

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

LIBRARY



M.C.M. : un problème définitivement réglé ?, C. COVA. — La Communauté européenne au service d'une reprise économique durable, P. MAILLET. — L'accord international sur le sucre et la Communauté économique européenne, Michel-Jean JACQUOT. — Le projet d'union européenne à la veille de la campagne pour les deuxièmes élections européennes, G. de THOMASIS. — Les pouvoirs de la Commission en cas de vide juridique du fait de la carence du Conseil, F. LAMOUREUX.

N° 277 MAI 1984

INSTITUT DE DROIT DES AFFAIRES
UNIVERSITÉ DE DROIT D'ÉCONOMIE ET
DE SCIENCES D'AIX-MARSEILLE

**COLLOQUE SUR LA LOI
DU 1^{er} MARS 1984
RELATIVE À LA PRÉVENTION
DES DIFFICULTÉS
DES ENTREPRISES**

Jeudi 28 juin 1984

L'Institut de droit des affaires d'Aix-en-Provence et la Fondation internationale pour l'enseignement du droit des affaires (F.I.E.D.A.) organisent le **jeudi 28 juin 1984** à Aix-en-Provence, un colloque sur la loi du **1^{er} mars 1984 relative à la prévention des difficultés des entreprises.**

Au cours de cette journée doivent être étudiés les divers aspects de ce texte au travers des interventions suivantes :

- **Présentation générale de la loi du 1^{er} mars 1984** par Monsieur Jacques ROGER-MACHART, député, rapporteur au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, du projet de loi.
- **Les nouveaux commissaires aux comptes** par Monsieur Yves LE BARS, expert-comptable, commissaire aux comptes.
- **Le rôle du comité d'entreprise**, par Monsieur Michel DESPAX, professeur à l'université des sciences sociales de Toulouse. Président honoraire de l'université.
- **Préventions... ?** par Monsieur Fernand DERRIDA, professeur à la faculté de droit de Nice et Monsieur Jacques MESTRE, professeur à la faculté de droit d'Aix-Marseille.
- **Les procédures amiables : l'exemple du tribunal de commerce de Marseille.** par Monsieur Jean DI CARA, président du tribunal de commerce de Marseille.

3, avenue Robert-Schuman
13628 Aix-en-Provence Cédex
Téléphone (42) 59 07 83

XI^e CONGRÈS DE LA F.I.D.E.
Fédération Internationale pour le Droit Européen

Du 19 au 22 septembre 1984 se tiendra à La Haye, Pays-Bas, le XI^e congrès de la F.I.D.E.

Seront traités comme sujets :

1. l'Europe et les media ;
2. le principe d'égalité dans le droit économique.

Les langues officielles du congrès sont l'anglais, l'allemand et le français.

La participation au congrès sera ouverte à tout intéressé. La date de fermeture pour les inscriptions est le 15 juin 1984.

Les inscriptions seront acceptées dans l'ordre de leur réception.

Renseignements : Comité d'organisation du XI^e congrès de la F.I.D.E., boîte postale 63498, La Haye, Pays-Bas.

**REVUE
D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE**

NUMÉRO SPÉCIAL

**L'Europe
industrielle
?**

N°27. 1^{er} trimestre 1984

Editions Techniques et Economiques
3, rue Soufflot. F. 75005 Paris
Tél. : 634.10.30



sommaire

problèmes du jour

- 193 M.C.M. : un problème définitivement réglé ? par
Colette COVA

chronique économique communautaire

- 195 La Communauté européenne au service d'une
reprise économique durable, par Pierre MAILLET,
Professeur à l'Université de Lille I

l'économique et le social dans le marché commun

- 208 L'accord international sur le sucre et la Commu-
nauté économique européenne, par Michel-Jean
JACQUOT

problèmes juridiques et institutionnels

- 212 Le projet d'union européenne à la veille de la cam-
pagne pour les deuxièmes élections européennes,
par G. de THOMASIS
- 215 Les pouvoirs de la Commission en cas de vide
juridique du fait de la carence du Conseil, par
François LAMOUREUX, Membre du Service juri-
dique de la Commission des Communautés euro-
péennes

actualités et documents

- X 225 Communautés européennes
- 237 Bibliographie
-



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

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.

BULLETIN D'ABONNEMENT A
**LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- France : 447,12 + TVA 4 % 17,88 = 465 F
 Etranger : 496 F

Ci-joint la somme de.....

- Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
 Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

M.C.M. : UN PROBLÈME DÉFINITIVEMENT RÉGLÉ ?

Colette COVA

Les montants compensatoires monétaires (M.C.M.) ont été longtemps la pomme de discorde entre les Etats membres, entre la France et l'Allemagne en particulier, à l'occasion notamment des fixations annuelles des prix agricoles. Indispensables au départ pour maintenir l'unité des prix, ils se sont accumulés, alors qu'ils n'étaient pas prévus pour durer. L'existence de taux verts artificiels, qui justifie l'application de M.C.M., provoque des inégalités : par exemple, au 29 juin 1982, lorsqu'un agriculteur allemand percevait un prix garanti de 100 Deutsche marks, un britannique touchait 102,66 DM et un français 86,77 DM.

Depuis plusieurs années, de nombreuses formules ont été envisagées pour éliminer les M.C.M. et leur démantèlement a été l'un des dossiers clé de la réforme de la Politique Agricole Commune (P.A.C.). Le problème était complexe car la réduction des M.C.M. positifs (subventions à l'exportation, taxes à

l'importation), appliqués aux frontières des pays à devise forte comme l'Allemagne, implique une baisse des prix garantis dans ces pays. Dans les Etats membres à monnaie dépréciée, les M.C.M. négatifs jouent le rôle inverse et leur suppression peut provoquer une hausse brutale des prix garantis, avec des conséquences sur l'inflation. Il s'agissait donc de trouver le moyen de les éliminer en douceur. Depuis la décision des Dix du 31 mars dernier, c'est théoriquement chose faite. Le compromis intervenu était sans doute le seul possible dans la mesure où le démantèlement des M.C.M. était un impératif politique — il était la seule façon de faire accepter aux agriculteurs français les douloureux sacrifices dans le secteur laitier ; mais d'ores et déjà le mécanisme mis au point peut soulever certaines critiques.

La carrière des M.C.M.

A l'origine, dans les années 60, tout était simple : pour respecter le principe de prix communs des produits agricoles lors de la mise en place des premières organisations de marché, on a créé en 1962 une monnaie fictive : les prix étaient fixés en unités de compte. Sa valeur par rapport aux monnaies nationales était constante, à cause de la quasi-stabilité qui régnait sur le marché des changes au cours de cette période. Mais très vite, la situation allait se gâter avec l'apparition entre les Six, entre la France et l'Allemagne surtout, de divergences sur le plan de l'inflation, du chômage et de la croissance économique. L'année 1969 marque un tournant avec en août la dévaluation du Franc Français de 11 % et en octobre la réévaluation du Deutsche mark de 9 %. Théoriquement ces deux changements de parité auraient dû avoir pour effet une augmentation des prix communs en France et une diminution en Allemagne. Une modification des prix agricoles d'une telle ampleur aurait eu des conséquences politiquement et économiquement inacceptables pour ces pays. Paris et Bonn ont donc demandé le maintien des prix en monnaies nationales, qui pour la première fois divergeaient des prix communs en unités de compte : on a ainsi réussi à éviter une brusque modification des prix agricoles garantis en cours de campagne mais au détriment de l'unicité des prix. Pour maintenir les prix en monnaie nationale, un prélèvement spécial à l'exportation des produits agricoles français vers les autres Etats membres a été instauré, tandis que les importations sur le marché français bénéficiaient d'une subvention équivalente : deux mois plus tard, le même mécanisme était appliqué en sens inverse pour l'Allemagne : c'est la naissance des M.C.M.

Mais ce qui aurait dû être une exception est devenu une règle : l'application des M.C.M. s'est étendue afin de conserver l'unicité des prix, au milieu du désordre monétaire des années 70 et tous les Etats ont plus ou moins appliqué des M.C.M. En 1979, la création du système monétaire européen (S.M.E.) a entraîné une plus grande stabilité monétaire, sans pour autant mettre fin à la nécessité de réalignements périodiques des monnaies.



Déjà à ce moment-là, une première tentative avait été faite pour éviter la création des M.C.M. Les ministres de l'Agriculture avaient élaboré en mars 1979 un texte prévoyant la suppression des nouveaux M.C.M. positifs et négatifs sur deux ans, à l'occasion des décisions sur les prix agricoles, et la réduction progressive des anciens M.C.M., « afin de rétablir l'unité des prix agricoles communs ». Mais ce « gentleman's agreement » n'a jamais pu être transformé en règlement à cause de l'opposition du Royaume-Uni.

Les conséquences économiques des M.C.M.

Il est certain que la « longue vie des M.C.M. », a entraîné des effets non négligeables de distorsion pour l'agriculture communautaire, bien qu'il soit difficile de les évaluer de manière précise. Selon Edgard Pisani, l'ancien ministre français de l'agriculture, les M.C.M. « défigurent le paysage agricole européen, tout en accroissant notre dépendance ».

Sur le plan de la production, l'existence de M.C.M. positifs dans les pays à monnaie forte, donc de prix agricoles plus élevés a pu stimuler le développement de la production, d'où une productivité plus élevée que dans les pays à monnaie faible. Plus grave, ce développement anarchique n'a-t-il pas contribué à la formation d'excédents au niveau communautaire ? Ce pourrait être le cas notamment pour les produits laitiers. Ainsi, le prix garanti pour le beurre et la poudre de lait était en 1983 de 17,5 % plus élevé en Allemagne qu'en France. En outre, l'exportateur français doit supporter une taxe tandis que son homologue allemand bénéficie d'une subvention. Quant aux échanges, on ne peut nier l'avantage concurrentiel pour les producteurs d'un pays à M.C.M. positifs, qui reçoivent des prix garantis plus élevés que ceux dont bénéficient les producteurs des pays à monnaie dépréciée, alors que le coût des consommations intermédiaires importées (énergie, engrais, aliments pour animaux...) reste le même dans tous les pays de la Communauté. Selon un rapport de la Commission européenne, l'Allemagne et les Pays-Bas, deux pays à M.C.M. positifs, ont pu développer considérablement leur part de marché pour la viande bovine et la viande porcine.

Enfin, sur un plan budgétaire, le système agrimonétaire a coûté plus de 4 milliards d'Écus au budget communautaire, bien que les dépenses à ce titre soient en sensible diminution depuis la création du S.M.E., un tel système engendre également de lourdes formalités administratives, qui peuvent inciter à la spéculation ou même à la fraude. D'autant que l'application de taux verts différenciés selon les produits ne simplifie pas les contrôles à la frontière.

La solution adoptée par les Dix

Après de nombreuses tergiversations, les Dix ont finalement retenu la solution allemande, fortement amendée, pour éliminer les M.C.M. En ce qui

concerne les M.C.M. existants, les M.C.M. positifs allemands seront démantelés de trois points par transfert en M.C.M. négatifs au début de la campagne 1984/85, de 5 points au 1^{er} janvier 1985, les M.C.M. restants devant être supprimés avant 1987. En contrepartie, une compensation est prévue pour les agriculteurs allemands, sous la forme d'une augmentation du remboursement forfaitaire de la T.V.A. Les M.C.M. néerlandais seront démantelés au 1^{er} janvier 1985 de manière à être égaux aux M.C.M. allemands. Le reliquat des M.C.M. allemands et néerlandais sera ensuite démantelé selon la formule du « gentleman's agreement ». Quant aux M.C.M. négatifs nouveaux, ils seront éliminés au début de la campagne 1984/85 par produits. Les M.C.M. négatifs existants seront supprimés sur proposition de la Commission.

L'un des grands principes de la P.A.C., l'unicité du marché, sera donc ainsi partiellement rétabli. Le démantèlement des M.C.M. est considéré, notamment à Paris, comme une mesure politiquement satisfaisante. Mais l'accord comporte pourtant quelques zones d'ombre, qu'il faudra bien éclaircir dans un proche avenir.

En effet, le compromis adopté revient *grasso modo* à fixer les prix en fonction de la monnaie la plus appréciée, en l'occurrence le Deutsche mark : une sorte de zone mark sera ainsi créée. Selon les experts, le problème est plus « psychologique » que technique. Les Dix ont préféré s'en tenir à l'avantage économique du système prévu, et fermer les yeux pour l'instant sur cet inconvénient d'un mark souverain, à l'heure où l'on tente de faire de l'Ecu la monnaie européenne. Nul ne peut prévoir les répercussions de cette confirmation de la suprématie du Deutsche mark en Europe.

Le mécanisme n'est-il pas inflationniste, étant donné qu'en lieu et place de M.C.M. positifs, il y a création de M.C.M. négatifs qui doivent être démantelés ? Les experts européens prouvent, chiffres à l'appui, que c'est faux. Selon leurs calculs, si le système mark avait été adopté en 1979, la hausse des prix garantis en France entre cette date et 1983 aurait été de 66 % au lieu de 59,5 % comme c'est le cas, donc une différence minime.

Par ailleurs, afin de compenser la baisse des prix provoquée outre Rhin par la seconde étape de démantèlement des M.C.M., les agriculteurs allemands bénéficieront d'une aide de l'État sous forme d'un abattement T.V.A. Celui-ci nécessite encore l'adoption d'une dérogation à la sixième directive communautaire sur la T.V.A. Il est également prévu que la CEE participera au financement de cette aide en 1985 et 1986, ce qui coûtera d'ailleurs cher au budget européen. Mais que se passera-t-il en 1987 et jusqu'à quand le dégrèvement T.V.A. sera-t-il octroyé ?

En outre, la suppression des M.C.M. positifs restants après le 1^{er} janvier 1985 ne pourra s'effectuer qu'en utilisant les hausses des prix en Écus : seront-elles suffisantes jusqu'en 1987/88 pour que le démantèlement n'ait pas d'effet négatif sur les prix exprimés en monnaies nationales ? En d'autres termes, le mécanisme élaboré par les Dix pourrait bien réserver quelques surprises, dans les années à venir.

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU SERVICE D'UNE REPRISE ÉCONOMIQUE DURABLE

Pierre MAILLET

Professeur à l'Université de Lille I

En ce début de 1984, la plupart des études prévisionnelles laissent augurer d'une reprise économique aux États-Unis. Les mêmes auteurs — ou d'autres — sont par contre plus réservés en ce qui concerne l'économie européenne, du fait d'une série d'obstacles à caractère largement structurel : « les prévisions à court terme ne laissent actuellement entrevoir qu'une reprise faible et irrégulière au principal problème de retrouver puis d'assurer une croissance plus soutenue de la production et de l'emploi. » (Rapport économique annuel 1983-1984, publié dans *Economie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 9).

S'agit-il d'un simple décalage, comme on en a connu souvent dans le passé, ou y a-t-il des obstacles de fond à une reprise durable qui existeraient plus en Europe qu'aux États-Unis ?

A côté de beaucoup d'autres travaillant à titre individuel, diverses institutions de la Communauté se sont posé le problème. C'est ainsi que, du côté de la Commission, nous disposons du rapport économique annuel et du bilan économique annuel 1983-84, complétés par le cinquième programme de politique économique à moyen terme, ainsi que par une étude sur la compétitivité. De son côté, le Parlement européen a commandé une expertise à deux spécialistes, Michel Albert et James Ball. Enfin, pour son vingt-cinquième anniversaire, la BEI vient de publier, sous le titre « Investir dans l'avenir de l'Europe », un recueil d'articles. Sans que la convergence soit totale, on constate une large parenté entre les diagnostics et les thérapeutiques proposées pour que l'économie européenne puisse s'engager à nouveau dans une phase de croissance durable. Il est alors intéressant de dégager, et jusqu'à un certain point également d'apprécier, cette vision des choses telle qu'elle ressort de ces principaux documents, ainsi que de quelques autres.

Un fil directeur commun à toutes les analyses consiste dans la conviction que le chômage ne peut être atténué que par une croissance assez forte, qui devra prendre place dans un environnement technologique et international complexe.

Le consensus est très général, aussi bien chez les économistes que chez les hommes politiques, pour estimer que l'amélioration du niveau de l'emploi ne peut se faire que si l'économie connaît à nouveau un rythme de croissance assez élevé. La productivité continue à progresser — et c'est heureux pour les perspectives de hausse du niveau de vie et pour la compétitivité extérieure —, mais l'emploi ne peut alors se relever que si la croissance reprend sa propre progression. Certes, de multiples mesures ponctuelles ad hoc ont été prises pour tenter de résorber le chômage — ou du moins pour l'empêcher d'augmenter —, mais « il se pourrait que certaines catégories de mesures de stimulation de l'emploi atteignent les limites de leur efficacité, si bien qu'une accélération de la croissance serait nécessaire pour contenir toute nouvelle augmentation du chômage ». (Rapport économique annuel 1983-1984, publié dans *Economie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 16).

Cette reprise de la croissance devra se faire dans un environnement général (technologique et international) qui impose d'assez sévères contraintes.



Il s'agit tout d'abord de la reconnaissance du fait de l'évolution technologique. Celle-ci a eu tendance à s'accroître depuis un quart de siècle : l'amplification de l'effort mondial de recherche-développement a rendu concevable l'adoption de nouvelles technologies et réalisable la fabrication de nouveaux produits, la réalité des besoins et des aspirations des consommateurs les ont rendu souhaitables, l'ouverture des frontières, permettant d'intenses transferts de technologie, et une habile gestion macro-économique, assurant une certaine stabilité des prix et une évolution économique régulière, les ont rendu possibles. Puis, le fonctionnement économique s'est détraqué : à une poursuite de hausse des productivités a été alors associée l'apparition d'un chômage massif. Mais la possibilité de grandes transformations technologiques demeure, de même que l'aspiration à bénéficier de leurs effets positifs ; c'est du côté des modalités de mise en œuvre que viennent les obstacles, tant économiques avec l'insuffisance d'investissement que sociaux avec la réticence (parfois le refus) à accepter les transformations d'emploi qui leur sont liées : l'incertitude sur le futur et le coût social des adaptations paraissent trop lourds. Double blocage.

Un second point unanimement reconnu concerne la transformation de l'environnement international et l'intensification de la pression concurrentielle extérieure. D'une part, le nombre de pays qui jouent un rôle sur le marché mondial des produits industriels s'est beaucoup accru : l'Europe n'est plus seulement soumise à la concurrence du continent nord-américain, mais aussi, depuis vingt ans, à celle du Japon et, plus récemment, à celle des nouveaux pays industrialisés : les foyers d'innovation technologique se sont multipliés, les sources de dynamisme commercial (certains diront d'agressivité) se sont généralisées chez nos concurrents. Dans le même temps, le ralentissement de la progression de l'activité économique mondiale, ainsi que les changements brutaux des prix du pétrole, provoquent de sérieuses perturbations dans l'équilibre des balances des paiements et suscitent donc un renforcement de la concurrence commerciale internationale ; source de tensions.

C'est donc à la fois au niveau interne de chaque économie nationale que sur le terrain international qu'apparaissent des tensions et des blocages.

Il est trop simple de parler de crise de société ou d'égoïsme des États ; même s'il s'agit de mots percutants, il peut s'agir aussi de mots alibis qui risquent de nous éviter d'aller au fond du diagnostic et donc de nous empêcher de définir correctement les actions à mener.

En fait, les divers ouvrages que nous avons mentionnés discernent trois groupes d'obstacles fondamentaux à une reprise durable : les uns sont de caractère externe (compétitivité comparée), les autres de caractère interne à chaque pays (poids des prélèvements obligatoires, rigidités réglementaires ou législatives), enfin les derniers concernent le fonctionnement de la Communauté elle-même. Mais aucun n'est insurmontable, pour peu que les pays membres veuillent bien consentir les efforts nécessaires, dont l'efficacité peut être nettement accrue si des actions coordonnées permettent d'exploiter les atouts qu'offre la dimension communautaire.

I. — L'insuffisante compétitivité vis-à-vis du reste du monde

Le problème de la compétitivité extérieure de la Communauté revêt deux facettes principales : d'une part, il s'agit de la liaison entre l'équilibre de la balance des paiements et la mise en œuvre de politiques macro-économiques de stimulation de l'activité économique, d'autre part de la restructuration permanente de l'appareil productif pour suivre — et si possible précéder ou orienter — l'évolution technologique mondiale et garder donc la possibilité de maintenir notre place sur les marchés mondiaux. Les deux facettes sont évidemment liées, mais l'horizon concerné est proche dans le premier cas, plus éloigné dans le second. L'objectif est en fait double : desserrer la contrainte macro-économique d'origine extérieure, assurer à temps les adaptations nécessaires pour préparer un appareil productif efficace pour demain et après-demain.

Plusieurs pays de la Communauté ont fait l'expérience de l'influence de la contrainte extérieure sur la praticabilité de politiques de relance ; en particulier, le Royaume-Uni a connu une longue succession de phases alternées de stop and go (avec une régularité telle que c'est devenu un cas type pour les enseignements universitaires), la France a durement expérimenté ce blocage fin 81, début 82.

Le resserrement de la contrainte extérieure s'est manifesté après chacun des deux chocs pétroliers, donc en 1974 et en 1979. Les divers pays de la Communauté ont fait, en ce qui concerne la consommation d'énergie, un net effort pour l'alléger : les chiffres bruts sont à cet égard très réjouissants, mais doivent toutefois être quelque peu nuancés. La croissance des besoins d'énergie a connu une cassure très nette, tant en ce qui concerne le chiffre absolu de la consommation d'énergie que l'élasticité de celle-ci par rapport au PIB, mais c'est largement au ralentissement de la progression d'activité économique qu'est due cette double inflexion, ainsi qu'à l'accélération de mesures d'économies d'énergie : le phénomène de rationalisation dans l'emploi de l'énergie s'observe depuis des décennies, mais, du fait de la hausse brutale des prix, on a réalisé une série d'opérations qui sont devenues très rentables ou qu'on aurait reportées par inertie ou parce qu'on estimait plus urgent de faire autre chose. Dire ceci n'est pas nier l'intérêt des efforts de stimulation aux économies d'énergie faites par diverses administrations nationales, mais en relativiser la signification et la portée. Ceci permet à la Commission d'écrire que « la nécessité de réduire la dépendance à l'égard des importations de pétrole a pris une tournure beaucoup plus favorable qu'on ne l'imaginait il y a dix ans. En 1983, la part du pétrole dans la consommation intérieure d'énergie dans la Communauté avait déjà été ramenée à quelque 47 %, et l'objectif du Conseil, qui est de ramener à 40 % la dépendance à l'égard du pétrole importé en 1990, semble donc réalisable. Toutefois, cette moindre dépendance de la Communauté est dans une certaine mesure imputable au ralentissement de la croissance économique plutôt qu'à des efforts particulièrement importants dans le domaine de la conversion de l'énergie, et la tendance

pourrait en partie s'inverser en cas de reprise vigoureuse. Quoi qu'il en soit, le problème de l'approvisionnement énergétique semble actuellement constituer une entrave beaucoup moins importante à la croissance économique qu'on ne le prévoyait il y a quelques années, et il est même probable qu'un taux d'expansion un peu plus élevé de l'activité économique dans la Communauté pourrait ne pas s'accompagner de tensions importantes sur le marché pétrolier ». (*Économie Européenne*, n° 18; novembre 1983, p. 56).

Mais la focalisation sur la facture énergétique, compréhensible après 1973, ne doit pas nous masquer que la contrainte extérieure revêt une dimension beaucoup plus large. Au risque de paraître rappeler des choses élémentaires — mais qui sont souvent oubliées —, on doit souligner que l'équilibrage de la balance commerciale se fait d'autant plus facilement qu'on exporte des produits dont la demande augmente rapidement et qu'on importe des produits dont la demande augmente lentement et que le commerce extérieur est d'autant plus bénéfique qu'on exporte des produits sur lesquels on peut faire de substantiels bénéfices. Quels sont alors les produits intéressants à exporter ? L'expérience montre que, sauf en période de stagnation prolongée, la demande pour les biens d'équipement a tendance à croître plus vite que l'activité économique générale ; en même temps, c'est surtout sur les produits très élaborés ou de technologie avancée qu'il est possible de bénéficier d'une « rente de qualité » ou d'« une rente d'innovation ». « Une position forte sur le marché mondial des biens d'équipement semble être le meilleur garant permettant de réduire les contraintes extérieures, puisqu'elle permet non seulement d'escompter que les pays concurrents ne disposent pas de structures de production différentes, mais également d'orienter les changements de ces structures et donc de s'assurer une certaine maîtrise des progrès technologiques (1) ».

Quelques chiffres aident à situer l'évolution de la situation européenne. Le taux de couverture en valeur (rapport exportations/importations) pour les biens d'équipement a baissé, entre 1963 et 1981, de 3,4 à 2 pour la CEE ; dans le même temps, il a également décliné de 3,9 à 1,3 pour les États-Unis, mais il est monté de 2,2 à 9,7 pour le Japon. « En 1964, le marché mondial des biens d'équipement était dominé par les États-Unis (33 %) et la Communauté (44 %), ce qui permettait à ces deux puissances économiques d'imposer dans une large mesure leurs structures de production aux autres pays. Depuis 1970, cette structure bipolaire a fait place à une structure tripolaire. En 1981, le Japon détient 25 % du marché de l'OCDE — et cette part progresse continuellement, alors que les positions relatives des États-Unis et de la Communauté sont respectivement de 26 et 33 %. Le Japon se trouve donc désormais dans une situation qui lui permet d'exercer une influence croissante sur les mutations de structures de production, et cela aux dépens aussi bien de la Communauté que des États-Unis. (1) » Le phénomène peut être précisé, si on constate que la position de l'Allemagne, traditionnellement grand producteur et exportateur de biens d'équipement, s'est profondément dégradée, de même que celle du Royaume-Uni, tandis que celles de

la France et de l'Italie restent stables : convergence intra-communautaire, mais aussi dégradation de la position communautaire d'ensemble. La même impression générale se dégage de l'observation des échanges de produits de haute technologie, tels qu'ils apparaissent dans le tableau ci-dessous : la situation relative (rapport des exportations aux importations) se dégrade en Europe et aux États-Unis et connaît au contraire une formidable amélioration au Japon depuis 1970. Au cours de ces mêmes 18 années, la part de ces produits de haute technologie dans le total des exportations de produits manufacturés reste stable autour de 23 % pour la CEE, augmente légèrement aux États-Unis et fait un bond de 16 à 38 % au Japon.

