périodiquement à une évaluation de l'aide communautaire, a procédé pour la première fois à un tel exercice lors de sa session du 3 novembre 1981. Le thème retenu était celui de l'aide communautaire dans les secteurs de la production agricole et de l'aide alimentaire.

Un large débat est intervenu à ce sujet au cours duquel les délégations ont souligné l'importance qu'elles attachaient à cet exercice et ont mis l'accent sur l'un ou l'autre des aspects de ce dossier, à savoir notamment l'équilibre à réaliser entre l'aide à la production agricole

et l'aide alimentaire, l'importance de l'établissement de stratégies alimentaires par les pays bénéficiaires, les responsabilités des Etats bénéficiaires de l'aide communautaire, la nécessaire coordination entre les pays donneurs d'aide et entre ceux-ci et les pays bénéficiaires, les possibilités qu'offre le recours aux organisations non gouvernementales, enfin la fourniture de certains moyens de production tels que semences, grains, etc.

En conclusion de ce débat, le Conseil a approuvé la résolution figurant ci-après, destinée à servir d'orientation pour la mise en œuvre de l'aide communautaire à l'avenir, avec l'objectif d'en accroître l'efficacité :

**Résolution sur l'aide à la production agricole et l'aide alimentaire** (Ministres du Développement, Bruxelles, le 3 novembre 1981)

### I. Introduction

Lors de sa session du 28 avril, le Conseil des ministres du Développement a décidé de procéder à une évaluation périodique des aides communautaires dans le but d'augmenter leur efficacité. Il a été décidé que la première de ces évaluations serait effectuée lors de la session du Conseil « Développement » qui se tiendrait pendant le second semestre de 1981.

A la suggestion de la Présidence, les Etats membres sont convenus de limiter la **première évaluation** des aides communautaires à la **production agricole** en tenant compte de l'incidence de l'aide alimentaire sur la **production d'aliments**.

La **faim** est le plus grave et le plus urgent des problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement et ce problème ne fait que s'aggraver. La Communauté a reconnu qu'il était indispensable d'engager une action efficace pour y remédier. Les résolutions que le Conseil a consacrées à la question des aides et la résolution de l'Assemblée ont apporté une contribution utile à la définition des politiques communautaires. Le Conseil a pris acte de la résolution de l'Assemblée du 17 septembre 1981 sur l'évaluation des politiques communautaires de développement. Récemment, le gouvernement italien a pris, dans le cadre communautaire, une importante initiative concernant le problème de la faim dans le monde.

Les principaux éléments de la **contribution de la Communauté** en vue de bénéficier au problème de la faim sont les suivants :

Engagements (en millions de dollars)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980 (3)
1. Aide alimentaire de la Communauté (1)	206	247	199	281	356	409
2. Aide communautaire à la production agricole (2)	63	168	292	254	340	344
3. Aide globale de la Communauté	487	791	1 065	1 149	1 787	1 816
4. Aide à la production agricole exprimée en pourcentages de l'aide globale	12,9	21,2	27,4	22,1	19,0	18,9

(1) aux prix mondiaux

(2) au sens large adopté par l'OCDE

(3) chiffres provisoires

Bien entendu, ces chiffres reflètent également les priorités fixées par les pays en développement eux-mêmes car la répartition sectorielle de la plus grande partie de l'aide communautaire est arrêtée de concert avec eux.

La Communauté se doit particulièrement de veiller à ce que l'importante contribution qu'elle apporte sous forme d'aide à la production agricole et d'aide alimentaire soit **utilisée le plus efficacement possible** pour soulager la faim et augmenter le degré d'autosuffisance des pays bénéficiaires.

Les politiques communautaires dans ce domaine ont fait l'objet d'un grand nombre d'études pertinentes. D'autres sont actuellement élaborées par la Commission. Une importante étude a également été réalisée conjointement dans ce domaine par les experts des ACP et de la CEE. Les recommandations ci-après visent à **accroître l'efficacité** des efforts accomplis par la Communauté pour résoudre le problème de la faim.

### II. Conclusions et recommandations

#### 1. *Priorité aux secteurs agricole et alimentaire*

Devant la situation alarmante qui règne actuellement, la Communauté réaffirme la priorité qu'elle accorde à l'aide dans les secteurs agricole et alimentaire. Tous les programmes d'aide communautaires devraient dûment traduire cette priorité, compte tenu du fait que, pour la plus grande partie de l'aide communautaire, les priorités doivent être déterminées de concert avec les pays en développement eux-mêmes.

#### 2. *Place de l'aide aux secteurs agricole et alimentaire dans le cadre des politiques de développement de la Communauté et des pays bénéficiaires*

La contribution de la Communauté sous forme d'aide à la production agricole et d'aide alimentaire doit être considérée en fonction de **l'ensemble de la politique communautaire de coopération au développement**. L'aide à la production agricole ne sera efficace que si elle **s'intègre dans le contexte plus large des politiques poursuivies par les PVD** en matière de développement social et économique. Elle doit en outre s'inscrire dans un cadre stable et satisfaisant de politiques connexes, de structures adéquates et surtout de **stratégie alimentaire**, qui, de préférence, devraient être harmonisées avec celles des pays limitrophes et répondre aux besoins de la région.

#### 3. *Adoption de stratégies alimentaires par les pays en développement*

La Communauté peut contribuer de façon substantielle à améliorer l'efficacité de son aide dans ce secteur en incitant et en collaborant à l'adoption de stratégies dans le secteur alimentaire. Celles-ci devraient accorder une attention particulière :

— à la **politique en matière de production**, c'est-à-dire à la détermination du choix entre cultures de consommation et cultures de rente.