Enfin, cela fait maintenant cinq années consécutives que le compte des opérations courantes de la Communauté est déficitaire (1979-1983), ce qui ne s'était jamais produit depuis sa création. Pour les quatre années de 1979 à fin 1982, le compte des opérations courantes de la Communauté a dégagé un déficit cumulé de 62 milliards d'Écus, auquel il faut ajouter des sorties nettes de capitaux privés non bancaires de 65 milliards d'Écus, ce qui se traduit par un déficit total de 127 milliards d'Écus pour la balance de base.

Au cours de cette même période, la balance de base de chacun des États membres a été lourdement déficitaire.

Ces constatations permettent alors aux services de la Commission d'écrire :

« L'analyse des flux réels de commerce extérieur en volume débouche sur une conclusion simple : la Communauté, première exportatrice mondiale de produits manufacturés, a conservé dans le monde la part que sa puissance industrielle, et sa maîtrise des services liés aux échanges commerciaux lui ont permis de conquérir, mais les insuffisances de ses progrès technologiques ont affaibli, sa position à l'exportation de biens d'équipement, et l'ont rendue plus vulnérable à la pénétration étrangère.

Ces contre-performances affectent la plupart des secteurs industriels exportateurs de machines et de matériel qui composent les investissements en capital fixe d'une nation développée et détériorent ainsi un solde commercial traditionnellement excédentaire. Celui-ci, pour la Communauté, traduisait la position dominante acquise sur les marchés extérieurs de biens d'équipement qui reposait sur la maîtrise non contestée de son marché intérieur et lui permettait ainsi d'exercer, avec les États-Unis, une influence déterminante sur l'évolution des structures de production et les processus d'innovation. La Communauté est en train de perdre cette place aussi bien sur son marché intérieur que sur les marchés extérieurs. La nature et le type de produits technologiquement très élaborés qui constituent une proportion croissante des importations de la Communauté amènent ses principaux partenaires à jouer un rôle croissant — et parfois déterminant — dans la modernisation non seulement des entreprises industrielles communautaires, mais de celles produisant les services nécessaires aux ménages comme aux secteurs producteurs.

Ces importations viennent certes contribuer à la restructuration et à l'adaptation des systèmes de production, mais elles augmentent aussi la dépen-

(1) *Économie Européenne*, n° 16, p. 109.



dance de la Communauté à l'égard des innovations technologiques des producteurs étrangers (2) ».

Un redressement est alors une des conditions fondamentales d'une reprise économique, elle postule un substantiel effort de développement dans les secteurs de technologie avancée.

ÉCHANGES DE PRODUITS DE HAUTE TECHNOLOGIE

	1963	1970	1981
CEE extra	5,6	11,6	61,1
États-Unis	1,7	4,9	42,9
Japon	4,2	8,4	52,2
	1,4	8,0	50,5
	0,8	4,6	56,1
	0,4	1,3	8,1

NB. — 1^{re} ligne - exportations FOB en milliards de \$ courants
2^e ligne - importations CAF en milliards de \$ courants.

Source : *Économie européenne*, n° 16, p. 128.

Recherche, innovation, investissement paraissent trois *déterminants fondamentaux de la compétitivité* : recherche pour dégager de nouvelles connaissances relatives à de nouveaux produits ou à de nouveaux procédés, innovation pour exploiter économiquement les nouvelles connaissances, investissement comme point de passage obligé pour l'innovation, qu'il s'agisse d'introduire de nouveaux procédés ou de fabriquer de nouveaux produits, et comme source de la création de postes de travail.

Pour la recherche, on a maintes fois souligné que le volume global de l'effort européen n'est pas disproportionné à celui de nos grands concurrents (en termes de dépenses, le volume mondial de recherche est assuré pour 35 % par les États-Unis, 25 % par l'Europe, 25 % par l'URSS, 12 % par le Japon). Mais il s'agit de l'effort *dans* la Communauté et non de l'effort *de* la Communauté : ces efforts nationaux font en effet largement double emploi, si bien que les chiffres bruts majorent en fait le niveau, comparé à celui des États-Unis ou du Japon. Sans augmenter cet effort, on pourrait alors en relever sensiblement l'efficacité.

Pour l'investissement, on souligne un peu plus loin le caractère très préoccupant de sa stagnation en volume et de sa décroissance en part de PIB.

Enfin, l'innovation est freinée par l'insuffisance de capitaux à risque, on y reviendra aussi plus loin.

II. — Les équilibres internes et l'aptitude aux adaptations des économies nationales

L'évolution des dix dernières années a été marquée par un basculement dans les taux de croissance comparés de la consommation et de l'investissement et par une très forte hausse du taux des prélèvements

(2) *Économie Européenne*, n° 16, p. 95.

obligatoires ; les deux phénomènes ne sont pas indépendants, mais chacun des deux constitue un obstacle à une reprise durable. Enfin, les économies européennes ont connu un grave processus de rigidification.

A. Le taux d'investissement

Le taux d'investissement (rapport de la formation brute de capital fixe au PIB) a décliné sensiblement depuis dix ans. Cette évolution contraste avec celle des quinze années antérieures : le taux était ainsi passé de 19,6 en 1958 à 22,8 dès 1964 (en partie sous l'effet stimulant de l'ouverture du marché commun et de la libéralisation des échanges internationaux) ; il a ensuite fluctué autour de 22 %, restant encore à 22,4 en 1973, date à partir de laquelle il a fortement décliné, pour descendre à 18,8 en 1983. L'évolution sur ce quart de siècle est étroitement parallèle dans tous les pays membres.

Le caractère très préoccupant de cette évolution peut être précisé sur deux points. D'une part, le taux d'investissement net (FBCF moins l'amortissement), qui est à la base de la croissance, a considérablement décliné, passant de 12 % en 1974 à moins de 7 % en 1983 (et ceci dans tous les pays). De plus, la part de l'investissement total consacrée à l'industrie est passée de 23 à 15 % entre 1970 et 1979 ; au cours de la même période, l'investissement dans l'industrie, en pourcentage du PIB, a dégringolé de 5,2 à 3, et le mouvement a encore continué depuis.

Certes, l'évolution est la même chez nos grands concurrents : mais, au Japon, le taux d'investissement, qui atteignait 35 % en 1970, reste encore aux alentours de 31 %, et l'investissement dans l'industrie continue à représenter plus de 5 % du PIB.

Or, on l'a rappelé plus haut, nous allons continuer à devoir faire face à un rythme intense d'évolution technologique accélérant l'obsolescence économique des capacités de production existantes : un substantiel investissement sera alors nécessaire, tant pour moderniser les installations en place que pour créer de nouvelles capacités créatrices de postes de travail. Aussi bien pour la compétitivité que pour l'emploi, l'investissement est nécessaire.

A ce raisonnement est quelquefois présentée une objection faisant état de l'expérience américaine : avec un taux d'investissement plus faible (environ 18 % entre 1967 et 1981), les États-Unis ont créé en dix ans une vingtaine de millions d'emplois. Certes, mais essentiellement dans le tertiaire, et en contre-partie d'une très faible croissance de la productivité du travail (1 % par an entre 1973 et 1982, contre 1,8 dans la CEE et 3,8 au Japon) et une approximative stagnation de la productivité globale des facteurs. Socialement et à court terme, c'est peut être préférable ; mais on ne trouve pas là le secret de la reprise économique, créatrice à la fois d'emplois et de pouvoir d'achat, et de nombreux économistes américains se demandent si les emplois ainsi créés sont des emplois durables et si, dans la dernière décennie, l'économie américaine s'est bien préparée à relever le défi des années prochaines.

Une reprise économique durable n'est ainsi probable qu'avec une reprise de l'investissement. Il faut pour cela que les entreprises veuillent s'embarquer dans des investissements et puissent les financer. Confiance dans l'avenir et moyens de financement, tels sont les deux bases à recréer. En effet, les facteurs d'incertitude se sont multipliés depuis dix ans (3).

D'autre part, au cours de la période 1971-80, le taux annuel moyen de croissance du PIB a été, pour la CEE à 10, de 2,9 %, mais il n'a été que de 1,5 pour la FBCF, tandis qu'il a été de 3,3 % pour la consommation privée. La reprise de l'investissement requiert alors une inversion de ces évolutions relatives. Dans sa projection à moyen terme jusqu'en 1987, la Commission table sur des chiffres de 1,9 % pour le PIB, 2,7 % pour l'investissement et 1,5 pour la consommation privée et même avec une telle évolution, le taux de chômage ne diminuerait pas (et resterait aux environs de 10 %).

ÉVOLUTIONS A MOYEN TERME DANS LA COMMUNAUTÉ
(taux de croissance annuels moyens en %)

	1960-1973	1971-1980	1981	1982	1983	1982-1987
P.I.B. en termes réels	4,8	2,9	-0,4	0,4	0,5	1,9
Consommation						
privée	4,8	3,3	0,2	0,5	0,4	1,5
publique	3,7	2,9	1,5	0,8	0,8	0,6
F.B.C.F.	5,6	1,5	-4,7	-1,8	-0,3	2,7
Taux de chômage (en % de la population active) (en fin de période)	2,4		7,8	9,6	10,4	10,4

Comme le dit le Comité Économique et Social français dans son rapport sur le 9^e Plan « On ne saurait suffisamment souligner que la modernisation des moyens et la mise en œuvre des actions prévues par la deuxième loi de Plan dépendent pour l'essentiel du degré d'acceptation, par les ménages, de l'effort considérable qui leur est demandé en contrepartie de la stratégie de développement proposé ».

L'inversion des tendances ne ferait d'ailleurs que revenir à ce qui avait été observé au cours des années soixante, où la FBCF augmentait plus vite que le PIB ; c'est, on l'a vu, après 1973 que le rythme de croissance de l'investissement a progressivement baissé, pour devenir négatif les dernières années (provoquant ainsi sur la période 1973-82, un taux moyen négatif de -0,4).

B. Le poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires

La seconde grande caractéristique de l'évolution récente est la hausse très marquée — et beaucoup plus forte en Europe qu'aux États-Unis ou au Japon — du poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires.

(3) cf. Glejser et Vuchelen. Investment and increasing uncertainty, dans [6].

Le montant des dépenses totales des administrations publiques, en pourcentage du PIB, est ainsi passé de 32,5 à 52 %, soit une multiplication par 1,6 entre 1958 et 1983 (la hausse étant d'ailleurs concentrée sur les dernières années).

Que signifie cette évolution ? Non pas une augmentation de la part de la consommation publique dans les emplois du PIB, puisque, au moins jusqu'en 1980, leur taux de croissance a été inférieur à celui du PIB. Il ne s'agit pas non plus d'une augmentation spéciale des investissements publics, dont la part dans les dépenses totales de l'État est tombée de 10 % à 6 % entre 1960 et 1982. Le phénomène est en fait concentré essentiellement sur les transferts, subventions publiques aux entreprises et surtout prestations sociales : le taux de couverture sociale a fortement augmenté.

Le phénomène avait dans une certaine mesure été souhaité par le traité de Rome qui, dans son article 117, avait proné l'harmonisation des systèmes sociaux et le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives. Contrairement à l'harmonisation des tarifs douaniers qui, du fait des prescriptions du GATT, ne pouvait se faire que par adoption d'un tarif commun à un niveau intermédiaire entre les tarifs antérieurs, il y avait ici toutes chances pour que les égalisations se fassent « vers le haut ».

Cette évolution des dépenses publiques a entraîné une évolution corrélative des prélèvements obligatoires. Le rapport au PIB de la somme des impôts et des cotisations sociales obligatoires, pour la Communauté à 10, est passé de 33 en 1958 à 38 en 1972 et 47 en 1983, avec une évolution de même sens pour tous les pays membres, mais plus marquée dans les pays où le taux était le plus faible au départ : on observe ainsi un rapprochement des taux entre les divers pays membres.

POIDS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (en % du PIB)

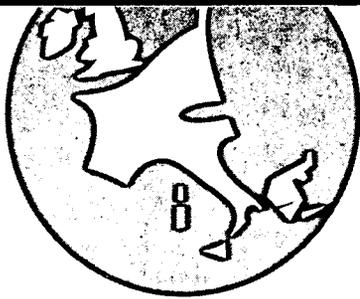
	B	DK	D	GR	F	IRL	I	L	NL	UK	CE
1958	25,7	27,7	35,9	19,4	35,8	25,5	28,3	32,6	33,0	32,2	32,9
1972	35,8	48,3	39,2	26,6	39,0	35,0	31,1	39,8	47,2	38,3	38,1
1983	36,7	52,4	46,1	35,7	48,9	45,7	44,7	58,4	56,8	43,0	46,6
1983/58	1,82	1,89	1,28	1,84	1,36	1,79	1,58	1,79	1,72	1,33	1,42

Source : *Économie Européenne*, n° 18, p. 233.

Le taux augmente un peu moins vite que le rapport des dépenses publiques au PIB (multiplication en 25 ans par 1,4 au lieu de 1,6) du fait de l'accroissement des déficits publics, qui engendre un substantiel accroissement de l'endettement public, passé entre 1974 et 1982 de 32 à 43 % du PIB.

Une telle évolution n'est pas intrinsèquement perturbatrice — encore qu'elle ne peut pas se poursuivre indéfiniment — et a été bien digérée pendant la période de croissance, soit environ jusque vers 1973. Mais elle s'est accélérée lorsque la croissance s'est ralentie (en fait, en termes réels, la croissance des transferts a continué sur sa lancée, alors que la hausse du PIB se ralentissait) et c'est là que les difficultés sont apparues.

Le phénomène peut être regardé de deux façons différentes, soit sous l'angle des flux financiers, soit



sous celui de l'emploi du PIB. Mais les conclusions sont voisines et convergentes.

On présente souvent l'alourdissement des prélèvements obligatoires — qui sont payés principalement par les entreprises — comme un élément qui pèse sur les coûts de production et qui, à ce titre, serait inflationniste et handicaperait les investissements, et donc, en dernière étape, pèserait sur la compétitivité et l'emploi.

L'accroissement des prélèvements publics exercerait un « effet d'éviction » : ou bien ces prélèvements supplémentaires sont financés totalement par l'impôt et alors, s'il s'agit d'impôts indirects, ils vont à la fois (bien que dans des proportions variables suivant le cas) pousser à la hausse des prix et réduire les ressources d'autofinancement des entreprises ; ou bien ces prélèvements entraînent une croissance du déficit public et celui-ci ne peut être comblé que par l'emprunt public qui viendra alors concurrencer sur le marché des capitaux les emprunts des entreprises : dans les deux cas, l'effet est a priori dépressif sur les investissements. « La ponction excessive de l'État sur l'épargne implique une contraction des ressources disponibles pour l'économie productive qui pourrait se transformer rapidement en crise aiguë de liquidités en cas de reprise économique. » (« Investir dans l'avenir de l'Europe », p. 82).

On ajoute souvent que l'alourdissement de la fiscalité renforce la propension à l'évasion fiscale (terme discret pour parler en fait de la fraude) : selon une formule imagée, au-delà d'un certain taux, l'impôt se dévore lui-même et, plus grave encore que le seul effet strictement économique, induit dans le corps social des comportements fiscaux anti-civiques qui peuvent être suivis de métastases dans d'autres domaines.

La conclusion de tout ceci est qu'il serait souhaitable que cesse la progression de la pression des prélèvements obligatoires, voire même qu'elle diminue. C'est ainsi que « dans sa communication du 1^{er} juillet 1982, intitulée « Discipline budgétaire et convergence économique », la Commission avait souligné l'importance d'une maîtrise accrue des masses budgétaires pour une meilleure convergence des évolutions économiques au sein de la Communauté. Elle avait insisté notamment sur la nécessité d'une réduction ou, à tout le moins, d'une stabilisation du besoin de financement, d'une décélération de la croissance des dépenses publiques, d'un aménagement de la fiscalité et des cotisations sociales, et d'un recours plus fréquent à une majoration des tarifs publics et des redevances » (4).

Il n'est toutefois pas possible de définir de façon théorique le niveau optimal du taux de prélèvements (5). De plus, comme le fait remarquer la Com-

mission, la tâche des pouvoirs publics n'est pas simple ; en effet, « ils se trouvent confrontés — à des degrés différents selon les pays, en fonction notamment de la phase conjoncturelle dans laquelle ceux-ci se trouvent — à une double contrainte, constituée par :

- l'exigence de favoriser les dépenses publiques les plus productives en vue de promouvoir à terme le développement économique ;

- la quasi-impossibilité de réduire la part relative d'autres dépenses, soit en raison de leur nature (dette publique), soit en raison du coût social élevé qui en résulterait » (6).

On peut alors essayer de préciser les racines profondes du problème et les difficultés d'y faire face.

Une analyse de l'effet ultime des prélèvements permet de mieux cerner leur impact réel. Dans leur signification profonde, les prélèvements obligatoires sont l'expression d'un double choix :

- choix entre consommation privée de produits fournis par le marché — et payés sur la base de prix — et consommation publique de produits non marchands — et financés par l'impôt ;

- choix entre l'attitude consistant à laisser à l'individu ou à la famille concernée la charge de financer diverses prestations (dépenses occasionnées par les enfants, dépenses médicales, épargne en vue des années de non-activité, etc.) ou opérer des péréquations obligatoires entre individus ou familles appartenant à des mêmes sous-ensembles (célibataires et familles nombreuses, malades et invalides, actifs et retraités, actifs et chômeurs...).

Ces choix sont évidemment de nature politique, mais la façon dont ils sont acceptés a des répercussions économiques sur l'emploi du PIB et la détermination des grands équilibres économiques.

Le relèvement de la part des dépenses financées sans lien direct avec le volume de biens et services utilisés (qu'ils soient financés par l'impôt ou par un mécanisme d'assurance) a évidemment pour effet de stimuler le recours à ces biens et services. Si, corrélativement, la population accepte une croissance plus faible de la disponibilité des biens marchands, cela signifie que le basculement entre les deux éléments de la demande finale est accepté par celle-ci et le processus n'est ni inflationniste ni dépressif. Si au contraire ce basculement n'est pas accepté, c'est-à-dire si la population veut plus de bien non-marchands sans compensation du côté des biens marchands, l'équilibre comptable (inéluçtable) ne peut être maintenu que de deux façons. Le premier mécanisme adaptateur joue par une hausse des prix, qui induit en termes réels ce qui n'est pas accepté en termes nominaux (et le processus s'apparente à une fuite en avant, car l'illusion nominale disparaît assez vite). Le second type de mécanisme adaptateur consiste à faire supporter par les autres éléments de la demande finale la croissance de la consommation (au sens large du terme), c'est-à-dire à réduire la part de l'investissement ou à créer un déficit commercial extérieur. Les deux mécanismes ont joué au cours de la dernière année.

(4) Rapport de la Commission sur discipline budgétaire, *Économie Européenne*, n° 18, novembre 83, p. 173).

(5) Notamment l'ampleur supportable d'un déficit dépend du montant d'épargne disponible. Ainsi, « au Japon le taux d'épargne tant des ménages que des entreprises est, pour diverses raisons, beaucoup plus élevé qu'en Europe, ainsi que l'attestent le taux de profit et la formation de capital fixe, si bien que ces pays s'accroissent plus facilement que tout autre d'un déficit budgétaire, même relativement élevé [4], p. 83).

(6) *Économie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 177.

Un éclairage supplémentaire peut être fourni par l'examen de l'emploi des fonds publics. A cette fin, le groupe de travail « Finances publiques » du Comité de politique économique a essayé de ventiler, de façon comparable pour plusieurs pays, les dépenses publiques en trois grandes catégories : celles qui sont destinées à l'expansion des capacités ou à l'augmentation de productivité des entreprises, celles qui sont destinées au maintien ou à l'extension de la capacité de production des administrations publiques nationales (capacité de fournir des services) et le reste (qui comprend notamment les dépenses qui vont à la consommation des ménages) : on observe nettement, pour la plupart des pays pour lesquels les chiffres sont disponibles, une baisse de la part des deux premières catégories, celles qui affectent positivement l'efficacité de l'économie nationale.

On voit ainsi que, ce qui est fondamentalement grave, c'est la modification dans l'emploi du PIB, au détriment de l'investissement productif — et donc à la fois de créations d'emplois et d'une amélioration de l'efficacité et de la compétitivité. Mais on voit également les difficultés de nature politique, mentionnées plus haut dans le texte de la Commission, à infléchir l'évolution. On regarde plus loin si un meilleur fonctionnement de la Communauté n'est pas en mesure d'aider à lever cet obstacle à une reprise économique durable.

C. Rigidification des économies occidentales

La « crise » n'a pas été un coup de tonnerre dans un ciel serein, mais le résultat conjoint de plusieurs changements. Parmi ceux-ci figure en bonne place la réduction de l'aptitude de nos économies — et plus largement de nos corps sociaux — à s'adapter. Rigidification comportementale, rigidification institutionnalisée par des textes législatifs ou réglementaires, rigidité enfin des schémas de pensée.

Le secrétaire général de l'OCDE, M. Van Lennep, remarque avec pertinence que « Le processus d'adaptation s'est révélé difficile parce que, paradoxalement, les succès mêmes que le monde industrialisé avait remportés au cours des vingt années précédentes avaient renforcé les résistances populaires au changement. Il semble que ce soit fait jour, surtout en Europe, la conviction que les emplois et les modes de vie mis en place au cours des années 60 et 70 constituaient un droit imprescriptible et qu'il convenait donc de faire front contre toute menace ou modification susceptible de les atteindre » (7).

L'opinion publique n'a pas pleinement réalisé que la hausse du pouvoir d'achat n'est rendue possible que par des transformations structurelles profondes et incessantes dans les techniques employées, dans la nature des emplois offerts, dans la localisation des emplois, qu'il s'agisse des établissements ou des régions. Elle a alors demandé — demande entérinée par les pouvoirs publics — qu'on limite ces changements. Réaction saine s'il s'agit d'utiliser les fruits du

(7) *Investir dans l'avenir de l'Europe*. Ouvrage collectif publié en 1983 pour la Banque Européenne d'Investissement par Basil Blackwell, Oxford.

progrès à réduire les coûts sociaux du changement. Réaction dangereuse s'il s'agit d'opposer des obstacles trop rigides aux changements nécessaires. L'équilibre est certes difficile à trouver, on peut se demander toutefois si on n'est pas allé trop loin dans la voie de la réduction de l'aptitude au changement. « L'économie européenne est rigidifiée par le cloisonnement des marchés, le poids des activités traditionnelles et des modes d'organisations économiques et de relations sociales archaïques, les scléroses de la répartition des revenus et la surcharge des prélèvements obligatoires ; l'ensemble de ces phénomènes équivaut à une sorte de consensus collectif en faveur du chômage. (8) » « L'existence d'une composante structurelle du chômage résistant à toute reprise économique nécessite une action gouvernementale visant en particulier une amélioration de la qualité et de la mobilité des forces de travail, ainsi qu'une élimination des rigidités et contraintes freinant la progression à embaucher des entreprises. (9) ».

VENTILATION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN GRANDES CATÉGORIES ÉCONOMIQUE (en % du total)

	Dépenses destinées à l'expansion des capacités ou à l'augmentation des productivités des entreprises	Dépenses favorisant la capacité de production des administrations publiques	Autres dépenses
B 1970	15	42	43
B 1983	9	36	55
DK 1970	15	47	38
DK 1982	7	47	46
D 1970	13	56	31
D 1983	9	53	38
NL 1970	13	34	53
NL 1980	10	29	61
UK 1977	11	53	36
UK 1983	13	52	35

Source : *Économie Européenne*, n° 18, p. 182.

Enfin, pendant trop longtemps, un diagnostic maladroît a poussé à n'utiliser pour lutter contre la crise que des politiques conjoncturelles classiques. Ainsi le rapport publié en 1977 par un groupe d'experts de l'OCDE (dit rapport Mc Cracken « Pour le plein emploi et la stabilité des prix ») tout en soulignant la nécessité d'améliorer le fonctionnement des marchés (pour faire disparaître les contraintes et les rigidités) ne mettait pas cette action au premier rang des urgences. Ce n'est que progressivement qu'on a de mieux en mieux pris conscience de la nécessité de recourir beaucoup plus systématiquement et presque de façon préalable à des politiques structurelles (10).

(8) Albert Michel : *Un pari pour l'Europe*, Ed. du Seuil, Paris 1983, p. 138.

(9) Bilan économique annuel 1983-1984, publié dans *Économie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 200.

(10) cf. par exemple P. Maillet « Pour une meilleure articulation entre la politique conjoncturelle et structurelle des années 1980 » dans [4].



D. Une réponse controversée : le partage du travail. De la simple arithmétique aux mécanismes comportementaux de la société

Quand un bien considéré comme indispensable à tous vient à manquer, une société qui se veut organisée met en place un système de répartition qui assure que « la pénurie » vient frapper chacun et que chacun a une part, même réduite, du total disponible. Tel est bien l'idée de base sous-jacente à beaucoup de propositions en faveur d'un « partage du travail » : puisque le nombre d'emplois offerts, avec un certain nombre d'heures de travail hebdomadaire, est inférieur au nombre d'emplois désirés, réduisons le nombre d'heures pour augmenter le nombre d'emplois. Deux hypothèses portant sur le produit du nombre d'emplois par la durée hebdomadaire de travail sous-tendent un tel raisonnement : le nombre d'heures travaillées est plafonné, il est le même quelque soit le niveau de chacun des deux termes du produit ; si les deux hypothèses sont valables, la conclusion sur le partage du travail est effectivement le remède au chômage. Mais sont-elles valables ?

Le nombre total d'heures travaillées est-il inéluctablement plafonné ? Un premier élément de réponse négative apparaît nettement dans les demandes réitérées de hausse du pouvoir d'achat, exprimant l'aspiration à un volume accru de biens et services disponibles pour la consommation finale. On doit alors affiner l'analyse et se demander si la hausse possible de productivité dépasse ou non cette hausse désirée du pouvoir d'achat, en d'autres termes, si les consommateurs souhaitent utiliser les progrès de productivité pour disposer de plus de biens et services (marchands ou non-marchands, peu importe) ou pour disposer de plus de loisir : depuis 100 ans, l'évolution s'est faite en apportant les deux, il est probable que les deux continuent à être souhaités, mais dans des proportions très variables suivant les personnes, d'où une première conclusion : une réponse uniforme et s'imposant à tous (par exemple d'origine législative) serait inadaptée : plus que partout, la souplesse est ici nécessaire.

Une réduction d'un certain pourcentage de la durée hebdomadaire de travail augmentera-t-elle du même pourcentage le nombre d'emplois ? Ici, ce sont les comportements économiques des entreprises qu'il faut regarder. On peut éliminer l'hypothèse d'une réduction du temps de travail sans modification corrélatrice du revenu ; il y a maintenant un large consensus (auquel a contribué la maladroite décision du gouvernement français début 1982) pour reconnaître qu'un tel schéma, qui entraîne une hausse des coûts, ne peut qu'entraîner une hausse des prix ou une baisse des ressources d'autofinancement (et des investissements) ou les deux à la fois. De plus, on peut penser qu'un alourdissement du coût horaire du travail poussera les entreprises à renforcer la tendance à remplacer du travail par des machines ; ce n'est pas forcément mauvais pour la compétitivité, ce l'est sûrement pour l'emploi. Le seul schéma réaliste est donc celui où la réduction des horaires est accompagnée d'une réduction (ou d'une moindre croissance) des rémunérations. On peut en craindre deux effets néfastes : un effet macro-économique déflationniste, du fait de l'action dépressive sur la demande finale, un effet macro-économique défavorable aux investissements,

par réduction des perspectives d'évolution des débouchés.

Enfin, comme le remarque la Commission, « les perspectives d'un ralentissement prochain, suivi d'une baisse de la population en âge de travailler vers la fin des années 1980, par exemple, revêtent à cet égard, une importance particulière et devraient peser sur les décisions en matière notamment d'adaptation du temps de travail et d'âge de la retraite au cours des prochaines années » (11).

Tout ceci ne doit évidemment pas mener à conclure qu'aucune modification de la durée du travail ne soit à envisager, mais montre que celle-ci ne constitue en aucune manière une réponse magique et simple à mettre en œuvre : c'est cas par cas et avec circonspection qu'il faut aborder le problème, de façon à tenir compte de la variété des désirs des travailleurs-consommateurs et à éviter que ne se manifestent les effets pervers indiqués plus haut.

On comprend alors que les deux auteurs du rapport au Parlement européen puissent soutenir des points de vue opposés, Michel Albert plaidant fortement pour la réduction de la durée moyenne du travail et James Ball se montrant en désaccord avec cette proposition et que les institutions communautaires aient adopté des positions très nuancées sur le sujet : « Au mois de septembre 1983, la Commission a adopté un projet de recommandation qui invite les États membres à considérer la réduction et l'aménagement du temps de travail parmi les instruments de la politique pour l'emploi et qui formule les orientations générales auxquelles les schémas nationaux devraient se conformer. Elles concernent entre autres, la nécessité de conjuguer réduction et aménagement du temps de travail, pour éviter une augmentation des coûts unitaires de production et pour permettre une meilleure utilisation du capital ; la limitation des heures supplémentaires et la généralisation de leur compensation par du temps libre, tout en tenant compte de la flexibilité nécessaire dans certaines industries. » (11).

III. — L'aboulie communautaire

Large consensus sur le diagnostic des obstacles à la reprise, appréciable accord sur l'utilité de renforcer la construction européenne et de développer les actions communes, quasi-impossibilité de prendre des décisions ayant une véritable portée. Tout a été dit, — maintes fois et par les meilleurs auteurs — sur l'incapacité des Européens à décider (12). Des efforts institutionnels ont été tentés pour y remédier : puisque la pratique a faussé l'esprit du Traité, que le Conseil des Ministres — ou son organe permanent, le Coreper —

(11) Bilan économique annuel publié dans *Économie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 100.

(12) Dans son discours du 15-2-1984 devant le Parlement européen, le Président de la Commission fait état « d'un immense besoin : celui que l'Europe a d'être gouvernée. Elle ne l'est pas. La Commission propose, le Parlement presse, et nul ne décide. Cette incapacité de décider, et en tout cas de décider au moment adéquat, est la pire tare de la Communauté. »

s'est transformé en une Commission bis et réépluche tous les dossiers et que les ministres se sont transformés en hauts fonctionnaires, ou même en simples experts, on a créé le Conseil européen, chargé d'aborder les questions avec une suffisante hauteur de vues et une vision véritablement politique des choses. Las, le Conseil européen a suivi la pente qu'avait dévalée le Conseil des Ministres et se laisse progressivement engluier dans des problèmes techniques en définitive de seconde importance. D'autres ont mis leurs espoirs dans l'élection au suffrage universel du Parlement européen : le bilan de la première législature est mince et on propose alors un nouveau Traité qui n'a guère de chances de voir prochainement le jour. La voie purement institutionnelle paraît ainsi bien peu fructueuse.

Égoïsmes nationaux ? Plutôt myopies nationales. En fait, nous retrouvons constamment le lancinant problème qui perturbe inlassablement la bonne marche de la Communauté : les pays membres croient-ils vraiment que la construction européenne peut être, comme disent les économistes, un « jeu à somme positive », c'est-à-dire que le fait de faire fonctionner une communauté européenne entre les pays européens permet de résoudre les problèmes mieux que si ceux-ci sont abordés en ordre dispersé, permet d'améliorer l'efficacité de l'ensemble de l'économie communautaire, en définitive permet de dégager un « surplus », dont une gestion habile permet de faire bénéficier chaque partenaire ? Trop souvent, on a l'impression que les pays — et notamment leurs gouvernements — raisonnent comme s'il s'agissait d'un « jeu à somme nulle », où l'un ne peut gagner que si un autre perd, et qu'il faut alors, dans une attitude de prudence, veiller à ne pas être ce perdant. Et certes, il est parfaitement vrai qu'il ne suffit pas de communautariser le traitement d'un problème pour en améliorer la solution, ni que toute action communautaire qui bénéficie à l'ensemble, bénéficie automatiquement à chacun. Choix raisonné des actions communautaires, vigilance pour que soit engagé un ensemble suffisamment vaste d'actions, complété essentiellement par certains mécanismes de redistribution, d'accord. Inaction stérile, non.

IV. — Les actions communautaires peuvent apporter un concours décisif

Face à ces difficultés profondes rencontrées par tous les pays européens sur la voie d'une reprise économique qui permettrait à la fois de réduire le chômage et d'augmenter le niveau de vie, l'appartenance de ces pays à la Communauté européenne leur apporte-t-elle des possibilités d'action supplémentaires encore inutilisées et qu'une stratégie intelligente permettrait d'exploiter ?

L'existence de la Communauté, fonctionnant depuis un quart de siècle, modifie les données du problème de deux façons :

— d'une part, les économies des pays membres se sont fortement intégrées. L'évolution depuis une ving-

taine d'années montre une stabilité des échanges extra par rapport au PIB et une forte croissance des échanges intra. Certes, cette intégration n'est pas complète et il demeure des obstacles aux échanges. « Selon des estimations récentes, le coût annuel des formalités purement administratives aux frontières internes de la Communauté pourrait atteindre plus de 0,5 % du PIB de celle-ci, soit presque autant que ce que coûte globalement la politique agricole commune. Le coût total des entraves aux échanges, des politiques protectionnistes menées au niveau national et des régimes d'aide représente plusieurs fois le budget global de la Communauté. (13) » Néanmoins, c'est avec leurs partenaires que les divers pays font une très grande partie de leurs échanges commerciaux, par rapport au total de ceux-ci, les échanges intra représentent environ la moitié pour les plus grands pays, plus de la moitié pour les petits. Si cette dépendance accrue atténue la marge de jeu propre à chaque pays, en contrepartie elle ouvre la possibilité de desserrer les contraintes extérieures par des actions concertées.

— d'autre part, la dimension économique de l'espace communautaire ouvre la porte à des opérations qui dépasseraient les possibilités de chaque pays séparément : elle permet des spécialisations qui exploitent à fond les économies d'échelle tout en maintenant une certaine concurrence, elle permet de s'engager efficacement dans des activités de technologie avancée (le succès du spatial européen en est un bel exemple), elle confère à la CEE un poids important (mais jusqu'à maintenant mal valorisé) dans la recherche mondiale, elle donne à la CEE la possibilité de parler avec autorité dans les négociations économiques internationales, elle permet enfin, par des actions coordonnées, de rétablir une certaine stabilité, réduisant l'incertitude sur le futur et recréant ainsi un climat de confiance favorable aux investissements. Certains de ces atouts sont encore mal exploités, il reste donc des réserves d'action intéressantes.

Des actions engagées par la Communauté toute entière peuvent alors être envisagées ou amplifiées dans quatre directions fondamentales : une relance concertée, la stabilisation des taux de change intra-communautaires, le renforcement industriel, le développement d'un espace social européen.

1. Une relance concertée

Les tentatives purement nationales de stimulation de l'activité buttent toutes sur la contrainte extérieure, car elles ont tendance à stimuler les importations, sans que les exportations suivent, puisque la demande extérieure n'est pas là. Seul un pays de la dimension des États-Unis, relativement peu ouvert sur l'extérieur, peut se permettre une telle tactique, d'autant plus qu'un déficit de sa balance des paiements se comble en fait par émission de monnaie nationale (doit de seigneurage) du moins tant que le reste du monde accepte d'accumuler des dollars.

Mais la Communauté toute entière a, on l'a vu, une dimension et une ouverture extérieure du même ordre

(13) Bilan économique annuel publié dans *Économie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 56.



de grandeur. Une relance concertée, menée simultanément dans tous les pays devrait alors permettre, pour chacun des pays, d'augmenter ses exportations intra en même temps qu'il augmente ses importations intra ; si le risque de déséquilibre extérieur n'est pas annulé, il est fortement diminué, puisqu'il ne joue plus que sur les échanges extra. On peut d'ailleurs penser aussi que du fait du rôle substantiel de la Communauté dans le commerce mondial, une reprise économique de celle-ci exercerait un effet d'entraînement sur le reste du monde.

Si les choses sont aussi séduisantes, pourquoi les pays ne s'y sont-ils pas déjà engagés ? A cela, deux raisons principales : une insuffisante prise de conscience de ces possibilités (phénomène général sur lequel on reviendra in fine), mais aussi la variété des situations économiques et des choix politiques des divers pays : la vulnérabilité inflationniste à une action macro-économique de stimulation paraît différente d'un pays à l'autre, en même temps d'ailleurs que le caractère inégalement prioritaire accordé aux deux luttes contre l'inflation et le chômage. Il s'ajoute enfin que les pays ont souvent tendance à vouloir « assainir » leur situation interne avant de participer à une grande opération communautaire : comme il y a toujours un ou deux pays dans ce cas, l'accord d'ensemble est indéfiniment retardé.

Une proposition très concrète en la matière a été faite récemment par Michel Albert : elle consiste à augmenter de 15 milliards d'Écus l'activité d'emprunts-prêts des divers organismes communautaires (notamment la Banque Européenne d'Investissement) qui passerait ainsi de 10 à 25 milliards d'Écus. On augmenterait ainsi, dit l'auteur, l'investissement global de 3 %, ce qui déclencherait une augmentation de la croissance de 1 point. A ses yeux, l'opération est très préférable à des financements sur fonds publics, car le déficit budgétaire des États est déjà très excessif et leurs prélèvements obligatoires aussi, on y a insisté plus haut.

A première vue, l'idée est séduisante ; une réflexion plus poussée amène néanmoins à s'interroger. Tout d'abord, c'est un peu jouer sur les mots que de dire que cela n'augmente pas l'endettement public : que celui-ci soit le fait des gouvernements ou de la CEE, c'est toujours de l'endettement public, venant ponctionner le marché des capitaux, et risquant donc de faire jouer un effet d'éviction. D'autre part, c'est évacuer un peu facilement les problèmes que d'écrire « en utilisant les instruments communautaires, on évite le tracassé de la coordination des dix États membres : il suffit (sic) de fixer des règles générales que les institutions communautaires appliquent dans l'intérêt commun » (p. 89). Cela ne signifie pas que l'idée ne soit pas à retenir, mais paraît plutôt efficace comme moyen d'orienter les investissements que d'en majorer le volume, et sa mise en œuvre suppose alors la sélection préalable des opérations intéressantes pour le redressement industriel de la Communauté ; on y reviendra plus loin.

2. Un îlot de taux de change stables et réalistes

L'investissement requiert des moyens de financement, on y reviendra. Mais il requiert aussi une

confiance dans l'évolution des débouchés : or, pour les industriels des pays européens, les débouchés, ce sont au moins autant — et souvent plus — les marchés externes que le marché intérieur. Toute perspective d'instabilité des taux de change introduit un élément d'incertitude dans la vision à moyen terme des entreprises sur leurs débouchés et exerce donc un effet dépressif sur leurs intentions d'investissement. Comme l'écrit Lamfalussy, « Pour la plupart des pays occidentaux, en particulier européens, il n'y a aucun prix "relatif" qui pèse aussi lourdement sur l'allocation des ressources que le taux de change. Même le prix de l'énergie a une signification moindre. Le taux de change a de l'importance non seulement pour l'échange des biens et des services, mais aussi pour l'évaluation des actifs et des passifs, des créances et des dettes. La très grande variabilité de ce prix absolument décisif renforce fatalement le climat d'incertitude, entretenu par tant d'autres facteurs, avec une influence inhibitive sur toutes les décisions des chefs d'entreprise, qu'il s'agisse de production, d'échanges ou d'investissements » (14).

Il faut d'autre part observer que l'existence durable de taux de change nettement sur — ou sous — évalués vient également perturber le commerce extérieur, en créant des distorsions de flux et des déficits ou excédents artificiels des balances des paiements courants ; de telles perturbations risquent de stimuler des réactions protectionnistes.

La réponse complète à ce problème passe évidemment par la reconstitution d'un véritable système monétaire international. Mais il y a un consensus général pour penser que ce n'est pas pour demain. « La reconstruction d'un système de parités fixes mais ajustables, du type Bretton-Woods, paraît improbable. Bretton-Woods a bien fonctionné à cause de l'hégémonie américaine, et aussi longtemps qu'elle a duré. Dans le contexte politique actuel où le pouvoir est partagé entre plusieurs pôles et où même le plus grand des pays ne peut exercer une influence décisive que négativement, je ne vois pas comment un grand dessein pourrait être conçu, négocié et, moins encore, comment un système monétaire « rationnel » pourrait être efficacement géré. Bref, il est à craindre que le flottement, souvent désordonné, des grandes monnaies continuera à dominer, dans les années qui viennent, la scène monétaire internationale.

Les incidences négatives d'un tel scénario sur les investissements européens pourraient être tempérées par une grande stabilité des taux de change intra-européens (14) ».

On retrouve l'idée, qui était déjà sous-jacente aux deux plans Barre de 1969 et 1971, que la Communauté devrait s'efforcer de constituer ainsi un îlot de stabilité dans un monde turbulent, pour le plus grand bénéfice des pays membres, mais aussi du reste du monde, tant du fait de sa place dans les relations commerciales et financières mondiales que par l'exemple qu'elle donnerait ainsi.

L'amélioration du fonctionnement du SME est ainsi une tâche de toute première importance. Elle passe notamment par deux voies :

(14) *Investir dans l'avenir de l'Europe*. Ouvrage collectif publié en 1983 pour la Banque Européenne d'Investissement par Basil Blackwell, Oxford.

— le renforcement de la convergence des évolutions économiques et donc, pour cela, des politiques économiques. Le rapprochement des taux d'inflation, observé depuis quelques années, est un pas dans le bon sens, encore que les écarts restent substantiels. « Le fait même que le système subsiste après cinq années qui comptent parmi les plus perturbées de l'histoire financière de l'après-guerre montre que les gouvernements européens commencent à reconnaître le poids des contraintes externes sur leur politique macro-économique et ce dans la plupart des cas, avant d'y avoir été forcés par les marchés en période de crise. Le SME aura ainsi permis de réfuter une fausse idée qui alimente en bonne part la « myopie » des Européens, pour qui les problèmes de macro-économie comme les taux de change, les politiques monétaires et budgétaires sont trop importants ou touchent de trop près à la souveraineté des États membres pour constituer des cadres d'action fructueux de la Communauté considérée dans son ensemble » (15).

— la promotion du rôle de l'Ecu comme monnaie de règlement commercial et financier. La part du commerce intra dans les échanges extérieurs de chaque pays de la Communauté justifie le recours à l'Ecu pour la facturation des échanges, les octrois de crédit fournisseur et même les emprunts et placements. Certes, « l'usage privé de l'Ecu, amorcé il y a deux ans, a connu depuis lors un essor notable ; il est un moyen de facturation de plus en plus répandu, notamment dans les sociétés multinationales ; son rôle comme moyen de règlement devrait être renforcé par une meilleure exploitation des possibilités d'emplois existants ; il est, dans certains États, un instrument de placement croissant ; enfin, le montant des émissions place l'Ecu au troisième rang des monnaies internationales de libellé, après le dollar et le DM. » Mais, dans cette même communication au Conseil, la Commission propose que des dispositions nouvelles soient prises pour assurer le développement de l'usage privé de l'Ecu, notamment que tous les États membres lui attribuent le statut de devise et libéralisent les transactions sur titres libellés en Ecus (16).

On peut enfin envisager une certaine distanciation vis-à-vis de l'extérieur. L'idée est déjà mise partiellement en œuvre par l'existence du flottement concerté vis-à-vis du dollar. On pourrait toutefois songer à aller plus loin : ainsi, dès mai 1971, la Commission avait proposé de prendre des mesures de régulation du marché de l'euro-dollar, par une intervention conjointe des banques centrales. Plus largement, on pourrait songer à un certain contrôle, aux frontières de la Communauté, des mouvements de capitaux. Au cordon douanier (bien mince d'ailleurs), conférant au territoire de la Communauté une certaine spécificité dans le domaine commercial, on ajouterait un « cordon financier » visant à atténuer les effets perturbateurs sur les taux de change des mouvements de capi-

(15) *Financial Times* du 15 février 1984.

(16) L'emploi de l'Ecu comme instrument de facturation et de règlement vis-à-vis du reste du monde aurait évidemment l'avantage supplémentaire d'atténuer les effets sur l'économie européenne des fluctuations du cours du dollar. Mais il n'est concevable pratiquement que si l'Ecu joue en même temps un certain rôle de monnaie de réserve internationale, rôle qui n'est pas sans inconvénients. La question est donc fort complexe.

taux (17). On devrait en effet se demander si les avantages, en termes d'efficacité du système productif, de la libéralisation des mouvements de capitaux à moyen et long terme, ne sont pas compensés — et au-delà — par des inconvénients découlant des énormes fluctuations en quelques mois du taux de change du dollar. Il est intrigant de voir que des auteurs qui soulignent très fortement les inconvénients (cf. par exemple Lamfalussy) ne s'interrogent pas sur la possibilité, non pas évidemment de couper, mais au moins d'atténuer et par là de régulariser les relations financières entre l'Europe et les États-Unis. La Commission continue à adopter sur ce point une position nuancée : « L'objectif de la Communauté doit être de maintenir un haut degré de libération vis-à-vis de l'extérieur et de préserver l'activité internationale de ses centres financiers. Dans le même temps, les instances communautaires compétentes pourraient examiner si et comment, au niveau communautaire comme au niveau international, des instruments permettant en cas de nécessité de mieux maîtriser les flux de capitaux entre les pays membres et l'extérieur pourraient être mis en place » (18).

3. Le renforcement industriel

L'amélioration du système productif européen est jusqu'à maintenant un des points faibles de l'action communautaire. L'absence totale dans le Traité de référence à des actions positives, ainsi que la variété des conceptions officielles des gouvernements en la matière ont conduit à ce qu'on s'en est remis en fait au bon fonctionnement du marché commun pour stimuler les spécialisations, à la politique de concurrence (art. 85 et 86) pour dynamiser les entreprises, à l'application de l'article 92 pour éviter les très grosses incompatibilités entre les actions publiques nationales. Les diverses propositions contenues dans le mémorandum de 1970 (dit Colonna) sont largement restées lettre morte.

On a néanmoins le sentiment que les esprits évoluent et que diverses pistes sont susceptibles d'être parcourues avec succès. On peut en signaler trois importantes concernant respectivement le financement des investissements, le lancement d'actions communes dans le domaine des technologies avancées, la création d'un espace industriel européen préférentiel.

A. La stimulation de l'investissement global

A plusieurs reprises, la Commission a présenté des communications relatives aux investissements (19).

(17) La Commission observe avec pertinence que « la part de l'épargne communautaire qui transite en fait sur les marchés internationaux, au service de finalités économiques imprécises et selon des modalités dont l'actualité récente démontre les incertitudes, est inutilement importante ». (Bilan économique annuel 83-84, *Économie Européenne*, n° 18, p. 186.)

(18) *Économie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 189.

(19) Cf. notamment deux récents articles de synthèse par Isabelle Ventura : Investissement des entreprises et environnement fiscal et financier. *Économie Européenne*, n° 16, juillet 1973, et la politique de l'investissement dans la Communauté. *Revue du Marché Commun*, n° 272, décembre 1983.



L'une des plus importantes concerne l'intégration financière (18 avril 1983, reproduite dans *Économie Européenne* n° 18).

Elle constate d'abord que « le degré d'intégration financière dans la Communauté reste éloigné d'une situation optimale qui présenterait une double caractéristique :

— l'existence d'un marché unique, de texture homogène, ouvert de façon ordonnée sur l'extérieur. Sur ce marché, les opérateurs, en quête d'une optimisation de la rentabilité de leurs placements, devraient pouvoir acheter, vendre et échanger librement leurs actifs financiers, assurant ainsi une grande mobilité du capital au sein de l'espace financier communautaire ;

— la promotion de mécanismes et d'instruments propres à fournir le support financier d'une mobilisation efficace de l'épargne communautaire et de l'allocation de celle-ci à l'investissement productif » (20).

En fait le processus d'intégration financière, démarré par les deux directives de 1960 et 1962, s'est progressivement bloqué, parce que « la plupart des États membres ont souhaité garder la maîtrise de leur politique monétaire pour servir des objectifs de régulation interne ». Des progrès seraient à la fois souhaitables et possibles par un décloisonnement progressif des marchés des capitaux, un réseau plus unifié de services financiers (en matière bancaire, d'assurance et de bourses de valeurs), ainsi que, comme on y a déjà fait référence plus haut, par une plus grande maîtrise des flux de capitaux avec l'extérieur et la promotion de l'usage de l'écu.

Enfin, on a déjà mentionné l'amplification possible de l'activité d'emprunts et de prêts communautaires (21).

En fait, la pénurie principale porte sur les « capitaux à risque » ; c'est donc en priorité sur le marché de tels capitaux que devraient porter les efforts, tant pour constituer un véritable marché européen de capitaux à risque que pour renforcer l'orientation des organes prêteurs de la Communauté (et notamment la BEI) vers des opérations industrielles.

B. Le lancement d'actions communes

L'idée d'actions communes dans des domaines de technologie avancée, où la Communauté aurait intérêt à mettre en commun ses moyens en hommes de haute compétence, en entreprises de haut standing, enfin en ressources financières, en vue de recherches, de production et de commercialisation coordonnées ou unifiées, n'est pas nouvelle. Elle était à la base du traité Euratom, elle a suscité la création de la procédure COST, elle a débouché sur des réalisations impliquant quelques pays (notamment en aéronautique) ou un nombre de pays dépassant ceux de la CEE (Agence spatiale européenne). Toutefois les réalisations sont encore bien insuffisantes pour exploiter complètement l'atout de la dimension communautaire.

(20) *Économie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 184.

(21) Le principe d'un relèvement de 4 milliards d'Ecus du nouvel instrument communautaire a été décidé le 12 mai 1984.

Le projet tout récemment décidé, ESPRIT (European Strategic Program for Research in Information Technologies) marque peut-être un certain tournant. En effet, ce sont les entreprises qui en ont pris l'initiative ; convaincues qu'une organisation en commun de recherches, prélude à une production et une commercialisation, était nécessaire, elles ont apporté à la Commission un avant-projet déjà assez élaboré, qui a ensuite été transmis au Conseil, lequel vient en février d'approuver l'engagement d'une somme de 750 millions d'Ecus. On se trouve là en face d'une opération voulue par ses acteurs essentiels, approuvée par ses co-financeurs et dont l'intérêt communautaire a été soigneusement vérifié. C'est, a priori, un modèle du genre, qui devrait pouvoir être suivi.

On a de sérieuses raisons d'être plus optimiste sur des prolongements qu'il y a quelques années : d'un côté, notamment sous l'intensité de la pression japonaise, les acteurs économiques ont mieux pris conscience de la nécessité de s'entendre à plusieurs pour relever les défis extérieurs ; d'autre part, l'opposition des « orthodoxes » de l'idéologie communautaire à des opérations démarrées par quelques pays membres seulement a perdu de sa virulence, et on admet beaucoup plus facilement l'idée de base exprimée dans la déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950 : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. »

Mais un danger existe, contre lequel il faut se prémunir. La conviction, dans l'esprit des entreprises, que des coopérations sont nécessaires par-dessus les frontières peut les amener à s'engager aussi bien avec des entreprises de pays tiers (notamment japonaises ou américaines) qu'avec des entreprises d'autres pays européens. Une certaine dose de telles coopérations peut être bénéfique, mais au-delà d'un certain seuil, on hypothèquerait la possibilité de créer, à moyen terme, un véritable tissu industriel européen. Une parade contre ce risque peut être fournie par l'idée d'un espace industriel européen préférentiel.

C. La notion d'espace industriel européen préférentiel

Cette notion a été développée dans la Communication du 29 octobre 1981 intitulée « Pour développer l'industrie en Europe : une stratégie Communautaire ». L'idée est de donner à la Communauté « la possibilité de reconnaître aux entreprises agissant au niveau européen un élément européen effectif et concret ».

Pour cela, trois types de mesures sont pronées :

— l'espace industriel européen, par le renforcement du marché intérieur et une politique de concurrence visant une restructuration efficace des entreprises ;

— des préférences en matières d'achats publics, avec création d'un organisme européen au niveau duquel s'élaborerait la politique d'approvisionnement (mention est faite du domaine stratégique des télécommunications) ;

— des préférences attribuées par la Communauté dans ses actions propres, qu'il s'agisse des politiques

communautaires ou de la Communauté fonctionnant comme service public.

4. Le développement d'un espace social européen

L'économie fonctionne pour l'homme et non l'inverse ; l'Europe se fait *pour* l'Européen, et non l'inverse. Mais l'Europe ne se fera que *par* l'Européen. Si on veut restructurer l'appareil productif, c'est pour en augmenter l'efficacité, source d'un niveau de vie croissant, et créer des emplois durables ; mais pour que ces restructurations soient acceptées, il faut que leur coût social immédiat ne soit pas trop lourd.

L'organisation et la prise en charge des mesures destinées à atténuer ces coûts sociaux relèvent à titre principal des entités nationales ou régionales, au contact immédiat des problèmes et conscients de la diversité des situations. Mais l'idée même de la Communauté implique une certaine idée de solidarité et de résolution en commun des problèmes.