— à la **politique des prix**, par laquelle s'établit un équilibre entre la nécessité, pour les consommateurs, de disposer d'approvisionnements adéquats à des prix raisonnables et celle de fournir des revenus encourageants aux producteurs,

— aux **politiques de commercialisation et de distribution** par lesquelles sont assurés les moyens de production nécessaires et l'infrastructure permettant d'écouler la production.

La Communauté devrait se servir de tous les moyens dont elle dispose pour persuader les pays en développement d'adopter de telles stratégies. A cet égard, la Communauté devrait, lors de l'adoption des décisions relatives à l'aide alimentaire, tenir compte de la mesure dans



laquelle les pays bénéficiaires acceptent d'intégrer cette aide dans leur politique ou stratégie alimentaire. Pour atteindre cet objectif, elle ne devrait pas omettre d'utiliser, entre autres moyens, les fonds de contrepartie lorsque cela paraît approprié.

#### 4. *Equilibre entre l'aide à la production agricole et l'aide alimentaire*

La Communauté devrait continuer à apporter une contribution substantielle à la satisfaction des besoins en ce qui concerne la sécurité alimentaire des pays en développement. Un juste équilibre doit être établi entre l'aide à la production agricole et l'aide alimentaire. L'aide alimentaire peut contribuer au maintien de réserves et de stocks régulateurs, ceux-ci devant être bien gérés et se justifier sur le plan économique, et les programmes pluri-annuels peuvent jouer à cet égard un rôle utile. On ne peut que se féliciter de la position commune que le Conseil a arrêtée à l'égard du règlement relatif à la gestion de l'aide alimentaire, dont l'adoption devrait permettre à la Communauté d'améliorer sa contribution dans ce domaine. Pour permettre la constitution de réserves alimentaires suffisantes, il n'est pas moins important d'aider les pays en développement à éliminer le gaspillage et les pertes lors des récoltes. La contribution de la Communauté à l'augmentation de la production doit inclure des mesures visant à améliorer la conservation des produits, entre autres au niveau local, ainsi que les moyens de production. Il est possible d'accorder une plus grande attention à cet aspect du problème dans le cadre des programmes d'aide de la Communauté mais il ne faut pas sous-estimer la difficulté qu'il y aura à persuader les agriculteurs de modifier leurs méthodes.

#### 5. *Nécessité d'éviter les effets négatifs des fournitures extérieures de produits alimentaires*

Parallèlement, il faut déployer tous les efforts possibles pour éviter que la fourniture extérieure de produits alimentaires, y compris au titre de l'aide alimentaire, ne produise des effets négatifs, tendant, par exemple, à diminuer les prix à la production ou à masquer la déficience des politiques. La meilleure solution pour y parvenir consiste à mieux intégrer la fourniture de produits alimentaires dans les stratégies alimentaires nationales.

#### 6. *Gestion du programme d'aide alimentaire*

Les ministres ont pris acte des observations que la Cour des comptes a formulées sur le programme d'aide alimentaire de la Communauté et espèrent que l'analyse effectuée dans le cadre du Conseil leur permettra de disposer bientôt de recommandations quant aux améliorations à apporter dans ce domaine. Une attention particulière devrait être accordée à l'élimination des retards dans la mise en œuvre des actions.

#### 7. *Propositions spécifiques pour accroître l'efficacité de l'aide communautaire*

L'efficacité de l'aide communautaire à la production agricole peut encore être augmentée si l'on tient compte des facteurs suivants :

— il importe de se concerter étroitement avec les bénéficiaires directs d'un projet. De telles consultations sont suffisamment importantes pour justifier qu'on les prévienne dans les propositions de financement. Les ONG peuvent souvent jouer un rôle utile à cet égard ;

— les programmes de développement rural, dans lesquels les améliorations en matière sociale et d'infrastructures sont liées à des activités visant à accroître la production, peuvent, dans des conditions soigneusement définies, contribuer de manière importante à accélérer le développement. Ils sont néanmoins difficiles à gérer et l'expérience acquise jusqu'à présent dans ce domaine a été décevante. Les programmes communautaires devraient

continuer de viser plus particulièrement à assurer un développement plus graduel et mieux réparti, et ce essentiellement par la réalisation de projets plus modestes. Lors de la planification des projets, il conviendrait également d'accorder une attention particulière au rôle des femmes ;

— la Communauté devrait veiller, au stade de la planification et de l'étude, à ce que les agriculteurs participant à un projet agricole soient suffisamment encouragés à accroître leur production et disposent des ressources adéquates à cet effet, y compris le recours aux possibilités locales de financement ;

— la Communauté devrait veiller à ne pas mettre en œuvre des projets que les bénéficiaires ne seraient pas en mesure de reprendre financièrement à leur charge une fois le projet achevé ;

— les projets communautaires devraient toujours prévoir la formation de personnel local appelé à prendre la relève du personnel initialement chargé, au titre de la coopération technique, de gérer le projet. Pour ce faire, il sera souvent nécessaire de veiller davantage à renforcer les organismes locaux appropriés pour mettre en œuvre les programmes et en assurer la continuité.