C'est entre autres pour cela qu'a été créé le Fonds social, pour lequel le Conseil a décidé en octobre 1983 un renforcement de la concentration qualitative des objectifs, au profit des zones de chômage élevé et de l'emploi des jeunes.

Les autres pistes actuellement suivies concernent notamment la formation professionnelle, le programme d'action sur l'égalité des chances, le programme « santé et sécurité sur le lieu de travail ».

Enfin, dans une toute récente communication-cadre sur « nouvelles technologies et mutations sociales », la Commission définit une véritable « stratégie communautaire pour mieux s'adapter aux mutations sociales et bénéficier des importantes conséquences que les nouvelles technologies auront au cours des prochaines années sur l'emploi (structure de l'emploi, marché du travail, groupes défavorisés, temps de travail), sur l'éducation et la formation, sur l'organisation de travail, les conditions de vie et de travail, sur les relations industrielles et la consultation des travailleurs dans l'entreprise ». (Programme de la Commission pour 1984, p. 36.)

Remarques terminales

De ce qui précède découle nettement que l'efficacité des politiques menées en Europe est très largement déterminée par leur degré de coordination, tant entre les actions des divers pays qu'entre les diverses politiques partielles. « Il est nécessaire de reconnaître

l'interdépendance fondamentale entre la perspective macro-économique d'un redressement de l'activité à moyen terme dans la Communauté et les éléments micro-économiques. Un réseau vaste d'interactions et d'imbrications lie les actions communautaires, existantes ou potentielles, et les politiques nationales. Les deux niveaux doivent être combinés en un puissant faisceau d'actions qui se soutiennent mutuellement. Des branches et des secteurs entiers de l'économie ne peuvent actuellement libérer leur potentiel de gains de productivité, de croissance et de compression des coûts et des prix en raison de l'intervention de restrictions et résistances nationales à un véritable exercice de la compétence communautaire » (22).

Si de nombreux experts en sont d'accord, il s'en faut toutefois — et c'est cela qui est grave — que les décideurs, publics ou privés, en soient pleinement convaincus. Beaucoup de retard a été provoqué par le développement d'une idéologie un peu abstraite selon laquelle tout ce qui est communautaire est a priori bon : formulation trop simple, largement excessive et qui ne convainc plus. Pour beaucoup de problèmes, les réponses nationales, même diversifiées, sont préférables et ont d'ailleurs seules chance d'être mises en œuvre. Même une économie comme l'économie américaine, souvent prise comme modèle d'un grand espace économique intégré, connaît de substantielles disparités entre états, les entreprises qui cherchent à exporter dans ce pays le savent bien. Mais, inversement, on l'a vu, il y a place pour une vaste palette d'actions pour lesquelles la dimension communautaire apporte des atouts décisifs. C'est alors cas par cas qu'il faut regarder si les actions isolées risquent d'être incompatibles, c'est cas par cas qu'il faut regarder si l'action en commun est préférable à des actions isolées, c'est cas par cas qu'il faut, sur la base d'analyses préalables approfondies, convaincre les responsables qu'il est en définitive de leur intérêt (parfois immédiat, parfois seulement à moyen terme) de travailler ensemble (tous ensemble ou seulement certains au départ) dans le cadre général de la Communauté européenne (23). Un immense effort d'analyse, puis d'information, demeure ainsi nécessaire.

(22) Rapport économique annuel 1983-1984, publié dans *Économie Européenne*, n° 18, novembre 1983, p. 29.

(23) Comme le dit David Curry, parlementaire européen « Je déteste à Strasbourg de fanatisme européen qui s'exprime plus par de grands gestes, de grands discours et des démonstrations théâtrales, que par l'action concrète, obscure, peu romantique, nécessaire à la construction de l'Europe.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- (1) Rapport économique annuel 1983-1984, publié dans [3], p. 5.46.
- (2) Bilan économique annuel 1983-1984, publié dans [3], p. 47.172.
- (3) *Économie Européenne*, n° 18, novembre 1983 (contient en plus de [1] et [2] diverses communications de la Commission au Conseil.
- (4) *Investir dans l'avenir de l'Europe*. Ouvrage collectif publié en 1983 pour la Banque Européenne d'Investissement par Basil Blackwell - Oxford.
- (5) ALBERT Michel : *Un pari pour l'Europe*. Ed. du Seuil, Paris, 1983.
- (6) Politiques macro-économiques pour les années 1980. Actes du premier colloque de la Conférence des Associations Européennes d'Économistes. Cahier de la Revue d'Économie politique. Sirey 1984.

L'ACCORD INTERNATIONAL SUR LE SUCRE ET LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Michel-Jean JACQUOT

Au cours des 15 dernières années, les tentatives de mariage furent nombreuses entre la Communauté économique européenne (la CEE) et l'Organisation Internationale du Sucre (l'OIS). En 1968 d'abord, alors que la première Organisation commune des marchés du sucre venait d'être adoptée par le Conseil des Ministres de la CEE, puis par deux fois encore, en 1973 et en 1977, lors des cérémonies organisées sous forme de Conférences des Nations-Unies pour renégocier ou renouveler l'Accord International en vigueur. Mais chaque fois, au dernier moment, les fiançailles étaient rompues. La dot que la CEE était disposée à déposer dans la corbeille de mariage n'était pas du goût de la famille de l'OIS, certains de ses membres n'étant pas loin de penser que c'était conclure un mariage morganatique que d'unir l'Accord International Sucre, constitué de producteurs efficaces non subventionnés, et la Communauté, composée de producteurs inefficaces et subventionnés. En fait, si la volonté existait de parvenir à un accord, aussi bien du côté de la Communauté que des membres de l'OIS, une sorte de « blocage » empêchait que les fils de la négociation se nouent, la CEE affichant des velléités exportatrices que les autres membres de la communauté internationale du sucre ne pouvaient admettre et entériner dans un Accord International.

La rupture fut consommée dans les années qui suivirent la mise en œuvre de l'Accord International sur le Sucre de 1977. La CEE avait bien proposé d'adopter en tant que de besoin des mesures « d'effet équivalent » aux mesures que prendraient les membres de l'Accord ; il faut entendre par là que la Communauté adopterait une politique de stockage et de destockage. Cette alliance échoua, les forces « centrifuges » (comment pouvait-il en être autrement dans le sucre ?), faites d'incompréhension mutuelle, l'emportant sur les ardeurs de ceux qui — ils étaient pourtant nombreux — ne renoncèrent jamais à œuvrer pour un rapprochement. Depuis lors, l'ex-future mariée grandit en âge ; pas en sagesse aux yeux de beaucoup car, d'importateur net encore en 1976, la CEE devint en peu de temps exportateur net pour des quantités importantes (+ de 5,5 Mio/t), alors que, est-il besoin de le rappeler, le Président de la Conférence des Nations-Unies, de 1968 lui avait refusé le quota d'exportations de 700 000 t qu'elle réclamait.

En 1981, la situation d'approvisionnement du marché mondial (des stocks exceptionnellement élevés, des excédents de production sans précédent et une demande en vive régression) et la perspective de renégociation de l'Accord de 1977 (venant à expiration fin 1982) offrirent une nouvelle fois encore l'occasion de tenter un rapprochement entre la CEE et l'OIS. La Communauté cette fois-ci ne se présentait pas les mains vides : elle décidait unilatéralement de retirer du marché près de 2 Mio/t et elle engageait un programme de réduction de sa production. Elle se proposait dans le même temps de participer au conseil de famille de l'Accord pour énoncer les conditions indispensables à une organisation plus efficace du marché mondial à laquelle elle s'engageait à participer. Il n'a fallu pas moins d'une année entière de tractations, de discussions, de pourparlers, d'entretiens, les uns formels ou informels, les autres officiels ou officieux, pour que la glace fut rompue entre la CEE et l'OIS, pour que

les négociations sortissent de « la mélasse » et que les premiers éléments d'un arrangement entre l'OIS et la CEE se « cristallisent ».

Depuis janvier 1983, la CEE travaille de concert avec les membres de l'OIS pour tenter d'élaborer un nouvel Accord International. C'est elle qui a mis sur la table des négociations une esquisse d'Accord nouveau qui, au fil des réunions et conférences qui se sont tenues depuis lors à Londres ou à Genève (1), a pris chair et s'est amélioré et affiné au point que l'espoir existe aujourd'hui de voir, d'ici à la fin de l'été ou au début de l'automne prochain, un nouvel Accord International Sucre qui comprendrait la presque totalité des pays exportateurs de sucre, dont la Communauté économique européenne.

Pour mieux comprendre l'enjeu de cette négociation (dont on atteindra la phase finale avec une nouvelle Conférence à convoquer en mai ou juin prochain), pour mieux appréhender aussi les chances de réussite ou les obstacles qui se présentent encore sur le chemin du succès, voyons les caractéristiques du marché mondial du sucre et la place qu'y occupe la Communauté.

I. — Le marché mondial du sucre et la CEE

La production mondiale du sucre a atteint en 1982/83 le chiffre record de 100,7 Mio/t (elle était de 11 Mio/t en 1900, de 55 Mio/t en 1960 et de 72 Mio/t en 1970) est largement répartie au point de présenter un caractère universel. Elle est réalisée en effet par 114 pays producteurs — dont 9 produisent à la fois de la canne et de la betterave, 31 uniquement de la betterave et 74 de la canne. Si la part du sucre de canne dans la production mondiale a progressé au cours des 20 dernières années — de 56 % en 1960, elle est passée à 63 % en 1982/83 — il convient de remarquer que plus de la moitié de la production mondiale est assurée par 6 pays, la CEE, l'Inde, le Brésil, Cuba, l'URSS, les USA (par ordre décroissant).

La consommation mondiale a elle aussi sans cesse augmenté, doublant pratiquement en 20 ans. S'élevant aujourd'hui à environ 92 Mio/t, la consommation a eu tendance ces toutes dernières années à plafonner en raison de la concurrence des sucres de substitution (notamment de l'isoglucose) dans les pays développés et des difficultés financières connues par les pays en voie de développement importateurs. L'URSS reste le plus gros consommateur suivie de la CEE et des USA, les trois monopolisant à eux seuls le tiers du

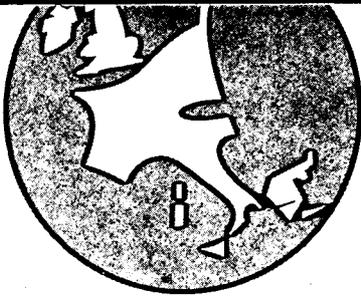
sucres consommés dans le monde. La consommation par tête d'habitant, qui était de 5,1 kg par an au début du siècle et qui est maintenant de 20 kg (moyenne mondiale), connaît des différences notables entre pays : elle est de 66 kg/an à Cuba contre 0,6 en République Centre-Africaine pour parler des extrêmes, s'établissant aux alentours de 45 kg dans les pays développés européens et en URSS, de 5 kg en Chine, de 33 kg aux USA (contre 46 kg il y a 5 ans).

Le commerce mondial a pratiquement doublé en 20 ans, passant de 16,6 Mio/t en 1963 à 30,4 Mio/t en 1982. L'augmentation des importations est pour l'essentiel le fait des pays en voie de développement mais aussi des pays à commerce d'état (dont le taux d'auto-provisionnement a baissé substantiellement au cours des dernières années). Ne disposant pas de sucreries ou d'unités de raffinage, c'est de sucre directement consommable dont ces pays ont eu besoin, notamment les pays en voie de développement ; ce qui explique l'importance croissante du sucre blanc dans les échanges et la stagnation par contre du commerce du sucre roux. Six pays, avon-nous constaté, produisent 50 % de la production. Quatre d'entre-eux seulement, Cuba, la CEE, le Brésil et l'Inde, sont exportateurs permanents et réalisent à eux seuls plus de 65 % du commerce mondial du sucre, 43 autres pays exportateurs (dont l'Australie) se partageant le reste du marché.

La Communauté économique européenne a profité au maximum de l'évolution de cette situation du marché mondiale. Elle ne s'est pas laissé distancer au niveau de la production : celle mondiale avait doublé en vingt ans, la sienne est passée de 8,7 Mio/t en 1968 à 15,7 en 1982, de sorte que la CEE s'est installée résolument au 1^{er} rang mondial des producteurs de sucre, à la seconde place, avec près de 5,5 Mio/t, comme exportateur (après Cuba) et même au 1^{er} rang des exportateurs sur le marché libre et en sucre blanc.

Cette progression spectaculaire a valu à la Communauté de nombreuses critiques. Elles ne s'exprimaient pas lorsque le marché mondial était déficitaire — en 1979/80 et 1980/81 par exemple — mais retrouvaient toute leur acuité dans les périodes excédentaires, notamment au GATT, de la part d'un grand nombre de pays, développés et en voie de développement. Les adaptations au régime de soutien et de garantie de prix que le Conseil des Ministres de la CEE a progressivement apportées à la Politique Agricole Commune sucrière, spécialement celles instaurées en juillet 1981 dans le dispositif des restitutions à l'exportation (à la charge intégrale des producteurs communautaires maintenant), ont sans doute contribué à corriger certains des jugements des partenaires de la CEE sur la politique incitative de la Communauté. La majorité des observateurs s'accorde maintenant à reconnaître que la montée en puissance de l'entreprise sucrière communautaire a suivi parallèlement les modifications importantes intervenues dans les flux du marché mondial et la multiplication des demandeurs de sucre blanc en Afrique, au Moyen-Orient et en Europe de l'Est et qu'elle ne s'est pas faite au détriment des pays producteurs exportateurs en voie de développement.

(1) Le Secrétaire Général des Nations-Unies a réuni en mars et septembre 1983 une conférence de négociation et le Président de cette Conférence, M. le Ministre Zorreguieta a réuni plusieurs fois autour de lui un Groupe de Consultation élargi ou limité.



II. — Le plan communautaire de régularisation des échanges mondiaux

a) Les éléments caractéristiques des échanges internationaux

On notera en premier lieu que les échanges internationaux sont très dilués : la CEE par exemple exporte le tiers de sa production dans plus de quatre-vingts pays ; Cuba le premier exportateur mondial vers plus de quarante pays différents.

On observera aussi que les échanges internationaux de sucre portent sur une fraction importante mais malgré tout limitée de la production mondiale : 30 % environ. C'est un phénomène qui n'est peut-être pas propre au sucre et qui se manifeste pour beaucoup de matières premières. Mais il faut ajouter — et c'est d'importance majeure pour le sucre — que :

— le tiers environ des 30 % cités ci-dessus donnent lieu à des échanges traités dans le cadre d'« Arrangements Spéciaux » dont les prix sont fixés sans aucune référence aux prix du marché mondial. Il s'agit d'une part des achats de l'URSS, des pays du Comecon et d'autres pays socialistes auprès de Cuba (environ 4,5 - 5,0 Mio/t) à des prix particuliers, d'autre part des achats de la CEE au pays de la Convention de Lomé (environ 1,3 Mio/t) au prix communautaire ;

— nombre d'exportations se font dans le cadre d'accords à long terme de livraison (dont certains à des prix négociés décrochés du marché mondial) ;

— que les exportations vers les USA (2,8 Mio/t) se font aux prix du marché intérieur (aujourd'hui environ 20 cts).

Il résulte donc de ces différents éléments que les échanges dont le prix se forme par libre confrontation à la bourse de New York, de Londres (sucre roux) et de Paris (sucre blanc) représentent à peine 12 % de la production mondiale. C'est l'étroitesse du marché international du sucre qui explique le caractère erratique des cours. Ainsi a-t-on fait observer que 2 % en plus ou en moins dans la production d'une année sur l'autre c'est insignifiant mais rapportés à la taille réelle du marché, c'est 25 % qui interviennent en plus ou en moins dans le bilan des échanges de sucre ; ce qui en d'autres termes a pour effet d'amplifier dans la proposition de un à vingt-cinq les faibles variations de la production.

On soulignera enfin, en raison « du temps de latence » que connaît l'industrie sucrière (18 mois dans le cas de la betterave et c'est relativement rapide par rapport à la canne), l'impossibilité de parvenir à adapter l'offre à la demande mondiale sans mécanismes spécifiques de retrait ou d'apport sur le marché.

b) L'expérience passée de l'Accord International Sucre

Les différents Accords internationaux conclus dans le passé sur base de « quotas d'exportation » ont pratiquement tous échoué dans leur tentative de régulariser le marché mondial du sucre.

Les interprétations sont nombreuses quant à ces revers successifs. Celle la plus répandue — mais qui à dire vrai fournit l'alibi le plus commode et le plus facile — fait reposer ces échecs sur la seule Communauté coupable d'avoir, par sa non-participation aux Accords, sapé les disciplines de production et de commercialisation acceptées par les autres. Ainsi, lors de la réunion de négociation de janvier 1984, l'Inde, faisant chorus au Brésil, a justifié ses mauvaises performances à l'exportation des dernières années en stigmatisant le rôle de la CEE dans le même moment. D'autres raisons en réalité sont à la base des infortunes essuyées par les négociateurs des Accords de 1968, 1973 et 1977 : ce sont peut-être moins les mécanismes eux-mêmes sur lesquels les choix avaient été opérés que leur jeu et leurs modalités d'application. Mais c'est aussi et surtout l'absence de mécanismes efficaces pour faire face aux situations déficitaires, facteurs à retardement des situations excédentaires, et l'absence totale de coopération de la part des pays importateurs développés.

Si paradoxalement pourtant la leçon ne paraît pas encore en avoir été complètement tirée, les pays sincèrement intéressés à la stabilisation du marché mondial du sucre ont depuis plus d'un an fait un gros effort de réflexion en recherchant en commun, sous l'impulsion de la Communauté d'autres voies et moyens de coopération multilatérale que ceux retenus jusqu'alors dans les précédents Accords internationaux sur le sucre.

Personne — la Communauté pas plus que d'autres pays — ne peut prétendre détenir le remède miracle pour organiser le marché du sucre. Il apparaîtra peut-être même, dans quelques mois, que le dispositif sur lequel travaillent actuellement les négociateurs — un système s'appuyant sur la gestion coordonnée à l'échelon international des stocks nationaux — n'a pas mieux assuré les objectifs assignés à l'Accord International que les anciens mécanismes. On peut d'ores et déjà affirmer toutefois que si l'Accord de 1984 échoue, c'est parce que les négociateurs n'auront pas voulu tenir pleinement compte de toutes les réalités du marché ou mis tout leur talent pour aller au bout de la logique du dispositif envisagé.

c) Les idées-maitresses à la base du nouveau schéma d'Accord partent des considérations suivantes :

— le bilan statistique est une chose, les facteurs irrationnels du marché et la part d'affectivité qui a toujours caractérisé l'attitude de la demande face à une denrée aussi essentielle que le sucre sont une autre chose avec laquelle il faut compter.

Cela signifie en d'autres termes qu'il est vain et absurde à la fois, de figer à un moment donné toutes les composantes du marché en montant un mécanisme qui adapte statistiquement l'offre à la demande. Seul un mécanisme effectif de retrait du marché des quantités jugées excédentaires et d'apport sur ce même marché de tonnages suffisants pour faire face à la demande (et au besoin la provoquer), peut valablement régulariser les échanges.

L'Accord basé sur un dispositif de stockage et de destockage proposé par la Communauté et considéré

aujourd'hui par tous les pays exportateurs et importateurs de la Conférence répond à ces données et à cet objectif ;

— les pays exportateurs doivent être libres de produire la quantité de sucre qu'ils veulent. Mais ils doivent accepter en même temps que dans certaines situations, jugées communément inacceptables, leur responsabilité d'assainir le marché soit individuellement engagée.

La demande mondiale s'est accrue au rythme que l'on connaît ces dernières années parce que des risques ont été pris par certains producteurs (qu'ils soient subventionnés ou non). Cet accroissement de la consommation n'a pas exclusivement profité à ceux-ci : la communauté internationale toute entière y a gagné. Par ailleurs, la consommation peut encore augmenter dans nombre de pays. Il serait donc insensé d'adopter un Accord malthusien. Et réciproquement, il est inadmissible que, si pour des circonstances qui échappent au marché même du sucre la demande stagne ou plus encore baisse ou si leur production augmente, ces mêmes producteurs n'acceptent pas de limiter en premier leurs exportations.

Le mécanisme de D.E.R. (Disponibilité d'Exportation de Référence) imaginé par la Communauté, qui oblige un pays à un prix donné à limiter ses exportations à ses quantités traditionnellement exportées répond à ce double objectif :

— les pays importateurs développés doivent apporter leur contribution à la régularisation du marché mondial du sucre. Il s'agit des États-Unis, du Japon, du Canada, des pays européens (autres que la CEE et l'Autriche) et de l'URSS. Les premiers d'entre eux ne doivent pas conduire de politique dans le domaine du sucre ou des autres produits qui lui sont en relation (maïs → isoglucose) qui ait pour résultat de réduire leurs importations particulièrement en provenance des pays en voie de développement. Quant à l'URSS, elle devrait accepter de payer la contrepartie de ses achats irréguliers sur le marché mondial en participant à la politique de stockage mise en place par les pays exportateurs ;

— le marché mondial du sucre ne doit pas être traité comme un seul marché mais comme une série de marchés différenciés, répondant chacun à ses lois ou à ses contraintes propres, mais ayant des liens

évidents d'interdépendance. Ainsi en est-il des arrangements spéciaux qui lient Cuba aux pays du Comecon (et non à tous les pays socialistes). Ainsi en est-il aussi du marché du sucre roux et du marché du sucre blanc.

On rappellera à cet égard qu'il existe 145 pays en voie de développement importateurs de sucre et que si l'intérêt des pays exportateurs de sucre est de vendre leur sucre le plus cher possible, l'intérêt des pays importateurs en voie de développement est inverse. A dire vrai aussi, c'est l'intérêt des pays exportateurs en voie de développement de faire progresser la demande pour un jour vendre plus, compte tenu surtout de la concurrence des édulcorants de synthèse.

*

**

Tous ces concepts ne font pas encore l'objet d'un total consensus entre tous les pays participant aux réunions de Genève et de Londres.

Un Accord sur l'essentiel n'est plus maintenant à exclure à la fin du mois de mars. Mais s'il faut peu de mots pour exprimer l'essentiel, il faut tous les mots et tous les chiffres pour le rendre réel. Beaucoup donc reste à faire sur les concepts au sein du Groupe de consultation du Président mais aussi et surtout à la Conférence de mai ou juin prochain où les éléments chiffrés seront rassemblés pour être combinés.

La Communauté qui a investi beaucoup d'imagination et de temps dans ces travaux de négociation du nouvel Accord International sur le Sucre serait extrêmement déçue qu'un Accord ne se réalisât point parce que les vieux démons et les égoïsmes qui ont marqué la communauté internationale du sucre ces quinze dernières années finissent encore par l'emporter à l'ultime seconde. L'engagement de la Communauté et sa conviction sont tels aujourd'hui que l'on pourrait alors craindre une nouvelle période d'isolement préjudiciable à tous. On ne convaint pas si facilement tous les acteurs de la négociation — et ils sont nombreux dans la Communauté — de renouer un dialogue pour aboutir à un succès commun qui implique des sacrifices.

6 mars 1984

LE PROJET D'UNION EUROPÉENNE À LA VEILLE DE LA CAMPAGNE POUR LES DEUXIÈMES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

G. de THOMASIS

Le 14 février dernier, le Parlement européen a adopté à une large majorité (1) le « projet de Traité instituant l'Union Européenne ». C'était l'aboutissement, au niveau parlementaire, d'un long processus qui avait débuté il y a déjà dix ans. En 1974, lors de la réunion des Chefs d'États et de Gouvernements tenue à Paris sous la présidence de Georges Pompidou, les États membres avaient donné mandat au Premier Ministre belge, Léo Tindemans, d'élaborer un rapport sur les voies et les moyens devant mener à transformer les Communautés européennes en une Union européenne. Le mandat ne précise toutefois ni le contenu, ni les lignes directrices de la future Union et l'homme d'État belge se trouva confronté à une tâche extrêmement difficile. Il s'y attacha néanmoins avec beaucoup de courage et de détermination et le 29 décembre 1975, il déposa un rapport long et fouillé qui essayait de concilier l'exigence ressentie par certains d'une transformation profonde des structures européennes avec les réticences évidentes de plusieurs États membres. Le rapport fut soumis à de longs examens et négociations entre les États membres, mais il ne s'avéra pas possible d'obtenir le consensus de ceux-ci sauf sur quelques améliorations mineures

(1) 231 voix pour, 31 contre, 43 abstentions.

à apporter au système de travail des Communautés. La tentative donc échoua bien que formellement le but de poursuivre l'objectif de l'Union européenne reste toujours inscrit à l'ordre du jour des Communautés (2).

En juillet 1980, Altiero Spinelli, parlementaire italien, ancien membre de la Commission, militant depuis toujours du mouvement fédéraliste, fonda avec quelques amis à Strasbourg un club, dénommé Club du Crocodile (3) dans le but de faire assumer au Parlement européen la tâche de rédiger un traité instituant l'Union européenne. L'idée originaire de Spinelli était de donner au Parlement — avant ses prochaines élections — le caractère d'une véritable Assemblée constituante et de présenter à l'opinion publique et aux Parlements nationaux une nouvelle « Constitution » européenne largement inspirée des idéaux fédéralistes.

L'initiative recueillit bientôt l'appui d'un nombre croissant de parlementaires, appartenant à presque tous les courants politiques représentés à l'Assemblée et, un an plus tard, le 9 juillet 1981, l'Assemblée décida de constituer une commission spéciale, chargée de rédiger le projet de traité qui a été finalement adopté le 14 février de cette année. Il convient de remarquer toutefois qu'afin d'obtenir la majorité suffisante au sein du Parlement, plusieurs compromis ont été nécessaires entre les thèses plus radicalement innovatrices de Spinelli et de ses amis et celles visant à maintenir le plus possible inaltérées les compétences et la souveraineté des États. Le résultat en est un projet de réforme et d'élargissement des compétences des actuelles Communautés comportant un équilibre différent de pouvoirs entre les Institutions, mais laissant encore aux États membres des prérogatives essentielles, surtout en matière de coopération politique. Sans vouloir examiner ce projet en détail, ce qui nécessiterait une étude juridique longue et approfondie, nous essayerons d'en souligner les caractéristiques principales et politiquement plus significatives.

Le projet se base sur les principes suivants :

1. Maintien de l'acquis communautaire. Toutes les dispositions des traités actuels qui ne sont pas explicitement ou implicitement modifiées par le Traité instituant l'Union, ainsi que tous les actes adoptés par les Communautés — ce qu'on appelle le droit dérivé — restent en vigueur, tant qu'ils n'auront pas été remplacés par des nouveaux actes de l'Union. Le Parlement a choisi cette voie plutôt que celle qui aurait consisté à adopter une série d'amendements aux traités existants, afin d'éviter l'élaboration d'un texte très compliqué et de lecture difficile, et aussi, je pense, afin de ne pas devoir recourir à la procédure prévue par la révision des traités qui implique l'unanimité des États membres et l'accomplissement des procédures constitutionnelles respectives.

2. Distinction de la méthode d'action selon les matières. Certains domaines — et notamment la

(2) D'autres tentatives furent entreprises avec le « rapport des trois sages » (1978) et plus récemment avec l'Acte Gensher Colombo (1982-1983), mais elles non plus n'aboutirent à des résultats concrets.

(3) D'après le nom du Restaurant Strasbourgeois où se réunirent les premières fois les fondateurs.

politique étrangère et les aspects politiques et économiques de la sécurité — restent réservés à la coopération intergouvernementale. D'autres domaines relèvent de la compétence exclusive de l'Union et donc de ses institutions. Et enfin, une troisième catégorie comprend des matières pour lesquelles le projet prévoit une compétence concurrente de l'Union et des États membres. Le projet du Parlement précise que dans ce dernier cas l'Union n'agit que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les États membres œuvrant séparément. Il s'agit de l'application du principe de subsidiarité (l'action commune vient en aide à l'action insuffisante ou moins efficace des gouvernements), mais le passage d'une action ou d'une politique d'une catégorie à l'autre doit être décidé par une loi dite « organique », c'est-à-dire adopté selon des procédures et à des majorités particulières.

Jusqu'ici il n'y a pas d'innovations fondamentales par rapport à la situation existante. Les trois méthodes de travail — coopération intergouvernementale, compétence exclusive de la Communauté et compétence mixte — ont toujours été appliquées au sein de la Communauté.

Toutefois, dans le projet du Parlement apparaît clairement la volonté de provoquer une inversion de tendance. A partir de la fameuse crise de 1965, lorsque la pratique du consensus unanime s'est instaurée au Conseil de Ministres et tout particulièrement au cours des dix dernières années, les États membres ont essayé d'élargir le champ de l'action intergouvernementale et de restreindre en conséquence le nombre d'actions et de décisions réservées aux institutions communautaires. Le projet du Parlement préconise exactement l'inverse, à savoir que le domaine de compétence des institutions communes soit graduellement élargi.

3. Réforme institutionnelle. C'est dans ce chapitre que l'on trouve les innovations les plus importantes du projet. Les Institutions de l'Union restent les mêmes, il est vrai, mais l'équilibre entre les pouvoirs de chacune d'entre elles est assez sensiblement modifié. L'innovation majeure réside dans le processus d'approbation des lois, c'est-à-dire, pour s'en tenir au langage des Traités actuels, des actes communautaires. Chacun sait que jusqu'à présent et en règle générale, les actes de la Communauté sont adoptés par le Conseil, qui détient à lui seul le pouvoir de décision sur proposition de la Commission et normalement après avis du Parlement. Les Traités disposent que cet avis peut être obligatoire ou facultatif — c'est-à-dire *il doit* ou *peut* être demandé par le Conseil, mais il n'est jamais contraignant.

A partir de 1975, une procédure de concertation a été instaurée entre le Conseil et le Parlement en cas de divergence de vues entre les deux Institutions, mais il faut reconnaître que cette procédure n'a jamais fonctionné de manière satisfaisante, soit parce que le Conseil a pris ses décisions en passant outre l'avis du Parlement, soit parce qu'il en est résulté un blocage qui a gravement retardé et parfois même empêché la prise de décision.

Le projet du Parlement, à part d'autres modifications mineures dans l'iter législatif, tend en substance à

institutionnaliser cette procédure de concertation dans le but d'obtenir que tout acte législatif soit adopté en accord entre les deux Institutions. En cas de désaccord, le projet laisse au Conseil le dernier mot, mais il s'agit d'un dernier mot négatif, une sorte de droit de veto, dans le sens que le Conseil aurait en définitive le droit de rejeter le dernier texte issu de la procédure de concertation, mais non pas de l'amender.

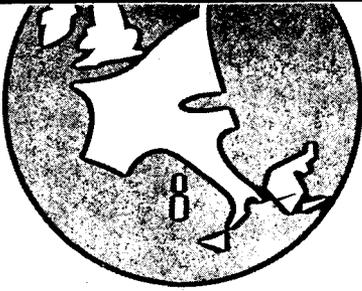
Il est clair que le but de cette disposition est de faire pression sur le Parlement et le Conseil pour qu'ils arrivent à trouver des compromis acceptables. Mais le risque que les divergences de vues persistent reste grave et pourrait conduire dans ce système à l'immobilisme et au blocage de l'action communautaire.

Une autre innovation consiste dans la tentative de codifier le système de vote au sein du Conseil. Le principe est que le Conseil voterait toujours à la majorité, simple ou qualifiée, selon la pondération des voix prévue par les Traités. Toutefois, pendant une période transitoire de dix ans, le gouvernement d'un État membre peut invoquer la mise en cause d'un intérêt national vital pour éviter que la décision soit prise par un vote majoritaire. Il s'agit évidemment d'un compromis entre les défenseurs acharnés du vote majoritaire et ceux qui veulent à tout prix réserver aux gouvernements le droit de veto. L'idée n'est pas nouvelle : pendant longtemps le Conseil a essayé de parvenir à des formules de ce genre sans réussir à concilier les deux thèses opposées.

La troisième modification concerne la nomination et les pouvoirs de la Commission. Selon le projet, le Conseil européen nomme le président de la Commission et celui-ci choisit les autres membres en se consultant avec le Conseil européen. La modification, par rapport à la situation actuelle dans laquelle les États membres nomment d'un commun accord tous les membres de la Commission, me semble avoir une valeur plus théorique que réelle. Il serait en effet difficile, sinon impossible, au Président de la Commission nommé par le Conseil européen de ne pas s'en tenir, pour le choix de ses collègues, aux indications des États membres.

L'innovation dans les pouvoirs de la Commission est plus substantielle, dans la mesure où elle dispose que la Commission toute seule arrête les règlements d'application des actes de la Communauté et prend les décisions d'exécution nécessaires. Or, il est vrai que la Commission dispose déjà de certains pouvoirs réglementaires et veille à l'exécution des Traités et du droit dérivé. Mais, en réalité, d'une part lorsque les règlements d'exécution mettent en cause dans une mesure quelconque les intérêts des États membres, ils sont adoptés par un acte du Conseil et, d'autre part, pour la gestion de ces actes la Commission est toujours « assistée » par des comités de gestion ou des comités consultatifs représentant les intérêts des États membres.

Peu de changements par rapport à la situation actuelle sont prévus dans le projet en ce qui concerne les fonctions du Conseil européen qui réunit les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres et qui est responsable des matières laissées à la coopération intergouvernementale. Une tâche particulière lui est réservée, à savoir de décider de transformer certaines



actions relevant de la coopération en action de la Communauté, en d'autres termes d'élargir éventuellement les compétences de cette dernière. En gros, on peut dire que les fonctions du Conseil européen sont celles normalement attribuées au Chef de l'État dans un régime de démocratie parlementaire classique.

4. Entrée en vigueur de l'Union. C'est à ce sujet que le projet prévoit l'innovation la plus spectaculaire et la plus importante. Le Parlement sait bien que si son projet était soumis à l'examen des États membres selon la procédure classique il serait vraisemblablement voué au même sort que les tentatives qui l'ont précédé : le rapport Tindemans, le rapport des Trois Sages, l'Acte Gensher-Colombo.

C'est pourquoi le Parlement soumet ce projet, qui ne pourrait pas être amendé, directement à la ratification des États membres selon leur procédure constitutionnelle respective. Il s'agit d'une disposition qui a une valeur plus politique que juridique : le Parlement, jouant aussi sur la mobilisation des opinions publiques liées à la prochaine campagne pour les élections européennes, souhaite provoquer un débat au sein des différents parlements nationaux, sans passer par l'examen préalable des gouvernements.

En outre, le projet dispose que lorsque le Traité aura été ratifié par une majorité d'États membres dont la population forme les deux tiers de la population globale de la Communauté, il pourrait entrer en vigueur. Cette entrée en vigueur, cependant, n'est pas automatique. En effet, à ce moment-là les gouvernements des États ayant ratifié se réuniraient pour décider d'un commun accord des procédures et de la date d'entrée en vigueur du Traité ainsi que des relations avec les États qui n'ont pas encore ratifié. Encore une fois, il s'agit d'une disposition dont la valeur politique, plutôt que juridique, est évidente. Les États ayant ratifié et représentant une forte majorité de la Communauté ne pourraient qu'exercer des pressions sur les autres pour qu'ils décident de se joindre à eux ou de quitter la Communauté. On voit mal comment une autre alternative serait envisageable. En effet, s'il a été possible de concevoir une « Europe à deux vitesses » dans laquelle certains pays s'uniraient pour accomplir en commun certaines actions concrètes auxquelles d'autres pays ne voudraient pas participer (un exemple de ce genre est le système monétaire européen), il est difficile de concevoir une Union basée sur un système institutionnel qui vaudrait seulement pour une partie de ses membres.

Ayant ainsi brièvement analysé la structure et le contenu du projet d'Union élaboré par le Parlement, il nous reste de nous poser une triple question : cette initiative était-elle opportune, a-t-elle des chances d'être réalisée et répond-elle aux besoins de la situation actuelle ?

Il y a peu de doutes que, face aux tensions qui menacent la paix et la stabilité du monde et à la crise économique avec laquelle tous nos pays sont confrontés, on éprouve le besoin de faire sortir la Communauté de l'immobilisme qui la paralyse et de resserrer

les liens entre les pays de l'Europe. Les appels à la relance de l'Europe se multiplient et ils proviennent d'hommes d'État et de forces politiques de tous bords et appartenant à presque tous les États membres de la Communauté. La conscience d'une réponse européenne à la crise se fait jour. Les Européens se rendent compte, même si encore d'une manière incomplète et contradictoire, de l'incroyable gaspillage qu'ils font, en restant divisés, de leur potentiel économique, humain et politique. Il n'est plus utopique aujourd'hui d'envisager le rôle qu'une Europe, poursuivant une politique unitaire, pourrait jouer pour l'équilibre mondial et pour la mise en valeur des ressources économiques et technologiques de nos pays. Ce qui est utopique est de croire que les États européens, agissant chacun pour soi, puissent jouer un rôle déterminant non seulement par rapport aux deux super-puissances, mais également par rapport aux autres grands pays du monde.

Si donc la nécessité d'une solution européenne est assez largement admise, le consensus quant aux formules et aux moyens pour y parvenir est loin d'être acquis. C'est pourquoi dans l'état actuel des choses, les chances de voir adopter le projet du Parlement par une majorité de gouvernements et même de parlements nationaux me semblent minimes. Le Parlement lui-même s'en rend parfaitement compte. Il a voulu, à la veille de la campagne pour la deuxième élection européenne, mobiliser l'opinion publique sur un thème précis, provoquer une prise de conscience collective sur l'insuffisance de la structure actuelle des Communautés et la nécessité de faire un bond en avant. M. Spinelli, l'inlassable promoteur de l'initiative, disait lui-même dans une conférence donnée à Florence le 13 juin 1983 : « Il est plus que probable que la campagne électorale ne suffira pas pour vaincre les résistances et que la bataille pour la ratification se poursuivra après les élections. Nul ne peut dire aujourd'hui combien de temps durera cette bataille, ni qu'elle en sera l'issue. »

Mais si cette mobilisation de l'opinion publique et des forces politiques et sociales de nos pays doit se faire, alors il convient de se demander si l'enjeu doit être une réforme institutionnelle de la Communauté, si importante soit-elle, ou s'il ne faudrait plutôt élargir le débat aux grands thèmes de la politique européenne. Ces thèmes, à savoir la paix et la sécurité, ainsi que les moyens pour sortir de la crise économique, sont ceux qui préoccupent, et à juste titre, l'opinion de nos pays. Pour répondre à ces défis, la relance de l'Europe devrait être avant tout une relance politique. Une telle entreprise doit être basée, il est vrai, sur des structures institutionnelles susceptibles de faire redémarrer les mécanismes grippés de la Communauté et de donner crédibilité à l'élaboration et à l'exécution d'une politique européenne.

Mais elle doit surtout être accompagnée d'une puissante volonté politique, d'un désir réel de créer une nouvelle société européenne. Il ne reste qu'à espérer que le projet du Parlement européen et la campagne électorale des prochains mois auront contribué à atteindre ces objectifs.

LES POUVOIRS DE LA COMMISSION EN CAS DE VIDE JURIDIQUE DU FAIT DE LA CARENCE DU CONSEIL

François LAMOUREUX

*Membre du Service juridique
 de la Commission des
 Communautés européennes**

Le dérèglement du processus décisionnel qui caractérise la vie de la Communauté se traduit par l'extrême difficulté pour le Conseil, non seulement, de dégager des solutions réelles aux problèmes auxquels l'Europe est confrontée, mais encore, et c'est tout aussi préoccupant, de prendre en temps voulu certaines décisions de gestion courante.

Il est inutile d'insister sur les causes de ce dérèglement remarquablement diagnostiquées dans le « Rapport sur les Institutions Européennes » présenté en octobre 1979 par le Comité dit des Trois Sages. La recherche de l'unanimité, baptisée pudiquement consensus, domine toute prise de décision. Le recours au vote, en dehors de la procédure budgétaire, reste exceptionnel même si l'on doit souligner que quelques décisions majeures ont été arrachées ces deux dernières années, à la majorité qualifiée (1) : fixation des prix agricoles et état de crise manifeste dans la sidérurgie en juin 1982, adoption d'un règlement viti-vinicole sur la distillation en juillet 1982, modification des directives agricoles « socio-structurelles » en mars 1984. Le paradoxe est que le recours au vote pour des questions importantes n'empêche pas le blocage de décision pour des questions qui le sont moins dans l'attente d'un consensus. On a vu ainsi, toujours ces deux dernières années, des États membres invoquer l'arrangement de Luxembourg, et donc « leurs intérêts très importants », pour la répartition de quelques centaines de tonnes de hareng en Mer du Nord ou le montant de l'aide à la transformation de raisins secs, et, par la même, bloquer l'adoption d'un ensemble de décisions indispensables au fonctionnement de la politique agricole commune ou de la politique de la pêche.

Dans un tel contexte, la Communauté vit souvent à la petite semaine : quotas trimestriels d'acier, prorogation des prix agricoles de la précédente campagne, mesures intérimaires de pêche, etc. Parfois, le Conseil se sépare en se bornant à constater le désaccord. L'absence de décision du Conseil pose un problème particulier si elle se produit dans un secteur où il avait l'obligation d'agir dans un délai déterminé afin d'assurer la continuité du système communautaire. Il convient, cependant, de souligner que toute carence législative du Conseil, même si elle peut constituer une violation des engagements pris par les États membres dans les traités, n'entraîne pas une situation de vide juridique. En effet, l'inaction du Conseil pour mettre en place une nouvelle politique commune ou adopter une réglementation d'harmonisation utile pour le fonctionnement du marché commun, n'implique pas une discontinuité dans le régime juridique applicable aux secteurs que la Communauté avait vocation à régir. Les lacunes du droit communautaire laissent en principe intactes les mesures nationales existantes sous réserve du respect des règles générales des trai-

(1) L'explication du retour intermittent à l'orthodoxie des traités tient en grande partie à l'évolution de la position de l'État membre qui est à l'origine du compromis de Luxembourg. La France, en effet, comme le laissait présager le « mémorandum Chandernagor », ne fait plus de l'invocation par un de ses partenaires du compromis de Luxembourg un obstacle de principe à toute prise de décision.

* Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.



tés (2). Il en va autrement dans les secteurs pour lesquels un transfert de compétences a été opéré au profit de la Communauté. Les éléments essentiels qui conditionnent la continuité des activités économiques dépendent d'un système commun de décision.

Le vide juridique va résulter de l'absence d'alternative pour régler le problème créé par la carence du Conseil dans le cadre d'un autre système normatif que le droit communautaire (3), en raison de l'incompétence des États membres pour prendre les mesures nationales destinées à suppléer l'inaction de la Communauté. Outre cet obstacle juridique tiré de la « doctrine de la préemption » (4), il est douteux qu'en pratique un gouvernement puisse mettre en place du jour au lendemain les mesures nationales de substitution à l'arsenal de réglementations et de financements communautaires. Pour prendre un exemple, l'absence de fixation de prix communs agricoles provoquera la paralysie des mécanismes d'intervention, un effondrement des cours sur le marché, la baisse immédiate du revenu de centaines de milliers d'agriculteurs, alors que le défaut d'harmonisation des conditions de transport n'empêchera pas les avions de voler ou les camions de rouler.

En résumé, la situation de vide juridique du fait de la carence du Conseil se caractérise par deux éléments :

— le Conseil n'a pas respecté son obligation d'agir pour assurer la continuité d'un régime communautaire qui conditionne le fonctionnement d'une politique commune,

— les États membres ont perdu la compétence d'agir unilatéralement pour remettre en place un régime national de gestion du secteur d'activités en cause.

Plusieurs cas de vide juridique se sont présentés ces dernières années de sorte qu'il n'est plus possible de les marginaliser en les considérant comme exceptionnels. L'horreur du vide juridique, si elle est un axiome fondamental de l'éthique judiciaire (5), n'est manifestement plus pour le Conseil une contrainte absolue pour la conduite de ses travaux. Il est d'autant moins porté à redouter les conséquences de sa carence que la Commission a pris l'habitude d'intervenir systématiquement pour éviter le vide juridique.

(2) L'application d'un standard minimum que la Cour de Justice s'efforce de garantir peut créer une pression politique sur les États membres pour les amener à négocier un régime communautaire plus favorable, en définitive, à la prise en compte de leurs intérêts que la simple mise en œuvre des règles générales des traités. Voir P. Pescatore, « La carence du législateur communautaire et le devoir du juge ». In *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration*, Ged. für L.J. Constantinesco — Heymans Verlag — 1983, p. 562.

(3) K. Mortelmans, « Les lacunes provisoires en droit communautaire », *Cahiers de droit européen*, 1981, p. 411.

(4) M. Waelbroeck, « The emergent doctrine of Community preemption consent and redelegation », *Courts and Free Markets*, Sandalow and Stein, Oxford, 1982, Volume II, p. 548.

(5) P. Pescatore, article cité, p. 557, note 35.

La Commission a toujours estimé que l'article 155 du traité CEE, en particulier son premier tiret (6), lui confère — en tant que seule institution à caractère permanent — le pouvoir et l'obligation d'agir afin que la carence du Conseil ne mette pas en danger le fonctionnement du système communautaire. Elle s'est efforcée, d'une façon générale, de maintenir l'application de la norme communautaire existante en « gelant » la situation, mais cette solution peut ne pas être toujours adaptée matériellement à la diversité des situations. L'intervention de la Commission pour combler le vide juridique a souvent été contestée, sans que pour autant la Cour de Justice se prononce clairement sur les limites des pouvoirs de cette institution. Néanmoins, il existe suffisamment d'éléments dans la pratique actuelle de la Commission (I) — et aussi de risques de multiplication de cas de vide juridique — pour qu'apparaisse nécessaire une théorie des pouvoirs de la Commission en la matière (II).

**

I. — Les éléments d'une pratique

Toute situation de vide juridique dans un secteur déterminé supposant par définition un transfert de compétence à la Communauté, il est logique que les différents cas dans lesquels la Commission a pris les mesures nécessaires pour suppléer l'inaction du Conseil aient concerné les deux politiques communes les plus complètes à savoir l'agriculture (A) et la pêche (B).

Aucun vide juridique ne s'est produit dans le domaine de la politique commerciale extérieure bien que la compétence en la matière relève également de la Communauté d'après l'article 113 du traité CEE depuis la fin de la période de transition. L'explication n'en est cependant pas l'absence de carence du Conseil. C'est même l'inverse puisque la politique commerciale est loin d'être achevée. En pratique, faute d'une véritable unification des régimes commerciaux, les États membres peuvent, ainsi que la Cour de Justice l'a admis (7), agir de façon autonome en vertu d'une « habilitation spécifique de la part de la Communauté ». Ainsi le maintien des mesures nationales de restrictions quantitatives à l'importation de produits originaires des pays tiers ou l'instauration de mesures nouvelles relèvent de procédures communautaires de contrôle organisées par des règlements du Conseil pris sur la base de l'article 113. De même, pour les limitations nationales à l'importation de produits originaires de pays tiers et régulièrement mise en libre pratique sur le territoire d'un autre État membre, l'habilitation prend la forme de dérogations autorisées par la Commission

(6) Article 155 : « En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission :

— veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci... ».

(7) CJCE, arrêt du 15 décembre 1976, aff. 41/76 Donckerwolcke/Procureur de la République, Rec. p. 1921, spéc. p. 1937.

sur la base de l'article 115. Cet encadrement communautaire a permis d'éviter, tout au moins formellement, des situations de vide juridique dans la politique commerciale commune.

A. LES CAS DE VIDE JURIDIQUE DANS LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Les ministres de l'agriculture ont parfois été dans l'incapacité de prendre certaines décisions nécessaires au fonctionnement de la politique agricole commune — en particulier la fixation des prix de campagne — aux échéances prévues. On sait que plusieurs artifices allant de l'arrêt de l'horloge à la prorogation des anciens prix ont été utilisés pour éviter le vide juridique. Les ministres se sont plusieurs fois séparés sans prendre de décision. Un exemple récent est l'absence de prorogation des directives « socio-culturelles » au 31 décembre 1983 qui, cependant, ne peut s'analyser comme un cas de vide juridique total (8) comparable aux trois situations qui ont amené la Commission à prendre les mesures nécessaires pour assurer la continuité de la politique agricole commune.

1. La non-prorogation du règlement introduisant l'Écu dans la PAC

Le règlement n° 652/79 du Conseil du 29 mars 1979, relatif aux conséquences du système monétaire européen dans le cadre de la politique agricole commune (9) avait, d'une part, disposé que les montants fixés jusque-là en unités de compte seraient exprimés en Écus et, d'autre part, modifié le régime des « franchises » de façon à réduire, pour le calcul des MCM, l'écart effectif entre le taux vert et la valeur réelle d'une monnaie. Ce règlement était cependant limité dans le temps et devait expirer le 31 mars 1980.

Le Conseil n'a pu se mettre d'accord sur une prorogation du règlement, en raison de l'exigence britannique tendant à supprimer la franchise applicable aux monnaies flottantes appréciées, en raison de l'introduction imminente de MCM positifs au Royaume-Uni.

La Commission a considéré que l'absence de prorogation du règlement n° 652/79 conduisait à un vide juridique caractérisé par :

- la disparition de l'Écu dans la PAC contrairement à la volonté politique qui a présidé à l'adoption par le Conseil du règlement n° 652/79 ;
- l'impossibilité pratique de revenir à l'unité de compte — comme le soutenait le Royaume-Uni — pour l'application des taux de change représentatifs à la suite des modifications de l'Écu déjà intervenues ;
- la disparition, avec l'Écu, d'un élément essentiel, non seulement pour fixer les MCM faute de l'adoption d'un coefficient de conversion spécifique vers l'unité de compte, mais aussi pour d'autres montants :

(8) L'expiration des directives faisait disparaître le financement communautaire des actions communes mais n'impliquait pas la disparition automatique de l'encadrement des aides nationales prévu par ces directives. Le Conseil a finalement prorogé avec effet rétroactif les trois directives.

(9) JO n° L 84, p. 1.

prélèvements à l'importation, restitutions à l'exportation.

En conséquence la Commission, nonobstant la non-prorogation du règlement n° 652/79, a décidé de continuer à appliquer le système de calcul des MCM par rapport à l'Écu. A la suite d'une modification de la valeur de la livre sterling, elle a adopté, le 2 avril 1980, le règlement n° 846/80, entré en vigueur le 7 avril 1980, par lequel elle introduisait notamment dans le secteur laitier, des MCM positifs pour le Royaume-Uni en utilisant le mode de calcul et les règles de franchises prévues par le règlement n° 652/79.

Ainsi que l'expose le quatrième considérant :

« ... afin d'éviter une rupture dans le régime provoquant notamment l'augmentation ou la réintroduction des montants compensatoires monétaires pour certains États membres, il paraît nécessaire, dans l'intérêt public péremptoire, à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision définitive du Conseil en la matière, de continuer l'application du régime sous sa forme actuelle... »

Un communiqué de la Commission publié au Journal Officiel du 9 avril 1980 (10) informa les opérateurs du maintien de l'application du règlement du Conseil n° 652/79.

Le 23 avril 1980, le Conseil, par l'adoption du règlement n° 1011/80 (11), prorogea, avec effet rétroactif au 1^{er} avril 1980, le règlement n° 652/79 jusqu'au 30 juin 1980 « sans que cela puisse porter atteinte aux droits individuels acquis par les opérateurs » (article 1).

La question de la validité du règlement n° 846/80, par lequel la Commission avait comblé le vide juridique entre le 1^{er} et le 26 avril 1980, fut portée devant la Cour de Justice (12), en application de l'article 177 du traité CEE, à la suite du recours d'un opérateur britannique tendant à obtenir le versement de MCM non diminués de la franchise qu'avait maintenue la réglementation de la Commission. L'opérateur britannique contesta l'existence d'un vide juridique et la compétence de la Commission de calculer les MCM en leur appliquant la franchise après le 31 mars 1980. La Cour de Justice esquiva le problème de compétence en se contentant de constater que l'application du règlement n° 1011/80 du Conseil « a confirmé rétroactivement » l'application des MCM octroyées conformément au règlement contesté de la Commission.

2. La fixation des prix agricoles de la campagne 1980/81

Le Conseil n'étant pas parvenu à un accord sur les prix agricoles de la campagne 1980/1981 avant l'échéance du 1^{er} avril 1980, les prix de la campagne 1979/1980 furent prorogés d'abord jusqu'au 1^{er} mai, puis jusqu'à 1^{er} juin. Un compromis, incluant la question de la contribution budgétaire britannique ayant finalement été trouvé in extremis, le « paquet prix

(10) JO n° C 87, p. 12.

(11) JO n° L 108, p. 3.

(12) Arrêt du 19 mai 1982, aff. 84/81, *Staple Dairy Products Limited*, Rec. p. 1763.



agricoles » fut adopté par procédure écrite (13). Toutefois un retard étant intervenu dans l'adoption de cette procédure déclarée close seulement le 4 juin, une situation de vide juridique allait se produire à partir du 1^{er} juin :

— les anciens prix n'avaient pas été prorogés une nouvelle fois,

— les nouveaux prix n'étaient pas encore décidés.