#### 8. *Technologie agricole*

Un domaine qui revêt une importance particulière et dont la Communauté n'a pas suffisamment tenu compte concerne la transmission des techniques agricoles appropriées entre la Communauté et les pays en développement ainsi qu'entre les pays en développement eux-mêmes (ce dernier point concerne les techniques agricoles très simples). La prochaine création du Centre technique de coopération agricole et rural qui doit être institué au titre de la deuxième Convention de Lomé devrait permettre à la Communauté d'améliorer sa contribution dans ce domaine. Les techniques agricoles, si elles contribuent effectivement à augmenter la production et assurent une certaine sécurité des rendements, devraient tenir dûment compte des facteurs socio-économiques et de certaines considérations en matière d'environnement. Une attention toute particulière devrait être accordée au choix des pesticides et à leur utilisation dans des conditions raisonnables, à la conservation des sols et de l'eau, au reboisement par des espèces à croissance rapide et au contrôle de la pollution.

#### 9. *Applications pratiques de la recherche agronomique*

Le lien entre la recherche agronomique et ses applications pratiques doit également être grandement renforcé. Dans ce domaine, le Centre technique de développement agricole a également un rôle à jouer. Il conviendrait de concevoir des services de relais grâce auxquels les chercheurs resteraient informés des nécessités des agriculteurs et par lesquels ceux-ci pourraient eux-mêmes s'informer. Les résultats des recherches devraient être vérifiés sur le terrain pour en garantir l'exactitude.

#### 10. *Gestion et évaluation*

Il est essentiel d'assurer conjointement avec les pays bénéficiaires une gestion et une évaluation régulière de l'aide communautaire. Il convient de souligner à cet égard le rôle important de la procédure d'évaluation de la Commission. L'évaluation devrait être considérée comme un moyen essentiel permettant de mieux promouvoir les politiques et interventions et d'en assurer une mise en œuvre plus efficace.

#### 11. *Importance des politiques des pays bénéficiaires*

L'élément clé de toutes ces conclusions est qu'il importe d'aider les pays en développement à adopter des politiques visant à promouvoir le développement agricole. C'est de ce facteur que dépendra l'échec ou le succès d'une opération, notamment lorsqu'il y va de la politique des prix. Les difficultés qui se posent sont considérables. L'importance de tout projet isolé par rapport à la politique macro-

économique du gouvernement du pays concerné sera vraisemblablement négligeable ; aussi la Communauté devrait-elle s'abstenir de subordonner l'aide qu'elle accorde pour les projets à des conditions trop ambitieuses ; partout où cela sera possible, ces conditions devraient être fixées d'un commun accord.

Toutefois, il pourra s'avérer nécessaire de fixer certaines conditions notamment en ce qui concerne les politiques sectorielles et la Communauté ne devrait pas craindre, dans les cas importants, de suspendre son aide pour des projets déterminés lorsqu'elle estime qu'ils ne peuvent pas aboutir sans modification préalable des politiques existantes.

#### 12. Fourniture de moyens de production à l'agriculture

A la lumière des résultats des études en cours, la Communauté devrait également être prête à envisager la fourniture, dans des circonstances particulières, de certains moyens de production tels que semences, engrais, pesticides. Le mieux serait toutefois de l'envisager dans le contexte de politiques sectorielles adéquates dans le pays bénéficiaire et cette mesure devrait, en règle générale, aller de pair avec l'octroi d'une aide pour un projet déterminé et avec la fourniture d'une assistance technique.

#### 13. Coordination améliorée entre donateurs

Enfin, il est également possible d'améliorer substantiellement la coordination tant au sein de la Communauté qu'avec les autres donateurs, y compris les organisations internationales. Au sein de la Communauté, il existe déjà des dispositions en vue d'assurer une meilleure coordination des aides bilatérales et de l'aide communautaire afin d'en améliorer l'efficacité et la qualité. Il conviendrait de recourir plus souvent à ces dispositions pour garantir l'utilisation la plus efficace possible des ressources et éviter tout double emploi. Cette coordination pourrait être réalisée tant dans le cadre du Conseil qu'entre les représentants de la Communauté dans les pays en développement.

Cette dernière méthode est particulièrement importante. Il sera intéressant de suivre l'expérience actuellement en cours en Afrique, où les donateurs communautaires et extra-communautaires doivent prendre des engagements à terme en matière d'aide alimentaire et où le gouvernement doit instaurer de nouvelles politiques en matière de prix alimentaires. Elle peut servir de modèle pour la coordination entre donateurs et bénéficiaires dans d'autres pays, bien qu'on puisse également envisager une approche plus générale encore couvrant à la fois l'aide financière et technique et l'aide alimentaire. Il est également possible de prévoir des consultations plus régulières entre les services de la Commission et les services qui, dans les Etats membres, sont chargés de l'aide. Les pays en développement devraient également être encouragés à établir et à renforcer les mécanismes permettant d'assurer la coordination entre les donateurs.

### PLAN D'ACTION CONTRE LA FAIM DANS LE MONDE

Faisant suite à une initiative du Gouvernement italien ainsi qu'à plusieurs résolutions de l'Assemblée, la Commission a proposé au Conseil un plan d'action contre la faim dans le monde, qui a reçu l'accord de principe du Conseil « Affaires Générales » des 26/27 octobre 1981 et dont le Conseil Développement était appelé au cours de sa présente session à délibérer de la mise en œuvre.

Ce plan prévoit pour l'essentiel :

— une action d'aide alimentaire exceptionnelle au profit des pays les moins avancés pour un montant de 40 millions d'Ecus (1<sup>er</sup> volet) pour laquelle la Commission a présenté une proposition de règlement ;

- d'autres actions à plus long terme :
  - . aide aux stratégies alimentaires (2<sup>e</sup> volet),
  - . actions thématiques et régionales (3<sup>e</sup> volet),
  - . action au plan international (4<sup>e</sup> volet).