Dans ces circonstances, la Commission — ainsi qu'il ressort des termes du communiqué publié au Journal Officiel du 1^{er} juin 1980 (14) — a indiqué qu'elle estimait indispensable d'appliquer, à titre conservatoire, les mesures de gestion nécessaires sur la base des données applicables le 31 mai dans les secteurs de la viande bovine, du lait, des fruits et légumes et des fourrages séchés « pour assurer la continuité du fonctionnement de la politique agricole commune ». Elle informait les opérateurs qu'elle prenait le même jour, en ce qui la concerne, « les mesures qui s'imposent ». Ces mesures furent de deux sortes. D'une part, la Commission a adopté le règlement n° 1390/80 du 1^{er} juin (15) fixant les prélèvements dans le secteur du lait et de la viande bovine qui, en réalité, comme l'indique son article 1, se contente de maintenir l'application des prélèvements existants. D'autre part, la Commission a demandé aux autorités des États membres en invoquant de l'article 5 du traité CEE de continuer à exécuter les mesures de gestion sur la base des données du 31 mai (prix d'intervention, prélèvement de coresponsabilité, etc.).

A la suite de la clôture de la procédure écrite au sein du Conseil, les règlements fixant les prix pour la nouvelle campagne ont été publiés au Journal Officiel du 5 juin et sont entrés en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} juin (16). Aucune des mesures prises par la Commission n'a été contestée.

3. L'application de l'aide à la production pour les raisins secs et les figes sèches au début de la campagne 1983/1984

Lors de l'adhésion de la Grèce, le règlement du Conseil n° 516/77, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes transformés, a instauré le principe d'une aide à la production pour les raisins secs et les figes sèches. Le règlement de base réserve, cependant, au Conseil le pouvoir de fixer les modalités du régime de l'aide — en particulier son montant — alors que pour les autres produits relevant de l'organisation commune, les éléments essentiels du régime sont fixés par le règlement de base lui-même. Le Conseil a adopté, pour les campagnes 1981/82 et 1982/83, le règlement n° 2194/81 (17) fixant les règles générales du régime d'aide à la production pour les raisins secs et les figes

sèches. Le régime retenu s'inspirait de celui applicable aux autres produits transformés et reposait, d'une part, sur une aide aux transformateurs ou aux organismes stockeurs qui s'engageaient à payer aux producteurs un prix minimal et, d'autre part, sur un mécanisme de sauvegarde lorsque des importations en provenance des pays tiers s'effectuent en dessous du prix minimal.

A l'expiration du règlement n° 2194/81, soit le 31 août 1983, le Conseil n'était pas parvenu à un accord sur la prorogation du régime d'aide. La Grèce, estimant le montant de l'aide insuffisant, avait invoqué son intérêt vital pour s'opposer au recours à la procédure du vote à la majorité qualifiée. Dans ces conditions se posait un nouveau problème de vide juridique :

— d'une part, le Conseil avait l'obligation d'instituer un régime d'aide en faveur de la production de raisins secs et de figes sèches dont dépend, en définitive, le revenu de plusieurs milliers d'agriculteurs ;

— d'autre part, l'absence d'un nouveau règlement d'application désorganisait la production dans ce secteur, et, diminuant la protection vis-à-vis des importations.

Dans ces conditions, la Commission décida une nouvelle fois pour éviter une rupture dans le fonctionnement d'une organisation commune de marchés d'appliquer, à titre conservatoire, les mesures de gestion indispensables sur la base du régime en vigueur pendant les campagnes précédentes. Elle publia une communication en ce sens aux opérateurs (18) et demanda aux États membres de continuer à exécuter les anciennes mesures d'intervention.

Il convient de souligner que, si la Commission a précisé que les mesures prises pour combler le vide juridique avaient un caractère provisoire, rien ne laissait présager une adoption immédiate imminente du nouveau régime. De fait, le Conseil n'est parvenu à adopter la nouvelle réglementation d'application qu'au bout de deux mois (19) en lui donnant, cependant, un effet rétroactif au début de la campagne 1983/84.

B. LE CAS DE VIDE JURIDIQUE DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE

L'accouchement de la politique commune de la pêche s'est opéré dans des conditions extrêmement difficiles. Elle n'a vu définitivement le jour que le 25 janvier 1983 (20), c'est-à-dire avec un retard de

(18) JO n° C 209, p. 2.

(19) Règlement n° 3009/83 du Conseil du 26 octobre (JO n° L 296, p. 1).

(20) L'accord du 25 janvier 1983 s'est concrétisé notamment par l'adoption de trois règlements concernant les ressources internes : le règlement n° 170/83 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO n° L 24, p. 1), le règlement n° 171/83 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (JO n° L 24, p. 14) et le règlement n° 172/83 fixant pour 1982 les TAC et quotas (JO n° L 24, p. 30). Pour une description du nouveau régime voir D. Booss, « La politique commune de la pêche : quelques aspects juridiques », Revue du Marché Commun 1983, pp. 404-415 ; J. Sack, « La nouvelle politique commune de la pêche », Cahiers de droit européen 1983, pp. 437-449.

(13) En dehors des sessions, le Conseil peut, pour des affaires urgentes, recourir à un vote par écrit. Le recours à cette procédure suppose l'accord de tous les États membres et de la Commission.

(14) JO n° L 136, p. 2.

(15) JO n° L 136, p. 1.

(16) Règlements n° 1360/80 (JO n° L 140, p. 8) et n° 1368/80 (JO n° L 140, p. 25).

(17) JO n° L 214, p. 1.

plusieurs années par rapport à la date de naissance du 1^{er} janvier 1979 fixée par l'article 102 du traité d'adhésion de 1972. C'est à cette date, en effet, que le Conseil devait « déterminer les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques ».

Les raisons de ce retard sont bien connues. Elles tiennent essentiellement à l'épuisement des ressources de pêche, à la suite d'une surexploitation croissante, et à l'extension généralisée à 200 milles des zones de pêche exclusives qui a évincé les pêcheurs de la Communauté d'eaux lointaines mais souvent poissonneuses. La mise en place d'une politique commune de la pêche, dominée par la nécessité de gérer la pénurie dans les eaux communautaires, s'est heurtée aux résistances des États membres bénéficiant le long de leurs côtes de fonds de pêche relativement riches (21).

Le Conseil n'ayant pas été en mesure de respecter la date fatidique du 1^{er} janvier 1979 pour l'établissement d'un régime commun de conservation des ressources de la pêche, il en a résulté une situation de vide juridique qui a été comblée par le maintien des mesures nationales de conservation contrôlées par la Commission.

L'adoption tardive le 23 janvier 1983 du régime commun a entraîné une difficulté supplémentaire du fait de l'incapacité dans laquelle s'est trouvé le Conseil de régler le problème de l'accès aux eaux côtières avant le 31 décembre 1982, date limite d'expiration du régime dérogatoire au principe de l'égalité d'accès établi également par le traité d'adhésion de 1972. Durant plus de trois semaines, le régime de l'accès est resté confus compliquant davantage la situation générale de vide juridique.

1. Le contrôle des mesures de conservation à l'expiration du délai de transition de l'article 102 du traité d'adhésion

Au 1^{er} janvier 1979, la situation de vide juridique dans la pêche était particulièrement préoccupante :

- les États membres n'étaient plus en droit de prendre des mesures de conservation de pêche en raison du transfert de la compétence à la Communauté du fait de l'article 102 du traité d'adhésion,

- le Conseil était dans l'incapacité d'établir un régime communautaire définitif de conservation,

- les besoins de conservation exigeaient des mesures urgentes pour éviter un « overfishing » et l'épuisement de certains stocks de poissons dont les conséquences pouvaient être irréversibles.

Le Conseil, conscient de la gravité de la situation, avait fixé des lignes directrices dans l'attente d'un régime définitif sous forme de mesures intérimaires (22). Celles-ci s'inspiraient du régime applicable durant la période transitoire : les États membres

devaient exercer leurs activités de pêche en tenant compte des propositions de la Commission relatives aux captures totales admissibles (TAC), continuer à appliquer les mesures de conservation existantes et respecter, pour la modification de ces mesures, la résolution de la Haye (23) par la « recherche de l'approbation de la Commission ».

La Commission a estimé, en revanche, que l'expiration du délai fixé à l'article 102 avait créé une situation juridique nouvelle en ce sens que les États membres n'étaient plus compétents pour prendre des mesures de conservation et ne pouvaient valablement adopter de telles mesures qu'après y avoir été autorisés préalablement.

Le Royaume-Uni contesta la thèse de la Commission et modifia en 1979 plusieurs mesures de conservation sans avoir obtenu son autorisation. L'affaire fut portée devant la Cour de Justice dans le cadre d'un recours en manquement. La Cour (24) confirma la compétence exclusive de la Communauté de déterminer à partir du 1^{er} janvier 1979 les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la conservation des ressources. L'arrêt, sur la base des dispositions générales du traité CEE et notamment des articles 5 et 155, définit un régime provisoire qui concilie, d'une part, le transfert définitif de la compétence à la Communauté, et, d'autre part, les besoins de protection des ressources. La Cour constate qu'en raison du transfert de compétence, les États membres ne peuvent prendre les mesures de conservation nécessaires que « comme gestionnaires de l'intérêt commun », dans le respect de la mission générale de surveillance de la Commission et avec son approbation. Les États membres ne peuvent plus agir unilatéralement mais uniquement de façon supplétive en étroite coopération avec la Commission et sous son contrôle.

A la suite de cet arrêt la Commission a pu donner un encadrement communautaire assez strict aux mesures des États membres. Il lui a également été possible d'éviter un nouveau vide juridique en matière de mesures techniques du fait de la non-prorogation du règlement n° 2527/80 (25) en demandant aux États membres de prendre des mesures nationales conformes au règlement expiré. Enfin, franchissant un nouveau degré dans l'escalade de ses pouvoirs pour gérer les activités de pêche au fur et à mesure que la carence du Conseil persistait, la Commission a demandé aux États membres d'appliquer purement et simplement ses propositions de TAC et quota pour la fin de l'année 1981 dans une déclaration du 27 juillet 1981 (26) qui s'appuyait explicitement sur la jurisprudence de la Cour :

« En vue de l'intérêt public prioritaire et en tant que mesure de précaution dans l'attente d'une décision finale du Conseil, la Commission en appelle à tous les États membres pour que, conformément à leurs droits et obligations, ils exercent leurs activités de pêche de

(21) Sur le régime de la pêche avant l'accord de janvier 1983 voir R. Wainwright, « Common fisheries policy, the development of a common regime for fishing », Yearbook of European Law 1981. Clarendon Press, Oxford 1982, pp. 69-91.

(22) Décisions des 19.12.1978 (non publiée), 9 avril 1979 (JO n° L 93, p. 40), 25 juin 1979 (JO n° L 161, p. 46).

(23) Citée par la Cour dans son arrêt du 16 février 1978, Commission contre Irlande, aff. 61/77, Rec. p. 417.

(24) Arrêt du 5 mai 1981, aff. 804/79, Commission contre Royaume-Uni, Rec. p. 1045.

(25) JO n° L 258, p. 1.

(26) JO n° C 224, p. 1.



manière à assurer le respect par les navires qui battent leur pavillon ou sont enregistrés sur leur territoire, des propositions de la Commission reprises ci-dessus.

La Commission déclare qu'elle est déterminée à utiliser tous les moyens en son pouvoir pour assurer le respect par les États membres de ces propositions qu'elle considère, dans la situation actuelle, comme légalement contraignante vis-à-vis d'eux ».

La reconnaissance par la Cour des pouvoirs exceptionnels de la Commission pour contrôler l'action des États membres, en période de vide juridique, a incontestablement constitué un élément de pression sur le Conseil qui a finalement préféré que la pêche soit gérée selon un accord négocié en son sein — tenant compte des intérêts de chacun — plutôt que directement par la Commission au nom de l'intérêt commun.

2. Le régime de l'accès du 1^{er} au 27 janvier 1983

Un des principes fondamentaux de la politique de la pêche est l'égalité des conditions d'accès pour tous les pêcheurs de la Communauté aux eaux maritimes relevant de la souveraineté des États membres. Ce principe, prévu par le règlement n° 2141/70 (27), a été assorti de dérogations autorisées par les articles 100 et 101 du traité d'adhésion de 1972. Les États membres peuvent limiter l'exercice de la pêche dans certaines zones côtières de six ou de douze milles « aux navires dont l'activité de pêche s'exerce traditionnellement dans ces eaux et à partir de la zone géographique riveraine ». En vertu de l'article 103 du traité d'adhésion, ces dérogations sont applicables jusqu'au 31 décembre 1982, mais le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter un nouveau régime dérogatoire.

Le Conseil n'ayant adopté que le 23 janvier 1983 le régime commun de conservation incluant de nouvelles dérogations au principe de l'égalité d'accès (28), la question s'est posée de savoir s'il existait ou non un vide juridique en la matière entre le 1^{er} janvier et le 27 janvier 1983, date d'entrée en vigueur du nouveau régime. Formellement il n'y avait pas de vide juridique ; les dérogations prévues par le traité d'adhésion ayant expiré le 31 décembre 1982, le principe de l'égalité d'accès redevenait entièrement applicable. La Commission a estimé qu'il y avait, cependant, sur le plan matériel, une situation s'apparentant à un vide juridique qui résulterait d'un brusque retour à une liberté totale d'accès, après une période de limitation de dix

(27) Règlement du Conseil du 20 octobre 1970 (JO n° L 236, p. 1) codifié par la suite par le règlement n° 101/76 (JO n° L 20, p. 19).

(28) L'article 6 du règlement n° 170/83 du 23 janvier 1983 (JO n° L 24, p. 1) prévoit « qu'à compter du 1^{er} janvier 1983 et jusqu'au 31 décembre 1992, les États membres sont autorisés à maintenir le régime défini à l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 et à généraliser la limite de 6 milles jusqu'à 12 milles pour l'ensemble de leurs eaux ». Le paragraphe 2 de l'article 6 en liaison avec l'annexe I définit les activités de pêche des autres États membres qui peuvent se poursuivre dans les eaux côtières d'un État.

ans, et, alors qu'était imminente l'adoption de sa proposition d'un nouveau régime dérogatoire. En conséquence, dans le cadre de la procédure particulière de coordination des mesures nationales (29) mise en place à partir du 1^{er} janvier 1983 pour suppléer l'absence d'un régime global de conservation, la Commission a autorisé (30) à titre provisoire des mesures de conservation qui comportaient une limitation de l'accès dans la zone des douze milles. Cette décision constatait que ces mesures « correspondaient quant aux résultats » aux propositions de la Commission. Ainsi qu'il ressort de son dernier considérant, la Commission a été guidée essentiellement par le souci d'éviter pour des « raisons d'ordre public » que la réviviscence pendant quelques jours d'une liberté absolue d'accès — tout à fait antinomique avec l'évolution du droit international des pêcheries en faveur des préférences côtières — ne provoque dans la zone des douze milles de certains États membres de graves conflits.

La validité de mesures britanniques, autorisées par la Commission, limitant l'accès dans la zone des douze milles a été portée devant la Cour de Justice, dans le cadre d'un litige « monté » par un capitaine de pêche danois M. Kirk — de surcroît membre du Parlement européen — qui, pour avoir pêché le 6 janvier 1982 à l'intérieur de la zone des douze milles du Royaume-Uni, était poursuivi pénalement. M. Kirk a invoqué, devant la Cour, à l'appui de l'invalidité des mesures britanniques le principe de la liberté d'accès applicable intégralement à l'époque des faits litigieux en raison de l'expiration du régime dérogatoire du traité d'adhésion (31). La Commission a fait valoir, que les dérogations au principe de l'égal accès à partir du 1^{er} janvier 1983 avaient été autorisées rétroactivement par le règlement n° 170/83 du Conseil qui permet aux États membres de maintenir pendant une nouvelle période de dix ans un régime analogue à celui prévu par l'acte d'adhésion. A titre subsidiaire, elle a soutenu la compétence du Royaume-Uni pour prendre les mesures litigieuses en raison du respect de la procédure d'approbation par la Commission, et, du bien-fondé de telles mesures au regard tant des circonstances particulières du moment que des objectifs généraux de conservation.

Quelle que soit la solution que rendra la Cour dans l'affaire Kirk (32), on ne peut, semble-t-il, attendre de cet arrêt, compte tenu du caractère contestable de l'hypothèse de vide juridique dans le cas d'espèce, une réponse complète aux différents problèmes que

(29) Cf. déclaration de la Commission adressée au Conseil le 21 décembre 1983 (JO n° L 343, p. 2).

(30) Décision 83/3/CEE du 5 janvier 1983 (JO n° L 12, p. 50).

(31) Affaire 63/83, Regina contre Kirk.

(32) L'avocat général Darmon dans ses conclusions du 3 avril 1984 a estimé que : « En cas de carence de l'autorité normalement compétente pour déterminer le régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, et compte tenu de l'état du droit communautaire, un État membre avait le droit, dès lors qu'il se conformait aux règles de procédure applicables en la matière de mettre en vigueur, après le 31 décembre 1982, une mesure maintenant à titre temporaire l'interdiction aux navires immatriculés dans un autre État membre de pêcher dans ses zones côtières de 12 milles. »

pose la pratique systématique d'intervention de la Commission dans tous les cas de vide juridique.

II. — La nécessité d'une théorie

La Commission est amenée, comme on vient de le voir, à intervenir pour combler le vide juridique de plus en plus fréquemment et pour des périodes susceptibles de durer plusieurs mois et non seulement quelques jours. Le Conseil, lorsqu'il parvient à prendre la décision de déblocage, se contente de donner un effet rétroactif à la nouvelle réglementation (33), qui n'a pas pour effet de ratifier les mesures prises par la Commission pour maintenir la Communauté en l'état. Ces mesures ont une vie juridique propre et leur validité est susceptible d'être contestée, notamment, dans le cadre de recours préjudiciels que les particuliers, avec le soutien de certains États membres, ne se font pas faute de provoquer (34).

Dans un contexte encore largement incertain sur la légalité de l'action de la Commission, deux questions se posent principalement :

— la Commission a-t-elle l'obligation d'agir pour éviter un vide juridique (A) ? ;

— quelle est la limite de l'action de la Commission (B) ?

La réponse à la première question est fournie par la jurisprudence de la Cour, la réponse à la seconde doit être recherchée dans les solutions dégagées par les droits nationaux.

A. L'OBLIGATION POUR LA COMMISSION D'AGIR

L'intervention de la Commission pour éviter un vide juridique résulte de l'obligation pesant sur la Communauté, quelles que soient les circonstances, de faire face à ses responsabilités. En effet, le principe de la nécessaire continuité du système communautaire étant établi, il appartient à la Commission — et à elle seule — dans sa mission particulière d'application de la loi communautaire de prendre les mesures nécessaires.

1. Le principe de la continuité du système communautaire

La nécessité de maintenir le système communautaire en état de répondre à ses obligations a été consacrée par la Cour de Justice, dans l'affaire 804/79 (35) en des termes tout à fait explicites :

(33) Sur les conditions de la rétroactivité voir F. Lamoureux « The retroactivity of Community acts in the case law of the Court of Justice », *Common Market Law Review* 1983, p. 286.

(34) Dans l'affaire 84/81 (application de l'Écu dans la PAC), le Royaume-Uni est intervenu pour contester l'existence d'un vide juridique, dans l'affaire 63/83 (Kirk), le Danemark et les Pays-Bas ont adopté une attitude analogue.

(35) Arrêt précité du 5 mai 1981, Commission contre Royaume-Uni, Rec. p. 1074.

« Compte tenu de la situation créée par l'inaction du Conseil, les conditions dans lesquelles ces mesures (de conservation des ressources de pêche) peuvent intervenir doivent être définies à l'aide de tous les éléments de droit disponibles, même s'ils sont fragmentaires, et en faisant appel, pour le surplus, aux principes de structures qui sont à la base de la Communauté. Ces principes exigent que la Communauté soit maintenue, dans toutes les circonstances, en état de répondre à ses responsabilités dans le respect des équilibres essentiels voulus par le traité. » (motif 23)

La Cour dans sa jurisprudence antérieure avait déjà souligné la nécessité d'éviter toute discontinuité dans l'exercice par la Communauté des compétences que les auteurs des traités lui ont confiées. On rappellera en particulier qu'elle a rejeté la thèse de la caducité du chapitre VI du traité Euratom à la suite de l'abstention du Conseil d'adopter certaines dispositions de ce chapitre (36). Seule une disposition expresse du traité (ou sa révision) pourrait entraîner un dessaisissement des attributions conférées à la Communauté. Le fondement de l'obligation d'assurer la continuité du système communautaire réside, en effet, dans la logique implacable du transfert des compétences. L'arrêt dans l'affaire 804/79 (motif 20) souligne que la carence du Conseil, dans les domaines où le transfert de compétence est « total et définitif », ne peut, « en aucun cas » — c'est-à-dire même, en l'espèce, pour faire face aux besoins urgents de protection des ressources de pêche — restituer aux États membres la compétence d'agir unilatéralement. La Cour sur la base des principes de structure répartit les rôles en cas de vide juridique : aux États membres, une tâche supplétive de collaborer avec la Communauté en application de l'article 5, à la Commission la responsabilité essentielle d'assurer la continuité du système communautaire en application de l'article 155.

2. Le devoir de la Commission de prendre les mesures nécessaires

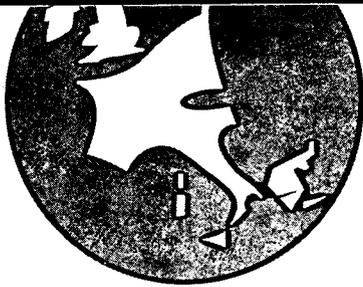
Le principe de continuité implique l'intervention de la Commission, mais le problème est de savoir si cette institution doit se contenter de coordonner et de contrôler des mesures nationales de suppléance, ou, si elle peut agir directement en s'arrogeant un pouvoir de décision.

Il convient de rappeler que la Cour, lorsqu'elle a déjà fait appel aux principes de structure pour justifier l'action de la Commission, lui a reconnu le pouvoir de prendre les « dispositions provisoires nécessaires ». Ce fut par exemple le cas, dans le cadre des traités CECA (37) et CEE (38), pour permettre à la Commission en matière de concurrence en l'absence de dispositions spécifiques, de procéder aux enquêtes nécessaires à la suite de plaintes des particuliers.

(36) Arrêt du 14.12.1971, aff. 7/71, Commission contre France, Rec. p. 1019 (motif n° 24).

(37) Ordonnance du Président de la Cour du 22 octobre 1975, aff. 109/75R, National Carbonising Company, Rec. p. 1193.

(38) Ordonnance de la Cour du 17.1.1980, aff. 792/79R, Camera-Care, Rec. p. 131 (cf. les conclusions contraires de l'avocat général Warner, Rec. p. 133).



L'avocat général Slynn, dans ses conclusions sur l'affaire 84/81 (application de l'Écu dans la PAC), a contesté que la Commission, faute d'une habilitation expresse, puisse proroger une réglementation du Conseil venant d'expirer (39). Il paraît difficile, cependant, de dénier le principe d'une action directe de la Commission, à la lumière en particulier de l'arrêt précité dans l'affaire 804/79 et du refus de la Cour dans l'affaire 84/81 de censurer la décision de la Commission de proroger l'application de l'Écu dans la PAC. La nécessité de maintenir la Communauté en état de remplir ses obligations implique souvent, en raison de l'urgence, une intervention de la Commission autre qu'une coordination des mesures prises à titre supplétif par les États membres. Le moyen administrativement le plus simple, afin d'éviter la désorganisation de tout un secteur économique, reste une décision formelle de la Commission de proroger la réglementation du Conseil venant d'expirer. En outre, la sécurité juridique impose le recours à un acte contraignant applicable dans toute la Communauté et dont le non-respect par un État membre est susceptible d'être sanctionné par la procédure d'infraction de l'article 169 du traité.

L'article 155, auquel fait expressément référence la Cour dans l'affaire 804/79 (motif 30), fournit la base nécessaire et suffisante à la compétence de la Commission aux fins de prendre les décisions appropriées à la variété des situations de vide juridique. La Cour s'est toujours efforcée, au nom « des principes de structure », de donner un usage « constructif » à l'article 155 (40). Le premier tiret de cet article confie à la Commission le soin de veiller à l'application des règles communautaires en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun. C'est, en effet, en sa qualité de gardienne des traités que la Commission agit pour éviter une situation de vide juridique. Il n'est nul besoin, à la lecture de l'article 155, de se référer à la théorie des pouvoirs implicites pour constater que les auteurs du traité ont voulu expressément que la Commission soit garante d'un fonctionnement régulier du système communautaire et puisse, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires à cet effet. La notion « d'application » des règles communautaires revêt dans le cadre du traité une portée aussi large que celle d'exécution des lois dans les droits internes. Ainsi, en droit français, cette notion ne peut se ramener à exécuter une loi, article par article, paragraphe par paragraphe, mais elle comporte « une tâche plus générale qui est d'assurer le minimum des conditions nécessaires à la continuité de la vie nationale, c'est-à-dire le maintien de l'ordre public et la marche des services publics, et ceci indépendamment même des prescriptions formelles du législateur (41) ». La jurisprudence du Conseil d'État (42) a souligné le lien indissociable entre exécution des lois

et obligation d'assurer la continuité d'un cadre juridique régulier.

L'obligation d'agir qui pèse sur la Commission dans son rôle de gardien du traité en prenant, le cas échéant, les mesures qui relèvent de la compétence du législateur communautaire a pour conséquence logique mais paradoxale qu'elle devrait combler le vide juridique même dans le cas où elle est en carence pour ne pas avoir fait de propositions de prorogation de l'ancienne réglementation (43). Une telle hypothèse imposerait un dédoublement fonctionnel entre ses rôles de gardien du traité et d'initiateur de la loi communautaire.

B. LA LIMITE DE L'ACTION DE LA COMMISSION

Jusqu'où la Commission peut-elle aller en prenant les mesures nécessaires pour éviter une situation de vide juridique ? Deux approches sont possibles. Selon la première — dite statique — la Commission, conformément au principe de continuité qui justifie son intervention — peut seulement « geler » la réglementation du Conseil qui a expiré. Selon la seconde approche — que l'on qualifiera de dynamique — le maintien du fonctionnement du système communautaire peut exiger, notamment si la carence du Conseil s'éternise, des mesures allant au-delà de la simple prorogation de l'ancienne réglementation. Dans cette hypothèse, les mesures nouvelles ne peuvent trouver leur justification par le recours au seul principe de continuité, elles devraient également prendre appui sur un autre fondement : théorie des circonstances exceptionnelles ou des pouvoirs de crise que connaissent certains ordres juridiques internes.