Le Conseil a adopté à ce sujet les conclusions ci-après :

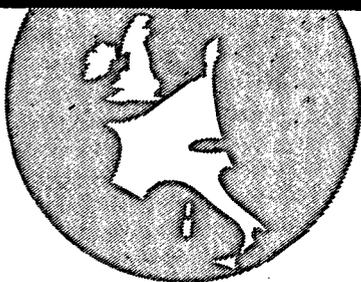
1. Le Conseil a procédé à une discussion approfondie du document « Pour un plan d'action contre la faim dans le monde » que la Commission a élaboré en réponse à la demande du Conseil des Affaires générales du 14 septembre 1981, à la suite d'une initiative du gouvernement italien. Il a félicité la Commission pour la rapidité avec laquelle elle avait soumis des propositions d'action concrètes sur lesquelles le Conseil des Affaires générales du 26 octobre 1981 a marqué son accord de principe.

2. Le Conseil a pris note avec satisfaction de la décision de principe du Conseil des Affaires étrangères selon laquelle la Communauté devrait affecter un montant supplémentaire et unique de 40 millions d'Ecus déjà inscrits au budget communautaire de 1981, à l'aide alimentaire en faveur des pays les moins avancés. Dans le cadre de cette somme, le Conseil a marqué son accord de principe sur une contribution supplémentaire équivalente à 100 000 tonnes de céréales qui devrait permettre à la Réserve alimentaire internationale d'urgence d'atteindre pour la première fois l'objectif qu'elle s'était fixé en matière de ressources. Le Conseil a invité les autres donateurs à contribuer au maintien ultérieur de cette réserve au niveau fixé. Le Conseil a demandé à la Commission de faire en sorte que, conformément aux procédures existantes, le solde d'aide alimentaire soit distribué le plus rapidement possible et de faire des efforts particuliers pour que l'aide parvienne aux populations les plus nécessiteuses.

3. Le Conseil a rappelé ses déclarations antérieures en faveur de la définition et de la mise en œuvre de stratégies alimentaires par les pays en développement eux-mêmes. A cet égard, le Conseil a réservé un accueil favorable à la suggestion de la Commission selon laquelle une meilleure coordination devrait s'instaurer entre les actions communautaires et celles que les Etats membres engagent en vue d'aider les pays en développement à adopter et à mettre en œuvre ces stratégies. Il est convenu que la Communauté et ses Etats membres devraient apporter une contribution en vue d'atteindre cet objectif dans le cadre de leurs programmes notamment par l'aide alimentaire et l'assistance technique et financière. Il a souligné que, pour rendre cette assistance aussi efficace que possible, les deux parties devaient être prêtes à prendre des engagements mutuels. Le Conseil a estimé que les aspects pratiques de la proposition de la Commission visant à constituer des équipes de travail (task forces) chargées de coordonner l'action des donateurs devraient être définis le plus rapidement possible après avoir été examinés d'urgence par un groupe d'experts. Cette coordination devrait se faire de manière pragmatique et selon des modalités à fixer. Le Conseil a encouragé la Commission à engager, entre temps, des contacts exploratoires afin d'identifier les pays bénéficiaires qui seraient disposés à participer à ce type d'action de coopération, soulignant à cette occasion que les invitations aux donateurs de participer à cette action ne devraient pas se limiter aux seuls Etats membres de la Communauté.

4. Le Conseil est convenu que la Communauté devrait approfondir l'étude des moyens par lesquels elle pourrait contribuer à une action internationale en faveur de la mise en œuvre, par régions ou par thèmes, de mesures visant à sauvegarder et à mettre en valeur le potentiel agricole des pays en développement. Il a invité la Commission à lui soumettre, en temps utile, des propositions spécifiques conformément à la procédure habituelle.

5. Le Conseil a souligné la nécessité de poursuivre et d'intensifier les efforts tendant à assurer aux pays en



développement une meilleure sécurité d'approvisionnement, tant par le biais d'actions propres que par les actions entreprises à l'échelle internationale. Il a rappelé à cet égard les conclusions en la matière auxquelles a abouti l'évaluation de l'aide à la production agricole y compris l'aide alimentaire.

6. Les Etats membres ont confirmé leur intention de s'attacher, chacun en ce qui le concerne, à atteindre l'objectif qui consiste à consacrer 0,15 % de leur produit national brut à l'aide aux PMA, tel qu'il a été convenu lors de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés.

7. Le Conseil s'est félicité de l'intention du gouvernement italien d'organiser des discussions à Rome concernant le problème de la faim dans le monde, afin d'aboutir à une meilleure coordination entre les donateurs ainsi qu'entre ceux-ci et les pays bénéficiaires.

8. Le Conseil a invité le Comité de Représentants Permanents à mettre en œuvre les conclusions qu'il a dégagées sur le plan d'action de la Commission et à lui présenter, lors de sa prochaine session consacrée au Développement, un rapport sur les progrès accomplis.

#### **ASSOCIATION CEE-CHYPRE**

La 7<sup>e</sup> session du Conseil d'Association CEE/Chypre s'est tenue le 27 octobre 1981 — au niveau ministériel — au Bâtiment du Kirchberg à Luxembourg.

Le Conseil d'Association s'est tout d'abord penché sur la question du fonctionnement de l'Accord d'Association.