1. L'approche statique : la théorie du gel

Le corollaire du principe de continuité — qui fonde l'action de la Commission — implique que les mesures prises, à titre conservatoire, soient limitées à la seule nécessité de maintenir la situation existante, dans l'attente d'une décision de l'autorité habilitée à la modifier. La Commission, dans tous les cas de carence du Conseil concernant la politique agricole commune, s'est toujours inspirée de la théorie du gel de la norme communautaire qui venait d'expirer. Il est clair, par exemple, que le principe de continuité n'aurait pu justifier, lors du blocage de la fixation des prix en raison de la question de la contribution budgétaire britannique, une éventuelle application anticipée du

(39) Rec. 1982, pp. 1787-1788.

(40) P. Pescatore, article cité p. 579, note 37 qui souligne que la Cour, dans l'affaire Defrenne, a reconnu à la Commission, en se référant à l'article 155, la compétence de prendre des mesures d'application en vertu de l'art. 119, relatif à l'égalité des rémunérations des travailleurs masculins et des travailleurs féminins (arrêt du 8.4.1976, aff. 43/75, Rec. p. 455).

(41) G. Vedel, Droit administratif, PUF, 1980, pp. 59-60.

(42) Cf. en particulier le considérant classique de l'arrêt Heyries (CE, 28 juin 1918, Recueil Sirey, 22, 3, 49, note Hauriou) : « Considérant que par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République est placé à la tête de l'administration française et chargé d'assurer l'exécution des lois, qu'il lui incombe, dès lors, de veiller à ce qu'à toute époque les services publics institués par les lois et les règlements soient en état de fonctionner ». On soulignera l'analogie de ce considérant avec le motif n° 20 de l'arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire 804/79. Voir également CE 7 juillet 1950, Dehaene ; cet arrêt reconnaît la compétence du gouvernement, en vue d'assurer la continuité du service public, de réglementer le droit de grève consacré par le Préambule de la Constitution dans l'attente des lois réglementant son exercice.

(43) La Commission peut proposer de mettre fin à une réglementation existante venant à expiration pour y substituer un régime radicalement différent.

compromis accepté par tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni.

Dans les cas intéressant la pêche, y compris pour le vide juridique « matériel » concernant le régime de l'accès entre le 1^{er} et le 27 janvier 1983, la Commission s'est également placée sur le terrain de la théorie du gel même si les mesures étaient formellement prises par les États membres, « gestionnaires de l'intérêt commun », avec l'accord de la Commission. Il n'y a, comme on le verra plus loin, que la déclaration du 27 juillet 1981 sur l'application des propositions de TAC et quotas qui fasse exception à la règle du gel.

La théorie du gel permet d'éviter que la Commission — ou les États membres agissant à titre supplétif sous contrôle de la Commission — ne se substituent au moins matériellement au législateur. Les mesures prises sont, en effet, par nature conservatoires — condition sur laquelle insiste la Cour (44) — de façon à laisser au Conseil un terrain législatif vierge de nouvelles normes lorsqu'il aura retrouvé sa capacité de décision. L'arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire 804/79 peut être invoqué à l'appui de la théorie du gel (45). On soulignera, cependant, que le problème était de trancher entre la thèse du retour de la compétence en matière de pêche aux États membres et celle du maintien de l'exercice de cette compétence par la Communauté, et non pas entre l'approche statique et l'approche dynamique quant aux pouvoirs de la Commission.

2. L'approche dynamique : la théorie des pouvoirs de crise

Le fonctionnement des politiques communes peut être mis en danger par le simple gel de la norme communautaire. On prendra pour le démontrer l'exemple de la pêche. Le Conseil après avoir adopté, en janvier 1983, un régime commun de conservation des ressources n'a pu, en application de ce régime, adopter les totaux admissibles de capture (TAC) et les quotas par États membres qui devaient régir les activités de pêche en 1983. Il a prolongé les TAC et quotas applicables en 1982. C'est seulement le 20 décembre 1983, que le Conseil est parvenu à un accord sur les TAC et quotas de 1983. Il n'en demeure pas moins que la prolongation pendant près d'une année de la réglementation ancienne posait de graves problèmes pour la protection des espèces. En effet, la Commission avait proposé, conformément aux avis scientifiques que le Conseil doit respecter dans ses décisions (46) des chiffres de captures pour 1983 et 1984 inférieurs, dans certaines zones, à ceux de

1982 (47). Si le blocage au sein du Conseil avait persisté au-delà de décembre 1983, la Commission aurait dû s'opposer à une nouvelle prorogation pour 1984 du régime de 1982 qui s'éloignait de plus en plus des objectifs de préservation des ressources sur lesquels est fondée la politique commune de la pêche. Dans une telle hypothèse, faute d'une proposition de prorogation, il en aurait résulté un vide juridique et la Commission aurait certainement été amenée, comme en 1981, à demander aux États membres d'appliquer provisoirement ses propositions plus conformes à la sauvegarde de l'intérêt communautaire que le maintien de l'ancienne norme.

En réalité, dans des circonstances exceptionnelles caractérisées à la fois par la gravité de la situation, l'urgence et la nécessité d'y faire face, la Commission devrait se prévaloir — comme c'était implicite dans sa déclaration de 1981 (48) — de véritables pouvoirs de crise. Plusieurs États membres connaissent des régimes juridiques permettant, en cas de crise grave et en raison de l'urgence, aux autorités gouvernementales ou administratives de prendre des mesures provisoires mais non conservatoires qui relèveraient dans une situation normale de la compétence du Parlement. De tels régimes sont prévus par la Constitution (49) ou sont de création jurisprudentielle (50). Leur mise en œuvre obéit à des conditions très strictes relatives à la gravité de la situation de fait et qui visent surtout les cas de guerre. A supposer que l'on puisse assimiler la carence du Conseil à de telles circonstances exceptionnelles, il faudrait, en outre, que la Commission démontre que, pour la sauvegarde de l'intérêt commun, tous les moyens légaux d'agir ont été épuisés. Or, on sait que le blocage de la décision au sein du Conseil résulte, en réalité, de la pratique née du « compromis de Luxembourg ». Il est donc nécessaire que la Commission, avant d'envisager des mesures de

(47) En outre, la non-adaptation des TAC aux avis scientifiques risquait d'amener la Communauté à ne pas respecter ses engagements internationaux vis-à-vis de certains pays tiers notamment la Norvège pour la gestion de stocks communs de poissons.

(48) Déclaration précitée de la Commission du 27 juillet 1981 au Conseil dans laquelle elle considérait comme « légalement contraignantes » ses propositions (JO n° C 224, p. 1).

(49) Au Danemark, la constitution (article 23) prévoit que dans les cas de grande urgence et dans l'impossibilité de réunir le Parlement, le Roi peut adopter des lois provisoires, qui ne peuvent toutefois être contraires à la Constitution et qui devront être présentées au Parlement dès qu'il sera en mesure de se réunir. En Italie, la constitution (article 77) prévoit que dans les cas extraordinaires de nécessité et d'urgence le gouvernement adopte, sous sa responsabilité, des actes provisoires ayant force de loi qu'il doit transmettre immédiatement au Parlement, lequel doit les rectifier dans un délai de 60 jours.

(50) En France, le Conseil d'État a dégagé la théorie des circonstances exceptionnelles qui peut permettre à l'administration de faire des actes relevant du domaine de la loi sous le contrôle du juge. Le législateur, puis le constituant (article 16 de la constitution de 1958) ont institutionnalisé cette théorie. En Allemagne, la Cour constitutionnelle fédérale a développé la doctrine de « la plus juste approximation ». Selon cette doctrine, lorsqu'il existe une situation inconstitutionnelle à laquelle seule la législation peut remédier totalement, les autorités administratives sont habilitées, jusqu'à ce que cette législation soit arrêtée, à créer une situation se rapprochant le plus possible de celle qui résulterait d'une application correcte de la loi fondamentale.

(44) Cf. affaires précitées 109/75R, Rec. 1975 p. 1193 et 792/79R, Rec. 1980, p. 130.

(45) J. Mertens de Wilmars, « Nationale maatregelen ter uitvoering of ter aanvulling van het gemeenschapsrecht. » in : In Orde — Liber Amicorum P. Verloren van Themaat — Kluwer 1982 — pp. 167-174.

(46) Article 2 du règlement n° 171/83 du 25.1.1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO n° L 24, p. 1).



crise, mette le Conseil en demeure d'agir, conformément à l'article 175 du traité CEE, et, en cas de refus persistant d'utiliser les procédures de vote prévues, éventuellement par le traité, saisisse la Cour d'un recours en carence. Dans ce cas, la Commission pourrait conforter sa position en demandant à la Cour d'ordonner des mesures provisoires en application de l'article 186 du traité, et, par cette échappatoire, laisser en définitive au juge communautaire la responsabilité des mesures exceptionnelles.

On peut se demander, cependant, si la jurisprudence de la Cour ne permet pas à la Commission d'éviter de se placer sur ce terrain des pouvoirs de crise, propice à des dérapages institutionnels. En effet, dans l'affaire 804/79, la Cour a parfaitement saisi le danger de pétrifier les mesures anciennes face aux nécessités d'adaptation à l'évolution de la situation matérielle (en l'espèce, les besoins urgents de conservation). Elle a prévu une soupape de sûreté par la possibilité de modifier les mesures existantes avec l'accord de la Commission. Or, une telle modification ne peut être faite qu'en fonction d'un critère d'appréciation communautaire (51). Il n'existe pour cela qu'un seul élément de référence : la proposition* de la Commission non encore adoptée par le Conseil. Il semble donc possible que, sans invoquer formellement des pouvoirs de crise, la Commission puisse, si les circonstances l'exigent, appliquer, ou demander aux États membres d'appliquer, de façon anticipée, tout ou partie de sa proposition. Elle peut être d'autant plus portée à le faire que les États membres disposent de la faculté de contester rapidement la légalité de l'action de la Commission en saisissant la Cour par voie de référé.

*
**

L'intervention de la Commission ne pose pas de problèmes juridiques majeurs si elle se contente de

proroger une réglementation du Conseil qui a expiré. Il en va autrement lorsqu'elle est amenée à prendre des mesures nouvelles en se substituant temporairement au législateur communautaire. Si, dans cette hypothèse, l'action de la Commission peut se justifier au regard de la sauvegarde de l'intérêt général, l'adoption de mesures qui ne sont pas conservatoires risque d'entraîner des contestations sur le plan politique et sur le plan judiciaire de nature à remettre en cause le principe même de l'intervention de la Commission pour éviter une situation de vide juridique. La Communauté pourrait alors connaître des difficultés aussi graves que celles qui ont éclaté à l'intérieur des Nations-Unies lorsque l'Assemblée Générale, par le vote de la résolution 377 dite « Union pour le maintien de la paix », s'est attribuée des pouvoirs dérogeant aux dispositions de la Charte pour suppléer le Conseil de Sécurité défaillant (52). En réalité la question de l'escalade à partir de la théorie du gel de la situation existante vers celle des pouvoirs de crise dépend en grande partie de la durée de la carence du Conseil.

D'une façon générale, la Commission, dans les différents cas de vide juridique, a pris toutes ses responsabilités, allant même au-delà du simple maintien à titre conservatoire de la norme ancienne, afin d'éviter de compromettre la gestion ou le développement de politiques communes. Face aux conséquences parfois chaotiques du processus décisionnel au sein de la Communauté, la Commission a refusé d'adopter la solution confortable d'une position attentiste et de faire sienne la morale du proverbe chinois selon lequel on ne peut reprocher à une passoire d'avoir des trous. L'intervention systématique de la Commission pour éviter le vide juridique illustre que, parmi ses attributions, il y en a au moins une qui ne participe pas au processus de déclin, dans lequel elle se serait engagée, c'est celle de gardienne des principes fondamentaux des traités et, en premier lieu, celui de la continuité de la Communauté.

(51) Voir en ce sens arrêt du 14 février 1984, aff. 24/83, *Gewiese contre MacKenzie* (non encore publié). La Cour de Justice rejette la thèse selon laquelle il appartiendrait aux autorités nationales de prendre l'initiative de modifier les mesures de protection des ressources de la pêche en fonction de l'évolution des données scientifiques.

* Cette thèse ne peut être accueillie. Elle méconnaît, en effet, la compétence qui a été conférée à la Communauté depuis le 1^{er} janvier 1979 pour prendre les mesures de protection des ressources biologiques de la mer. Il n'appartient donc qu'aux

autorités communautaires de constater que les règles de protection précédemment édictées ne répondent plus aux données scientifiquement disponibles et de *prendre les mesures qu'appelle cette situation* » (motif 19).

(52) La Cour Internationale de Justice, dans son avis du 20 juillet 1962 relatif à « Certaines dépenses des Nations-Unies » (Rec. 1962 p. 163) n'a pas tranché la question de la validité de la résolution 377 tout en reconnaissant la responsabilité principale, mais non exclusive, du Conseil de Sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Cour de Justice

Le 26 mars 1984, la Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats membres a nommé, en remplacement de M. Mertens de Wilmars, juge démissionnaire, M. René Joliet comme juge à la *Cour de Justice* des Communautés européennes, jusqu'au 6 octobre 1985 inclus.

Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom

Lors de sa session du 22 mars 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, M. Jürgen Arnold, comme membre du *Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom* pour la période restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 28 mars 1985.

Comité du Fonds social européen

Lors de sa session de 9/10 avril 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, M. F.H.A.M. Kruse, comme membre titulaire du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement de M. Renardel de Lavalette, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 23 mai 1985.

Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session du 22 mars 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement luxembourgeois, M. Jean-Marie Mousel, Conseiller de Gouvernement au Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs* en remplacement de M. Fernand Ewen, membre titulaire démissionné, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1984 ;

Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants

Lors de sa session des 9/10 avril 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement hellénique, M. Ch. Nikolakopoulo, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants*, en remplacement de M. Charakas, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1984.

Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Lors de sa session du 22 mars 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. André Rebière, Ingénieur Général des Mines, Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail* en remplacement de M.A. Nutte, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 1^{er} avril 1985 ;

Haute-Volta

Le 29 mars 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Amadé Quedraogo, désigné par le Gouvernement de la République de Haute-Volta comme Représentant, respectivement Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Antoine Dakoure.



Guinée-Bissau

Le 13 avril 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Bubacar Touré, désigné par le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau, comme 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. Monsieur l'Ambassadeur Mario Cabral.

II. — Activités communautaires

FIXATION DES PRIX AGRICOLES 1984/85 ET AMÉNAGEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Lors de sa session des 30/31 mars 1984, le Conseil a révisé un accord d'ensemble concernant la fixation des prix agricoles et certaines mesures connexes pour la campagne 1984/1985, le démantèlement des montants compensatoires monétaires et l'adaptation de la politique agricole commune, particulièrement en ce qui concerne la maîtrise de la production dans le secteur laitier.

L'accord s'est traduit par l'adoption d'une soixantaine de règlements couvrant les secteurs suivants :

— montants compensatoires monétaires	(1 règlement)
— produits laitiers	(13 règlements)
— viande bovine	(3 règlements)
— viande ovine	(3 règlements)
— fourrages séchés	(1 règlement)
— vers à soie	(1 règlement)
— céréales et riz	(11 règlements)
— fruits et légumes frais et transformés	(7 règlements)
— graines oléagineuses	(4 règlements)
— huile d'olive	(3 règlements)
— secteur viti-vinicole	(1 règlement)
— tabac	(3 règlements)
— sucre	(2 règlements)
— protéagineux	(4 règlements)
— fibres textiles, coton	(4 règlements)
— viande porcine	(1 règlement)

ainsi que d'une décision concernant la modification de concession tarifaire concernant des résidus de l'industrie du maïs (corn gluten feed).

L'accord d'ensemble a été rendu possible — sur la base des accords conditionnels dégagés les 11/12/13 et 16/17 mars

— par une solution spécifique apportée au problème de l'attribution des quantités garanties pour certains Etats membres et notamment l'Irlande dans le cadre du système de maîtrise du marché laitier ;

— par le complément d'accord dégagé en ce qui concerne les MCM, notamment en fixant le niveau de la compensation à accorder à l'Allemagne lors du passage à la 2^e étape du démantèlement des MCM positifs ;

— moyennant la solution apportée aux problèmes encore ouverts pour les autres produits après les délibérations des 11/12/13 et 16/17 mars 1984, et dont les éléments ont été intégrés dans l'accord d'ensemble.

Compte tenu de ces précisions sur les délibérations de la présente session, les éléments essentiels de l'accord global ainsi formalisé peuvent se résumer comme suit :

1. Seuils de garantie

D'une manière générale, le Conseil a approuvé les orientations proposées par la Commission (dans son document COM 500) relatives à la création de seuils de garantie. Il a

souligné l'opportunité d'introduire ces instruments dans l'organisation des marchés des produits, connaissant ou risquant de connaître des excédents ou bien des accroissements rapides des dépenses. Dans la mise en œuvre de ces orientations, le Conseil aura présent à l'esprit les implications des concessions commerciales faites aux pays tiers.

2. Niveau de prix

Par rapport aux prix de la campagne 1983/84, les différents produits se répartissent de la façon suivante :

a) Produits dont le prix est abaissé de 1 %

Blé tendre, orge, maïs, huile d'olive, fourrages déshydratés, pois et fèves, lin et chanvre, vin de table, viandes bovine, ovine et porcine.

Pour la viande ovine, aucun changement de prix n'est fixé pour la campagne 1985/86. Avant le 31 octobre 1984, la Commission fera des propositions pour les prix 1985/86.

b) Produits dont le prix est maintenu

Prix d'intervention du blé dur et du seigle et prix du sucre.

Le prix indicatif du lait est maintenu à 27,43 Ecus/100 kg — toutefois les prix d'intervention sont les suivants :

	ECUs/100 kg
beurre.....	319,70
lait écrémé en poudre.....	165,88
fromage Grana Padano	
d'un âge de 30 à 60 j.....	381,75
d'un âge de 6 mois au moins.....	472,75
fromage Parmigiano Reggiano	
d'un âge de 6 mois au moins.....	521,61

Le coefficient de rendement technique de 830 g de matière grasse par kg de beurre est remplacé par 838 g.

Les frais de transformation pour les fromages sont majorés de 20 %.

c) Produits dont les prix sont modifiés :

— riz :	prix indicatif : + 3,12 prix d'intervention : + 2,5
— blé dur :	prix indicatif : + 0,6 aide : + 1,5
— coton :	prix d'objectif : + 1,5 prix minimum : + 1,5
— tabac :	prix d'orientation et prix d'intervention entre - 3 et + 2
— fruits et légumes :	prix de base entre - 1 et + 2
— vers à soie :	aide : + 1,5

Pour le tournesol et le colza, le prix est abaissé d'un point supplémentaire, soit respectivement - 1 et - 2.

3. Démantèlement des MCM

A. MCM futurs

En ce qui concerne les MCM futurs, le Conseil a arrêté les dispositions nécessaires pour que jusqu'au début de la campagne laitière 1987/88 d'éventuelles modifications des parités monétaires ne puissent en aucun cas entraîner la création de MCM positifs fixes.

Cela s'effectuera par l'application d'un coefficient correcteur aux taux pivots utilisés dans le cadre de l'écu.

La Commission prendra les mesures nécessaires afin d'éviter que les MCM négatifs ainsi créés ne conduisent à des distorsions au niveau des restitutions à l'exportation.

Le démantèlement des MCM négatifs ainsi créés sera effectué sur proposition de la Commission en fonction de la situation économique des Etats membres en tenant compte, à la lumière de l'expérience passée, de la nécessité de ne pas perturber les équilibres de marché et de ne pas aggraver l'inflation des Etats membres concernés.

Avant le 31 décembre 1986, la Commission soumettra au Conseil un rapport sur l'application de ce régime et fera des propositions en fonction de la situation économique et monétaire de la Communauté, de l'évolution des revenus agricoles ainsi que de l'expérience acquise.

Au cas où le Conseil n'aurait pas arrêté avant le début de la campagne laitière 1987/88 des décisions visant, au vu du rapport susmentionné, soit à proroger le système en vigueur soit à en créer un autre, le régime applicable avant la campagne 1984/85 est remis en vigueur.

B. MCM positifs existants

a) Au début de la campagne 1984/85 de chacun des produits, une partie des MCM positifs de tous les Etats membres concernés sera démantelée par application d'un coefficient correcteur permettant leur conversion en MCM négatifs ; le coefficient correcteur est calculé de façon à réduire les MCM allemands de 3 points.

Les MCM négatifs ainsi créés sont éliminés au début de la campagne 1984/85 de chacun des produits.

b) Il sera procédé le 1^{er} janvier 1985 à un démantèlement de 5 points des MCM positifs allemands. En contrepartie, la République fédérale d'Allemagne sera autorisée par la Communauté à accorder une aide spéciale octroyée par versement mentionné dans la facturation et/ou la déclaration de la TVA et utilisant l'instrument de la TVA. Le montant de cette aide est égale à 3 % du prix hors TVA payé par l'acheteur du produit agricole.

La Communauté participera au financement de cette aide de façon dégressive à la hauteur de 120 Mio Ecu en 1985 et de 100 Mio Ecu en 1986. Une participation de la Communauté pourra être décidée en 1987 en fonction de l'évolution du niveau de la compensation nationale à laquelle aura procédé la République fédérale d'Allemagne.

c) Il sera procédé le 1^{er} janvier 1985 à un démantèlement en ce qui concerne les Pays-Bas de 0,6 point de MCM sur le lait, 0,7 point sur les céréales et 0,8 point sur les autres produits, de façon que les MCM néerlandais soient égaux aux MCM allemands. Si les Pays-Bas, à leur demande, sont autorisés à prendre des mesures nationales analogues à celles de la République fédérale d'Allemagne, ils pourront bénéficier de mesures communautaires analogues à celles qui seront décidées pour la République fédérale d'Allemagne.

d) Les MCM positifs allemands et néerlandais qui subsisteront après le 1^{er} janvier 1985 seront éliminés au plus tard au début de la campagne 1987/88 pour chacun des produits.

e) Pour ce qui concerne le Royaume-Uni, le statut de la Livre Sterling ne permet pas de programmer un démantèlement d'éventuels MCM positifs autre que celui prévu sous a). Un démantèlement dépassant celui prévu sous a) sera donc prévu, si nécessaire, lors des propositions des prix annuels de la Communauté.

C. MCM négatifs existants

Les MCM négatifs existants sont démantelés sur base de propositions de la Commission.

D. Mode de calcul des montants compensatoires monétaires

Règles de non cumul — si l'écart monétaire (franchise déduite) engendré par une modification des parités est compris entre 0 et 0,5, il n'y a pas de MCM. Si l'écart monétaire (franchise déduite) est supérieur à 0,5 et inférieur ou égal à 1, le MCM est de 1 point.

Les règles actuelles relatives aux franchises sont maintenues.

En ce qui concerne le vin, la règle de contraction est supprimée. Dans ce secteur, la Commission pourra procéder, après consultation du Comité de Gestion, à un élargissement de la franchise dans la limite d'un plafond de 5 points.

La proposition de la Commission concernant la modification du mode de calcul du MCM porc est adoptée et entrera

en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1985. Cette modification restera valable aussi longtemps que le nouveau système régissant les MCM sera appliqué. Toutefois, le prix d'intervention n'est pas supprimé dans le règlement de base.

4. Maîtrise de la production laitière

a) La durée du régime de maîtrise est de cinq ans. Un rapport sera établi par la Commission après 3 ans.

b) La quantité globale définitive garantie est de 98,363 millions de tonnes à laquelle s'ajoutera une réserve communautaire. La répartition entre Etats membres se fera sur la base 1981 + 1 %.

c) Pour la campagne 1984/85 la quantité garantie est de 99,235 + une réserve communautaire.

Cette souplesse sera financée notamment par un point supplémentaire de coresponsabilité linéaire pour la campagne 1984/85.

d) Les quantités correspondant aux références de chacun des Etats membres sont réparties par régions définies selon des critères et une procédure communautaires, soit entre les producteurs soit entre les laiteries. Le dépassement est sanctionné par un prélèvement de
— 75 % du prix indicatif du lait pour les quotas individuels
— 100 % du prix indicatif du lait pour les quotas collectifs.

e) Le système sera étendu aux livraisons directes. Dans ce cas, le dépassement est sanctionné par un prélèvement de 75 % du prix indicatif du lait.

f) La flexibilité en ce qui concerne les quotas par exploitation individuelle suivra les critères définis par le Conseil. Les adaptations nécessaires sont apportées pour les régions où les quantités garanties s'appliquent au niveau des laiteries.

g) L'aide de 120 mio Ecu pour soutenir les revenus des petits producteurs de lait sera maintenue pour deux campagnes (prorogation du règlement 1210/83) ; les critères d'attribution communautaires ont été définis.

h) Dans le cadre de la politique structurelle et dans des conditions à déterminer, des aides à la restructuration peuvent être attribuées à la production laitière, pendant la durée d'application du régime de maîtrise de la production.

i) Le prélèvement spécial sur le lait provenant des exploitations intensives proposé par la Commission n'est pas retenu.

j) L'aide à la consommation de beurre du Royaume-Uni est fixée à 12,75 Ecu/100 kg ce qui représente un abattement de 75 % par rapport au taux actuel.

k) Dispositions spécifiques pour certains Etats membres :
— la quantité garantie de lait pour l'Irlande et l'Italie sera égale aux livraisons de l'année 1983 ;

— pour la campagne 1984/1985 la réserve communautaire est fixée par le Conseil à 335 000 tonnes. La commission, selon la procédure du Comité de gestion attribuera de cette réserve 25 000 tonnes au Luxembourg, 245 000 tonnes à l'Irlande et 65 000 tonnes à l'Irlande du Nord ;

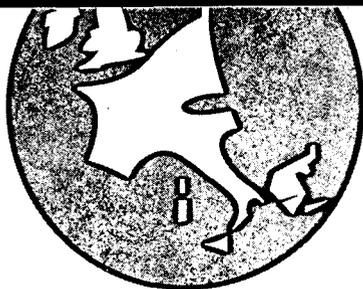
— pour les années futures le volume de la réserve communautaire sera revu, tenant compte de l'évolution du marché et des quantités qui seront disponibles ;

— lors de la distribution des quantités rajoutées à la réserve, une priorité sera accordée à l'Irlande ;

— le passage de la période transitoire de 1984/1985 à la période définitive sera géré de manière à assurer que les quantités disponibles pour l'Irlande ne soient pas réduites dans les années futures.

l) Application du superprélèvement

— la perception du prélèvement se fera chaque trimestre sur les quantités cumulées dépassant pour le trimestre en cause la quantité de référence cumulée du trimestre correspondant de l'année de référence.