Il a constaté, en ce qui concerne la coopération financière, que des progrès avaient été accomplis dans ce secteur au cours des 12 derniers mois. En effet, le premier projet au titre du Protocole financier a été signé en juillet 1981. Ce projet porte sur l'augmentation de la production d'électricité à la Centrale thermique de Dhekelia (prêt ordinaire de la BEI de 12 mio UCE avec bonification d'intérêts de 2 %). Par ailleurs, des travaux préparatoires sont maintenant bien engagés en ce qui concerne deux autres projets relatifs au développement des ressources en eau et à la construction d'un réseau d'égouts. Ces projets devraient être signés rapidement.

En ce qui concerne l'évolution des échanges entre la Communauté et Chypre, les deux délégations ont relevé que le déficit de la balance commerciale de Chypre avec la Communauté persistait, tout en constatant un certain nombre d'éléments positifs.

Le Conseil d'Association a ensuite procédé à un échange de vues sur la question du régime commercial qui sera applicable dans les échanges entre la Communauté et Chypre pendant les années 1982 et 1983, dans le cadre de la décision du Conseil d'Association CEE/Chypre du 24 novembre 1980 prévoyant le processus de passage à la seconde étape de l'Accord d'Association.

La délégation de Chypre a fait valoir qu'au titre du point 2 de cette décision, elle s'attendait à des améliorations substantielles du régime existant, notamment dans le secteur agricole.

Sur ce point, la délégation de la Communauté a indiqué que, malgré un débat approfondi au sein du Conseil le 26 octobre 1981, elle n'était pas encore en mesure de donner application à la décision prise en novembre dernier. Elle s'est toutefois déclarée consciente de l'importance que le Gouvernement de Chypre attache à la mise en œuvre de cet élément de la décision du 24 novembre 1980 et a indiqué que les travaux sur cette question se poursuivraient au sein des instances du Conseil en vue de pouvoir arrêter, dès que possible, des directives permettant à la Commission d'ouvrir avec Chypre les négociations à cet effet.

#### **AIDE D'URGENCE - ANGOLA**

Lors de sa session du 19 octobre 1981, le Conseil a marqué son accord sur une action d'aide d'urgence préparée par la Commission en faveur des populations de l'Angola. Cette action prévoit l'octroi de 400 000 Ecus pour la fourniture de médicaments, vivres et vêtements par l'intermédiaire d'organisations internationales de secours aux populations blessées et déplacées en Angola.

#### **AIDE D'URGENCE EN FAVEUR DES POPULATIONS DU SALVADOR**

Lors de sa session des 26/27 octobre 1981, le Conseil a marqué son accord sur une action d'aide d'urgence, proposée par la Commission, en faveur des populations du Salvador victimes des événements actuels. Cette action, d'un montant de 500 000 Ecus, prend la forme d'une contribution à un programme de 3 200 000 Ecus mis en œuvre par deux organisations non gouvernementales — 300 000 Ecus pour « CEBEMO » et 200 000 Ecus pour « Médecins du monde » — en vue de la fourniture de produits alimentaires locaux, de médicaments, de matériels de construction et de tentes pour les populations affectées.

## BIBLIOGRAPHIE

*Belgique - Pologne, Marché Commun - Comecon, aspects du Droit économique*, Bruxelles, Editions de l'Université, 1981, 205 pages.

Compte rendu de la 1<sup>re</sup> journée belgo-polonaise du 11 mai 1979. Les relations entre la Communauté économique européenne et le Comecon doivent faire l'objet d'un accord. Quel en serait le contenu ? Quid de la coopération industrielle, des relations commerciales ?

J. CATSIAPIS, *La Grèce, dixième membre des Communautés européennes*, publiée par la Documentation française. Notes et études documentaires, 1980, 4593-4, 164 pages.

Présentation de la Grèce aux points de vue organisation politique, développement culturel et social, activités économiques et place dans le concert international (contentieux avec la Turquie notamment et diaspora) au jour de l'entrée de la Grèce dans la Communauté.

*Hellenic Review of International Affairs*, publiée bisannuellement par l'Institut de Droit international public et de Relations internationales de Thessalonique.

Cette nouvelle revue de relations internationales consacre un article au problème de l'adhésion que P.M. BERNITSAS replace dans un cadre à long terme ; en document figurent les discours faits à l'occasion de la signature du Traité d'adhésion. D'autres articles sont consacrés à la question de Chypre.

J.L. COUGNON, *Répertoire pratique de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière de fonction publique européenne*, 2<sup>e</sup> édition, 1980, 305 pages sur feuillets mobiles.

Contenu : les 111 premières pages sont des tables ; le reste méthodiquement classé contient des extraits d'arrêts.

Les tables : une table générale analytique des matières, une table alphabétique des sujets traités, une table chronologique des arrêts (à fin 1979), une table numérique des articles du Statut qui sont en cause, une table des requérants.

Le corpus lui-même : de l'ordre de 400 extraits d'arrêts auxquels les 4 tables citées ci-dessus renvoient.

Observations : il est intéressant de retrouver dans ce recueil tous les arrêts regroupés par sujets : ainsi, sous la rubrique « notation et avancement » est analysé en huit pages d'abord ce qui concerne les rapports périodiques, avec 4 arrêts, puis les pouvoirs du notateur (1 arrêt), puis les appréciations de celui-ci (3 arrêts) et leur motivation (3 arrêts), la communication du rapport (1 arrêt)...

On sait la richesse de la jurisprudence de la Cour en matière de fonction publique ; elle s'est réalisée à l'aune du caractère réglementaire du Statut, lequel a lui-même suscité l'agressivité des fonctionnaires à aller en justice. C'est dire l'utilité que ce Recueil soit sur feuillets mobiles et... l'espoir qu'il y ait des mises à jour.

D.V.

Michel VASSEUR, *Droit bancaire français et Marché Commun*. La Revue Banque éditeur, Paris, 1981, 95 pages.

Contenu : les libertés communautaires et les banques françaises : libre circulation des capitaux, liberté d'établissement et des services, coordination des législations bancaires, cautionnement du transit communautaire, les politiques communautaires et les banques françaises : politique commerciale commune, politique de la concurrence, politique fiscale, droit monétaire communautaire et Banque de France.

Observations : l'auteur conclut son étude en constatant que le Marché Commun a eu relativement peu d'incidence sur le système bancaire français, ce qui s'explique d'une part par le lien de celui-ci avec la politique économique générale restée nationale, d'autre part en raison du développement très récent seulement du Système monétaire européen. Mais en cas de développement sous cette forme ou une autre de l'union économique et monétaire, l'incidence directe de celle-ci et indirectement le besoin de coordination accru de nombreuses règles accentueraient les premières transformations.

L. TSOUKALIS, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*. Londres, G. Allen and Unwin, 1981, 273 pages.

Exposé des demandes d'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne. Sont menées en parallèle des analyses de la situation politique et économique des trois, des problèmes que pose leur demande pour la Communauté et des incidences que leur adhésion peut avoir sur le développement de la Communauté.

M. HODGES et W. WALLACE, *Economic Divergence in the European Community*. Londres, études rassemblées G. Allen et Unwin, 1981, 227 pages.

Dix études sur les principaux problèmes économiques se posant à la Communauté : développement industriel, système monétaire, politique régionale, élargissement, politique budgétaire... par un groupe d'économistes réunis par le Royal Institute of International Affairs.

Ch. BOLZE, *Le Marché Commun face aux trusts. Etude comparative sur les groupes de sociétés et le droit de la concurrence dans la CEE*. Nancy, Publications Université Nancy II, 1981, 247 pages.

La reconnaissance du groupe de sociétés par le droit de la concurrence ; le contrôle des opérations constitutives du groupe de sociétés par le droit de



la concurrence ; le groupe de sociétés, sujet du droit de la concurrence. Malgré un titre un peu excité (et finalement presque vieillot), le sujet est traité plus qu'honnêtement.

Wolfgang WESSELS, *Der Europäische Rat-Stabilisierung statt integration ? Geschichte Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenz*. Europa Union Verlag, Bonn, 1980, 472 pages.

L'auteur retrace l'histoire du Conseil Européen depuis son institution, tout d'abord en tant que sommet des chefs de gouvernement et d'Etat, ensuite comme Conseil européen proprement dit depuis 1974/75. Cet historique couvre environ la moitié de l'ouvrage. Par la suite, on trouve une évaluation des différentes fonctions qu'assume le Conseil européen et une analyse de sa position vis-à-vis des institutions européennes telles qu'elles sont issues des Traités. En résumé, l'auteur constate que les participants au Conseil européen ont une attitude de coopération qui montre qu'ils prennent cette institution au sérieux et que le Conseil européen est également au centre de l'intérêt de l'opinion publique ; par contre on pourrait craindre un alourdissement de la procédure de décision suite à l'adhésion des nouveaux membres. L'auteur se penche aussi sur la question du rôle futur du Conseil européen en examinant plusieurs modèles possibles. En annexe, on trouve des documents de séance et des déclarations du Conseil européen.

Eberhard GRABITZ et Thomas LAUFER, *Das Europäische Parlament*. Europa Union Verlag, Bonn, 1980, 743 pages.

Les auteurs, un professeur de droit et de sciences politiques de l'Université de Berlin, et un fonctionnaire du ministère des affaires étrangères, se penchent sur un des sujets les plus populaires auprès des européenistes, le Parlement européen et en particulier ses premières élections directes. Après avoir donné tous les détails techniques, tant sur le plan européen que national, les auteurs essaient de situer le rôle que les groupements des partis politiques jouent au niveau parlementaire et examinent la fonction du parlementarisme dans le système communautaire, c'est-à-dire du parlement comme institution en général et du Parlement européen élu directement en particulier.

Dans une dernière partie du livre, qui comprend environ 330 pages, on trouve un recueil intéressant de documents relatifs au Parlement européen : des extraits des dispositions en la matière des Traités, des dispositions financières et des textes concernant l'Acte sur les élections directes ainsi que les lois allemandes concernant cette élection. On y trouve également la description des procédures de concertation et de consultation ainsi que des arrangements informels et des tableaux.

Cette publication volumineuse et sans grande originalité a néanmoins l'avantage d'informer le lecteur de tous les aspects du Parlement européen

issu des premières élections directes à l'échelle transnationale.

David COOMBES, *Die Parlamente in EG-System. Überwindung der Legitimitätskrise ?* Europa Union Verlag, Bonn, 1980, 173 pages.

L'auteur compare le rôle du parlement en général dans les différents Etats membres avec celui du Parlement européen et essaie de déceler quelles seront les tâches du Parlement européen dans le futur, en particulier comment ses pouvoirs peuvent être étendus. La ligne de pensée est quelque peu « européeniste », voire optimiste en ce qui concerne ce dernier aspect. Ceci s'explique du fait que l'auteur part de l'hypothèse de la réalisation prochaine d'une « union européenne », ce qui, comme l'auteur l'admet dans la préface, s'est avéré irréaliste peu de temps après l'achèvement du manuscrit. On notera encore qu'il s'agit d'une traduction de l'anglais mais qu'il ne semble pas que cette étude ait été publiée en Angleterre.

Hans-Dieter HEUMANN et Eva-Rose KARNOFSKY, *Der Wahlkampf zum Europa Parlament : Eine Analyse europäischer Zeitungen* (La campagne électorale pour les élections du Parlement européen : une analyse de journaux européens). Europa Union Verlag, Bonn, 1980, 191 pages.

Ce petit livre de 190 pages examine, pour chaque pays membre (à l'exception de la Grèce, évidemment), les sujets qui ont été au centre de la campagne électorale pour la première élection directe du Parlement européen. Pour la France, par exemple, les auteurs examinent séparément les arguments avancés par la majorité, par les socialistes et les communistes, et par les organisations syndicales. Pour chaque pays, les résultats et les réactions sont ensuite évalués. Comme l'indique le sous-titre, l'analyse s'appuie sur l'évaluation des journaux. Il s'agit donc d'une publication sur un sujet très éphémère et sans grand intérêt, puisqu'elle ne comporte qu'une très brève conclusion au sujet de l'aspect transnational de cette campagne électorale qui de toute manière n'a été que faiblement développé.

Herbert MULLER-ROSBACH, *Die deutsche Europa-politik 1949-1977. Eine politische Chronik* (La politique allemande envers l'Europe 1949-1977). Europa Union Verlag GmbH, Bonn, 1980, 467 pages.

Dans cette publication volumineuse, l'Ambassadeur Müller-Rosbach examine la politique européenne de chacun des gouvernements allemands depuis la constitution de la République fédérale. Pour cela, il s'appuie sur les communiqués et autres sources officielles et retrace l'attitude des gouvernements successifs ainsi que celle de l'opposition. Cette étude ne comporte aucune analyse personnelle de l'auteur et ne peut avoir d'intérêt que pour un historien de la diplomatie, étant donné qu'elle est très détaillée et par ailleurs assez sèche.

# DROIT SOCIAL

Numéros spéciaux récemment parus

## LE PARTAGE DU TRAVAIL

Présentation

*Le partage du travail : un enjeu économique*, par Denis PIET, Maître de Conférence à l'Institut d'Études Politiques et André ZYLBERBERG, chargé de Recherches au Centre « Travail et Société ».

*L'entreprise et la durée du travail : un enjeu social*, par Michel PRADERIE, Rapporteur général du Comité Emploi-Travail du VII<sup>e</sup> Plan et Daniel BAROIN, Chargé de Recherche au Centre « Travail et Société ».

*Aménagement du temps et conditions de travail*, par Martine AUBRY, Directrice d'Études à l'Université Paris IX Dauphine et Jean-Marc OUAZAN, Assistant à l'Université Paris IX Dauphine.

*Partage du travail et mode de développement*, par Xavier GREFFE, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Jocelyne GAUDIN, Chargée de Recherche au Centre « Travail et Société ».

*Les négociations sur la durée et l'aménagement du temps de travail à la fin de 1979*, par Olivier MATHIEU.

*Le travail à temps partiel*, par Michel LUCAS, Inspecteur général des Affaires sociales.

*Une voie révolutionnaire : la retraite partielle en Suède*, par Göran CRONA, Université de Stockholm.

*La réduction du temps de travail : situation, enjeux et débats en Belgique, Grande-Bretagne et République Fédérale d'Allemagne*, par Jean-Marc OUAZAN et Jocelyne LOOS, Centre de Recherche « Travail et Société », Université Paris IX-Dauphine.

Conclusions Par Jacques DELORS.

Annexe

*Attitudes des salariés, comportement des entreprises et prévisions économiques face à la réduction du temps de travail*, par Jean-Marc OUAZAN et Jocelyne LOOS, Centre de Recherche « Travail et Société », Université Paris IX-Dauphine.

supplément au n° 1 janvier 1980  
68 pages - Prix avec le n° 1 :  
45 F

## LES CONTRATS DE TRAVAIL A DURÉE DÉTERMINÉE

*Le droit du travail, la crise, les contrats de travail à durée déterminée*, par Jean-Jacques DUPEYROUX, Directeur du Département du Droit du Travail de l'Université de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Paris.

Première partie : Première approche

*Plasticité du capital et nouvelles formes d'emploi*, par Gérard LYON-CAEN, Professeur à l'Université de Paris I, Directeur du Centre de Recherches de Droit Social

*Une loi d'opportunité bien accueillie par le patronat*, par Raymond DARCEL, Secrétaire général du Service juridique de l'Union régionale parisienne C.F.D.T.

*Contrats de Travail à durée déterminée et évolution des indicateurs du marché du travail*, par Gérard VANDERPOTTE

*Premier inventaire des difficultés d'interprétation et d'application de la loi relative au contrat de travail à durée déterminée*, par Pierre SAINT-JEVIN

Deuxième partie : analyse des principaux problèmes

*Les nouveaux contrats de travail à durée déterminée*, par Gérard COUTURIER, Professeur à la Faculté de Droit de Dijon

*Le renouvellement des contrats de travail à durée déterminée après la loi du 3 janvier 1979*, par Jean PELISSIER, Professeur de Droit du Travail à l'Université Jean-Moulin (Lyon III)

*Réalité du terme et volonté des parties dans les contrats de travail à durée déterminée*, par Guy POULAIN, Maître-Assistant, Chargé de Conférences à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Strasbourg

*la rupture anticipée du contrat de travail à durée déterminée* par André DUNES, Rédacteur en chef des Editions Dalloz

*Contrats de travail à durée déterminée et indemnisation du chômage*, par Thierry BERANGER, Assistant du Directeur de l'U.N.E.D.I.C.

En marge

*le particularisme du droit du travail dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics*, par Dominique LARGER

Conclusion

Par Jean LAROQUE, Président de la chambre sociale de la Cour de Cassation

Annexe

*Texte de la loi n° 79-11 du 3 janvier 1979 relative au contrat de travail à durée déterminée*

n° 9-10 septembre octobre 1980  
96 pages Prix :41 F

## LA CRISE DU DROIT DES LICENCIEMENTS

*Au risque de déplaire*, par Jean-Jacques DUPEYROUX,

Première partie : A propos de la notion de licenciement

*Initiative et imputabilité : un éclatement de la notion de licenciement ?* par Xavier BLANC-JOUVAN, Professeur à l'Université de Paris I.

*La modification unilatérale du contrat de travail*, par Jean SAVATIER, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers.

*les départs négociés*, par Jean PELISSIER, Professeur à l'Institut d'études du Travail et de la Sécurité sociale de Lyon.

Deuxième partie : A propos des licenciements pour motifs personnels

*L'information du salarié*, par Bernard TEYSSIE, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Montpellier.

*La réintégration des salariés non spécialement protégés - actualité et prospective*, par Gérard COUTURIER, Professeur à la Faculté de Droit de Dijon.

*le droit des ASSEDIC au remboursement des indemnités de chômage*, par Bernard BOUBLI, Conseiller référendaire à la Cour de Cassation.

Troisième partie : A propos des licenciements pour motifs économiques

*La notion de licenciement pour motifs économiques*, par Antoine JEAMMAUD, Professeur à l'Université de Saint-Etienne, Directeur de l'U.E.R. de Droit et des Sciences économiques.

*La loi du 3 janvier 1975 : loi morte ?* par Antoine LYON-CAEN, Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

*Le labyrinthe infernal du salarié licencié pour motif économique*, par Philippe LANGLOIS, Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre.

*Le droit pénal des licenciements pour motifs économiques*, par Paul MALAVAL, Conseiller à la chambre criminelle de la Cour de Cassation.

Quatrième partie : Essai de bilan

*Permanences et remises en question dans le droit du licenciement*, par Jean-Claude JAVILLIER, Professeur à l'Université de Bordeaux I, Directeur de l'Institut du Travail.

Conclusion

Par Jean LAROQUE, Président de la chambre sociale de la Cour de Cassation.

n° 4 mars 1981  
104 pages Prix :45 F

## DROIT SOCIAL

Abonnements  
et ventes au numéros :

3 rue Soufflot  
75005 PARIS

Tél : (1) 634 10 30

# Horizons énergétiques du Tiers-Monde 2000 — 2020

Jean-Marie FRISCH

Attaché à la Direction Générale  
Électricité de France

Redouté depuis 1973 comme producteur d'énergie à cause du pétrole, le Tiers Monde en tant que consommateur reste encore négligé, voire totalement ignoré.

Il est vrai que les 3/4 des habitants de la planète ne mobilisent aujourd'hui que le cinquième de l'énergie consommée (Chine et sources non-commerciales comprises).

Mais avec l'explosion démographique et l'indispensable développement économique l'accompagnant, cette part devrait atteindre 50 % en 2020, pour un montant de quelque 10 milliards de tonnes-équivalent pétrole. Et ceci, bien que les rations par tête demeurent encore à cette échéance, pour la majorité des habitants de cet ensemble, des plus modestes.

Ce défi à relever est d'autant plus pressant qu'une fraction importante de cette consommation restera malgré tout, plus longtemps et plus massivement que dans les économies industrialisées, liée au pétrole. Dès lors, la question est posée à chaque pays développé : comment résoudre ses propres problèmes énergétiques sans aggraver le sort des plus démunis ?

Tels sont les principaux enjeux qui se dégagent de la lecture de cette vaste étude comprenant une centaine de tableaux chiffrés. Pour la première fois, au-delà des simplifications des projections économiques, y sont examinées dans dix régions distinctes, en fonction des spécificités économiques, géographiques et démographiques locales, les perspectives à long terme (2000-2020) de consommation et d'approvisionnement en énergie primaire, sources non-commerciales comprises.

Un rapport donc, qui servira désormais de référence pour toutes les études énergétiques mondiales, en particulier celles qui s'interrogeront sur l'avenir du Tiers Monde.

« A frightening picture of the possible increase  
in energy demand in Third World countries »  
(The Times)

« Une étude qui a l'originalité de classer le Tiers  
Monde en dix régions cohérentes et qui décrit  
pour la première fois les énergies non-  
commerciales »  
(Le Monde)

« Une étude qui va à l'encontre de bon nombre  
d'idées reçues »  
(Le Figaro)

« Une étude qui suscite un vif intérêt et fournit  
un éclairage nouveau sur la question des pays  
en voie de développement »  
(Le Matin de Paris)

« Pour la première fois, un chercheur s'est atta-  
ché à mesurer l'ampleur des besoins du Tiers  
Monde pour 2000 et 2020 »  
(Ouest-France)

**UN OUVRAGE BILINGUE FRANÇAIS-ANGLAIS — 276 PAGES — PRIX 70 F.**

Publié pour la Conférence Mondiale de l'énergie  
par **les Éditions Techniques et Économiques**  
3, rue Soufflot 75005 Paris Tél : (1) 634 10.30