— en vue de faciliter l'application du régime de superprélèvement, il est convenu de considérer en Grèce l'ensemble des acheteurs comme un seul acheteur, compte tenu du fait que la production de toute la Grèce représente moins de 1 % de la production communautaire et que le nombre total des acheteurs y est très élevé.

m) Autres mesures dans le secteur laitier

— une aide à l'utilisation industrielle du beurre est octroyée afin de permettre l'achat de beurre à prix réduit par le fabricant de certains produits alimentaires à déterminer en Comité de gestion ;

— la proposition relative à l'octroi d'une aide au lait écrémé concentré destiné à d'autres animaux que les veaux (porcs et volailles) est acceptée pour une durée de 3 ans. Le Conseil invite la Commission à proposer l'octroi d'une aide au lait en poudre partiellement écrémé pour les veaux ;

— la proposition relative à l'exclusion du régime du trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et de certaines manipulations usuelles est acceptée pour deux campagnes, étant entendu qu'un rapport de la Commission sur la situation du marché du beurre, accompagné éventuellement de propositions appropriées, sera présenté au Conseil avant la fin de la campagne 1984/1985.

5. Autres produits

A. Viande bovine

— la fixation du prix d'orientation et du prix d'intervention pour toutes les viandes bovines en fonction du poids vif est maintenue pour 3 ans.

— Le Conseil convient d'appliquer immédiatement la grille de classement des carcasses pour la fixation des prix d'achat à l'intervention, à titre expérimental pour une période de 3 ans. La Commission fera rapport au Conseil sur l'application de la grille à l'intervention avant la fin de la campagne 1984/1985.

— La Commission fixera les prix d'achat à l'intervention sur la base de
350 Ecus/100 kg pour les jeunes bovins R 3
355 Ecus/100 kg pour les bœufs R 3.

— La période de transition pour le passage de l'actuel prix d'achat à l'intervention dans chaque Etat membre au prix d'achat uniforme s'étendra sur trois étapes égales.

Le Conseil prend note de l'intention de la Commission, en relation avec l'introduction de la grille, d'appliquer les mêmes arrangements concernant l'intervention tant en Irlande qu'en Irlande du Nord.

— La Commission acceptera l'achat à l'intervention de carcasses de qualité U 2 pour les jeunes bovins et les bœufs pendant la durée de la période transitoire.

— Le Conseil a pris acte de l'intention de la Commission de fixer pendant les années de transition pour le passage à l'application intégrale de la grille, les prix d'achat de la catégorie U 2 en ayant présent à l'esprit les problèmes qui se posent pour cette qualité afin de tenir compte notamment des « Vitelloni » en Italie.

— Le Conseil a marqué son accord de principe sur le maintien pour une campagne de la prime de naissance des veaux en Italie avec 13 Ecus pris en charge par le FEOGA et pour le maintien du régime de prime variable à l'abattage au Royaume-Uni pour un an, étant entendu que le montant de 80 Ecus sera réduit à 65 Ecus et moyennant application du « Claw-back » aux exportations britanniques. Par ailleurs, le Conseil a marqué son accord pour autoriser l'Italie à verser une aide nationale complémentaire de 19 Ecus à la naissance des veaux.

B. Viande ovine

— La campagne ovine reste fixée au premier lundi du mois d'avril.

— La saisonnalisation proposée pour le prix de base est modifiée pour tenir compte des discussions menées au niveau technique au sein du Conseil.

— La France continue à être considérée comme une région distincte.

— Le plafond proposé pour la prime variable, et la limitation correspondante du claw-back, sont laissés de côté pour le moment, en attendant le résultat des négociations sur la fixation d'un prix minimum à l'importation.

— Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de maintenir la non récupération de la prime variable à l'abattage (claw-back) pour les produits exportés hors de la Communauté.

Le Conseil est convenu en outre d'une modification du mode de calcul de la prime à la brebis étant entendu que les conditions d'octroi de la prime en Italie et en Grèce restent inchangées.

C. Céréales

Les prix indicatifs sont dérivés des prix d'intervention effectivement fixés par le Conseil pour la campagne en cause.

Les indemnités compensatrices de fin de campagne seront calculées selon les modalités habituelles, toutefois :

— pour le blé et le seigle, on prendra en compte 5,5 majorations mensuelles,

— pour le maïs, 4 majorations.

Le Conseil prend note de l'intention de la Commission de mettre en œuvre des mesures d'intervention sur le blé tendre panifiable de qualité minimale pendant les trois premiers mois de la campagne 1984/1985.

Amylacés : le régime actuellement appliqué est reconduit. La Commission proposera en vue de son application lors de la campagne suivante un nouveau régime d'aide aux amyliacés.

Le mandat demandé par la Commission au Conseil sur la stabilisation des importations des substituts de céréales est adopté.

Blé dur : un seuil de garantie de 4 600 000 tonnes est instauré conformément au doc. COM 500, mais le régime d'intervention n'est pas modifié.

D. Vin

a) Mesures structurelles

Les plantations nouvelles de vignes à raisins de table et à raisins de cuve, y compris celles destinées à produire des v.q.p.r.d., sont interdites jusqu'au début de la campagne 1990/91, sauf dérogations individuelles accordées sous le contrôle de la Commission en ce qui concerne les v.q.p.r.d.

Les actions structurelles d'amélioration et de diminution du vignoble seront poursuivies.

b) Pratiques œnologiques et politique de qualité

Les dispositions proposées par la Commission feront l'objet d'un examen ultérieur, afin de parvenir à un ensemble de mesures ayant pour effet d'orienter la production vers la qualité et de restreindre les implantations du vignoble dans les zones peu aptes à une production de qualité.

c) Régime des interventions

La possibilité est prévue de réserver l'accès à la distillation exceptionnelle aux seuls producteurs qui ont participé à la distillation préventive en début de campagne.

Le prix de déclenchement est fixé à 92 % du prix d'orientation pour tous les types de vins.

Afin d'éviter lors des distillations un avantage indu pour les vins dont une partie de l'alcool a été obtenue à bas prix par le biais de la chaptalisation ou d'un enrichissement avec des moûts ayant reçu une aide, il est prévu un abattement du prix de la distillation correspondant à l'avantage dont ces vins ont bénéficié.

A la demande de la France il a été entendu en outre que l'aide au stockage privé à court terme pour le vin pourra être octroyée à charge nationale.

E. Huile d'olive

Le Conseil convient de prendre une décision sur les propositions de règlements améliorant le contrôle, avant le 31 mai 1984.

Le Conseil a décidé d'étendre le système d'aide forfaitaire à tous les petits producteurs (moins de 100 kg d'huile).

F. Huiles de graines

Problème du colza 00 : une étude technique de la Commission est prévue en Groupe d'experts et une proposition pour la campagne 1985/1986 sera présentée par la Commission en temps utile.

Pour le tournesol, le Conseil a décidé d'instaurer un mécanisme de seuil de garantie.

G. Protéagineux

Sous réserve de l'avis de l'Assemblée, l'aide aux pois et fèves destinés à l'alimentation humaine est maintenue.

Le régime des aides aux protéagineux est étendu aux lupins (prix de seuil 47,82 Ecu/100 kg sur la base du prix de seuil actuel des pois).

Soja : le régime actuel des aides est maintenu. Les Etats membres producteurs ont le choix pour une campagne entre le système actuel (aide octroyée au premier acheteur et le système proposé par la Commission (aide octroyée aux huileries) ; avant l'expiration de ce délai la Commission présentera au Conseil un rapport sur l'application des systèmes assorti le cas échéant de propositions appropriées.

H. Fruits et légumes transformés

Le Conseil a adopté le règlement modifiant le régime d'aides octroyées aux fruits et légumes transformés.

— *Seuils de garantie pour les produits transformés de tomates.*

Un seuil de garantie de 4 700 000 tonnes (matière première) est fixé pour l'ensemble des produits transformés à base de tomates (avec des sous-seuils pour les tomates pelées, concentrés de tomates et autres produits à base de tomate). Lorsque le seuil est dépassé, l'aide est réduite pour la campagne suivante en fonction du dépassement du seuil et proportionnellement au dépassement des sous-seuils.

— *Calcul de l'aide*

A. L'aide est calculée sur base de la matière première.

L'assiette utilisée pour le versement de l'aide est constituée par le produit fini net (boîte de conserve exclue).

Le passage de la matière première au produit fini net s'effectue par le jeu de coefficients forfaitaire (ex. : 6 kg de tomates pour 1 kg de concentré).

Au cas où le prix des produits importés des pays tiers ne pourrait être considéré comme représentatif (volume importé insuffisant), un prix forfaitaire lui serait substitué, déterminé dans les conditions prévues par la Commission.

B. *Petits emballages* : la grille de bonification pour les concentrés en petits emballages sera supprimée progressivement sur trois campagnes, selon trois étapes identiques.

— *Raisins secs*

Les modifications suivantes son apportées au régime actuel :

— la plantation de nouvelles superficies est interdite ;

— le prix minimum payé aux producteurs est maintenu pour la campagne 1984/85 à son niveau actuel ;

— un seuil de garantie est instauré pour les raisins de Corinthe (65 000 t) et les sultamines (93 000 t).

En cas de dépassement du seuil, le prix minimum à payer au producteur est réduit pour la campagne suivante à même proportion.

— le système d'intervention s'applique pour les raisins secs et les figues sèches, étant entendu que la mise à l'intervention est, en tout état de cause, exclue pendant les dix premiers mois de la campagne :

— les normes de qualité feront l'objet d'un renforcement.

La Commission est invitée à déployer la plus grande vigilance dans la fixation et l'application des frais de stockage pour les raisins secs.

La Commission présentera avant le 31 décembre 1987 un rapport sur le fonctionnement de ce régime, assorti de propositions de modifications éventuelles.

Mesures structurelles

Des programmes d'irrigation et de vulgarisation en Grèce seront poursuivis en 1985 avec financement prioritaire par le FEOGA.

— *Autres fruits transformés*

Pour tenir compte de la situation des prix sur le marché mondial, les aides sont réduites de la manière suivante :

— poires au sirop : - 5 %

— pêches au sirop : - 18 %

— cerises au sirop : - 60 %

(cette proposition maintient l'économie budgétaire prévue pour la suppression des cerises).

I. Coton

Le seuil de garantie est fixé à 500 000 tonnes.

J. Sucre

Reconduction pour la campagne 1984/85 de la suspension de la dégressivité des aides pour les régions septentrionales de l'Italie dans les mêmes conditions que pour la campagne 1983/84.

**

RELATIONS AVEC LA NOUVELLE-ZÉLANDE

Le Conseil a marqué son accord sur la prorogation pour les mois d'avril et mai de l'autorisation pour le Royaume-Uni d'importer certaines quantités de beurre néo-zélandais à des conditions particulières. La quantité fixée pour la période allant du 1er janvier au 31 mai sera de 34 583 tonnes.

En même temps le Conseil a adapté le prélèvement spécial au nouveau prix d'intervention du beurre.

Il a en outre exprimé un préjugé favorable à ce que cette concession soit prorogée jusqu'à la fin de l'année 1984 (quantité totale pour l'année : 83 000 tonnes), sous réserve des résultats qu'auront les pourparlers en cours avec ce pays dans le secteur de la viande ovine.

TOURISME

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 9/10 avril 1984, la résolution ci-après concernant une politique communautaire du tourisme :

« Le Conseil des Communautés Européennes, considérant qu'aux termes de l'article 2 du traité, la Communauté a notamment pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et une expansion continue et équilibrée ainsi que des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ; que le tourisme peut contribuer à la réalisation de ces objectifs ;

considérant que le tourisme est une activité importante pour l'intégration de l'Europe ;



considérant que le tourisme concerne ou est concerné par un grand nombre d'actions communautaires ;

considérant que la coordination d'actions communautaires relatives au tourisme et la consultation entre les Etats membres et la Commission peut faciliter le tourisme dans la Communauté ;

accueille favorablement l'initiative de la Commission d'attirer l'attention sur l'importance du tourisme et prend note des premières orientations d'une politique communautaire du tourisme contenues dans la communication de la Commission ci-jointe ;

souligne la nécessité d'une prise en considération accrue de la dimension du tourisme dans le processus décisionnel de la Communauté et la nécessité d'une consultation entre les Etats membres et la Commission en matière de tourisme ;

invite la Commission à lui faire des propositions dans le domaine du tourisme, basées notamment sur les consultations des Etats membres mentionnées ci-dessus et respectant les particularités des politiques nationales et les engagements internationaux des Etats membres ».

ÉLIMINATION DES ENTRAVES TECHNIQUES AUX ÉCHANGES

Le Conseil, lors de sa session des 8/10 avril 1984, a marqué son accord quant au fond sur 15 directives en instance devant le Conseil depuis plusieurs années dans le domaine de l'élimination des entraves techniques aux échanges concernant les secteurs suivants :

— Appareils à pression

- bouteilles à gaz sans soudure en acier,
- bouteilles à gaz sans soudure en alliage d'aluminium,
- bouteilles à gaz soudées en acier non allié.

— Directives-cadre

- appareils utilisant des combustibles gazeux,
- appareils de levage ou de manutention,
- matériels et engins de chantier.

— Appareils de production instantanée d'eau chaude

— Ascenseurs mûs électriquement

— Limitation des émissions sonores des matériels et engins de chantier

- brise-béton et marteaux piqueurs,
- groupes électrogènes de soudage,
- groupes électrogènes de puissance,
- motocompresseurs,
- grues à tour.

— Tondeuses à gazon

— Matériel électrique

- appareils électriques utilisés dans la médecine humaine et vétérinaire.

L'adoption de ces directives constituera un pas important pour la réalisation d'un véritable marché unique pour tous ces secteurs en permettant aux producteurs d'utiliser pleinement les possibilités découlant de la dimension de la Communauté et en contribuant à la protection des consommateurs.

AIDES D'ÉTAT À LA CONSTRUCTION NAVALE

Parvenir d'ici fin 1986 à une véritable restructuration de la construction navale dans la Communauté

Restreindre rigoureusement les aides d'état à la construction navale à partir de 1987.

Tels sont les objectifs que la Commission a visés en proposant au Conseil (février 1984) de prolonger jusqu'à fin 1986 la 5^e directive régissant les aides d'état à la construction navale. Cette directive expire fin 1985. Elle devrait être remplacée par une 6^e qui entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1987.

L'expiration de la 5^e directive coïncide avec une aggravation de la crise de la construction navale attestée par une chute marquée des commandes enregistrées depuis le début de 1983 et qui affecte tout particulièrement les grands chantiers des Etats membres. En 1983, la surcapacité de l'industrie est restée très importante.

Les régimes d'aides envisagés par pratiquement tous les Gouvernements confirment que plusieurs Etats membres estiment que, si leurs chantiers ne parviennent pas rapidement à obtenir des commandes, de larges unités de l'industrie sont menacées de s'effondrer.

Cette aggravation de la crise résulte d'une concurrence exacerbée des chantiers asiatiques, mais elle est aussi le reflet d'une sous-compétitivité structurelle de l'industrie communautaire. Ailleurs on constate soit une stabilisation (Japon), soit une percée croissante sur les marchés (Corée). Mais l'industrie de la Communauté a connu, au cours de 1983, une chute de 32 % des nouvelles commandes (ce qui intervient après une réduction de la production de 51 % entre 1978 et 1982 et une réduction de l'emploi de 43 %).

A cette évolution correspond un écart considérable entre les prix offerts par les chantiers les plus compétitifs dans les pays tiers et ceux de la Communauté, écart qui est fréquemment de l'ordre de 35 % et parfois de 50 %.

La 5^e directive sur les aides à la construction navale a mis l'accent sur la mise en œuvre d'une réduction progressive des capacités et d'une réduction graduelle des aides en vue d'arriver à la suppression de celles-ci.

Selon les experts, la crise aggravée que nous connaissons actuellement dans la Communauté ne devrait pas durer au-delà de 1986, date à laquelle une certaine reprise s'amorcerait de manière générale pour tout le secteur sur le plan mondial. Vu cette hypothèse, et dans la perspective de l'expiration de la 5^e directive, la Commission n'estime pas opportun de concevoir pour 1985 une nouvelle 6^e directive qui serait trop marquée par les exigences de la situation particulière de crise qui existe actuellement. C'est pourquoi la Commission a proposé au Conseil de prolonger la 5^e directive jusqu'à fin 1986 et de prévoir une 6^e directive qui entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1987.

Pour répondre aux exigences particulières auxquelles la Communauté est confrontée actuellement, la Commission propose d'appliquer aux nouveaux projets d'aides, la notion d'un moratoire de deux ans au principe de la dégressivité des aides. La contre-partie de cette notion devrait consister en des mesures de restructuration impliquant de nouvelles réductions significatives de capacités. Ainsi, la Commission pourrait accepter des aides, y compris celles à la production, à intensité relativement élevée, mais limitées dans le temps, à condition qu'elles soient accompagnées par la mise en œuvre de plans de restructuration détaillés, impliquant des réductions significatives des capacités avec des objectifs chiffrés et vérifiables, dont la réalisation sur deux ans sera surveillée par la Commission.

En effet, compte tenu de la gravité de la crise, une réduction des aides directes et indirectes en faveur de la construction navale dans la Communauté au cours des deux à trois prochaines années est difficilement envisageable. Mais il faudra cependant garantir que l'octroi de telles aides n'affecte pas la concurrence avec les chantiers des autres Etats membres et il est essentiel que les aides que les Etats membres entendent accorder à ce secteur continuent à être liées à des objectifs de restructuration impliquant de nouvelles réductions de capacités. L'octroi d'aides ne devra pas déclencher une surenchère des aides ni ne compromettre les sacrifices consentis par les Etats membres dont les chantiers ont déjà opéré les plus fortes réductions de capacités. Il faudra également s'assurer que les aides soient bien destinées à étayer la restructuration et ne servent pas à stimuler artificiellement la demande de nouveaux navires.

Le but de cette approche est de parvenir, d'ici la fin 1986, à une restructuration fondamentale de la construction navale dans la Communauté en prévoyant pour 1987 l'entrée en vigueur de la 6^e directive sur les aides à la construction navale dont l'objectif essentiel sera de restreindre très sérieusement les aides.

Il sera ainsi clairement indiqué que le secteur de la construction navale dispose d'un répit de deux années supplémentaires pour parachever sa restructuration et pour augmenter sa productivité, par l'élimination d'une large partie des coûts liés au maintien des surcapacités actuelles et par la rationalisation des chantiers communautaires.

La 6^e directive s'appliquera ainsi à une construction navale communautaire dont la compétitivité se sera sensiblement rapprochée de celle de ses concurrents les plus efficaces et pour laquelle le coût des interventions publiques nécessaires à son maintien indispensable sera réduit à des proportions acceptables tant du point de vue de la cohésion de la concurrence intracommunautaire que de celui des exigences et des possibilités budgétaires.

SCOLARISATION DES ENFANTS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

La Commission a transmis (février 1984) au Conseil un rapport sur les conditions de scolarisation des enfants des travailleurs migrants dans les Etats membres de la CEE. Le rapport analyse la situation dans les Etats membres au regard des obligations qui leur incombent du fait de l'adoption par le Conseil en 1977 de la directive 77/486 entrée en vigueur en juillet 1981. La directive imposait trois obligations principales aux Etats membres d'accueil en ce qui concerne les enfants de migrants originaires d'un autre Etat membre :

- offrir un enseignement gratuit afin de faciliter l'insertion initiale et notamment l'enseignement de la langue du pays d'accueil,
- assurer la formation initiale et le perfectionnement des enseignants en charge d'enfants immigrés ;
- promouvoir, en collaboration avec l'Etat d'origine, l'enseignement de la langue maternelle et de la culture d'origine des enfants d'immigrés.

En outre, bien qu'elle n'entre pas dans le cadre de la directive proprement dite, une déclaration faite par le Conseil lors de l'adoption de la directive confirme la volonté politique des Etats membres de chercher à atteindre aussi les objectifs énoncés dans la directive par les enfants de travailleurs migrants originaires de pays tiers.

La portée du problème : plus de 2,5 millions d'enfants de travailleurs migrants

Les systèmes scolaires des Etats membres de la CEE accueillent plus de 2,5 millions d'enfants de travailleurs migrants, qu'il s'agisse de ressortissants de la Communauté ou de pays tiers. Comme le souligne M. Ivon Richard, commissaire aux affaires sociales : « De part leur condition sociale et leurs difficultés d'insertion linguistique et culturelle, les enfants de travailleurs migrants sont beaucoup plus exposés à l'échec scolaire et, partant, au chômage que les enfants de parents autochtones ». Tout en s'attaquant à ce problème, la directive est l'un des éléments importants de toute une série de mesures tendant à assurer le principe de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté.

Dans le rapport, la Commission porte une première appréciation sur le degré de mise en œuvre de la directive par les Etats membres. Le rapport a été établi sur la base d'un questionnaire adressé aux Etats membres et portant sur les questions suivantes : dispositions législatives et administratives applicables aux enfants de travailleurs migrants ; système d'accueil, enseignement de la langue maternelle et de la culture du pays d'origine et formation des enseignants.

Le rapport concerne tous les Etats membres et, pour la République fédérale d'Allemagne, les 11 Länder.

La Commission s'adresse en même temps à chacun des gouvernements des Etats membres pour attirer leur attention sur d'éventuels manquements. Elle engagera ensuite, si elle le juge nécessaire, les procédures d'infraction prévues par le Traité.

« Le droit à l'éducation est l'un des droits fondamentaux de l'enfant », déclare M. Richard. La directive définit les conditions essentielles pour placer les enfants des travailleurs migrants sur un pied d'égalité avec les élèves autochtones en matière d'éducation.

POLITIQUE SOCIALE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 26/27 mars 1984, le règlement relatif à un soutien financier exceptionnel en faveur de la Grèce dans le domaine social.

Ce règlement se situe dans le cadre des mesures spécifiques à décider en réponse au mémorandum grec.

Il prévoit l'octroi à la Grèce d'un financement communautaire, jusqu'à 55 % des dépenses publiques éligibles, pendant les années 1984 à 1988 pour la construction, l'aménagement et l'équipement de centres de formation professionnelle (à Athènes et Salonique) d'une part, et de centres de réhabilitation des malades et handicapés psychiques et mentaux en vue de leur réhabilitation professionnelle — répartis sur tout le territoire grec — d'autre part.

Un montant de 120 MEcu pour cinq ans sera nécessaire pour ce financement — 60 MEcu pour chacun des deux types d'intervention.

PROTECTION DES CONSOMMATEURS : INDICATION DES PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES

La Commission a approuvé (janvier 1984) une proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'exemption de certaines catégories de denrées alimentaires, notamment les denrées alimentaires préemballées en quantités préétablies.

Les premier et deuxième Programme de la Communauté Européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs, adoptés par le Conseil en 1975 et 1981 considèrent que l'amélioration de l'information du consommateur en matière de prix constitue une action prioritaire. L'information et la protection du consommateur ont comme but l'amélioration des conditions de la vie des citoyens européens et un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté.

La normalisation des gammes de quantité

Les efforts pour la normalisation dans la Communauté européenne prennent une place dans le programme d'élimination des entraves techniques aux échanges et de la simplification des gammes de quantité admises sur le marché communautaire. Pour certaines catégories de denrées alimentaires des normalisations au niveau communautaire ne sont pas utiles, elles sont exemptées des gammes de quantités au niveau national. La possibilité d'exemption laissée aux Etats membres est susceptible de laisser subsister ou de créer des disparités dans la portée des exemptions qui pourront affecter directement ou indirectement les échanges intra-communautaires. Telles conséquences sont à éviter. Pour cette raison, des gammes de quantité nationales, qui sont exemptées d'une obligation d'indication du prix à l'unité de mesure, sont à fixer au niveau communautaire.

Réglementation existante de l'indication du prix de vente et du prix à l'unité de mesure

Le 19 juin 1979, le Conseil a adopté une directive relative à l'indication du prix de vente et du prix à l'unité de mesure des denrées alimentaires qui sont offertes au consommateur



final ou pour lesquelles une publicité est faite avec une indication de prix qu'elles soient commercialisées en vrac ou préemballées en quantités préétablies ou en quantités variables.

A l'égard des denrées alimentaires préemballées en quantités préétablies, il a été considéré que la normalisation, lorsqu'elle aboutit à fixer des gammes de quantités simples et facilement comparables, est de nature à faciliter les comparaisons de prix effectuées par le consommateur sur le lieu de vente, et que celle-ci doit se substituer, chaque fois que cela est possible, à l'obligation d'indiquer le prix à l'unité de mesure. Dans une résolution adoptée le 19 juin 1979 le Conseil énumère les caractéristiques auxquelles devront répondre les gammes de quantités normalisées pour justifier d'une exemption du prix à l'unité de mesure.

Champ d'application

La proposition de directive fixe au niveau communautaire les catégories de denrées alimentaires qui sont exemptées du prix à l'unité de mesure.

Il s'agit de

1) toutes les denrées alimentaires pour lesquelles une normalisation a été accomplie ; cet effort de normalisation se substitue à l'obligation d'indiquer le prix à l'unité de mesure

2) des catégories de denrées, énumérées dans la directive de manière exhaustive, qui sont exemptées de l'indication du prix à l'unité de mesure, lorsque celle-ci n'est pas significative :

— les denrées alimentaires exemptées de l'indication du poids ou du volume, en particulier les denrées alimentaires commercialisées à la pièce

— les denrées alimentaires commercialisées en distributeur automatique

— les plats préparés ou à préparer qui se trouvent dans un même emballage

— les produits de fantaisie, p.e. ; des Pères-Noël au chocolat

— les denrées alimentaires facilement périssables, en cas de vente au rabais justifiée par le risque de leur altération

— les denrées alimentaires commercialisées en quantités inférieures ou égales à 50 grammes ou 50 millilitres ou en quantités supérieures ou égales à 10 kilogrammes ou 10 litres.

EXTENSION DU PROGRAMME INFORMATIQUE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 9/10 avril 1984, la décision modifiant la décision 79/783/CEE arrêtant un programme pluriannuel (1979/1983) dans le domaine de l'informatique.

Cette décision prolonge pour deux ans, à compter du 15 avril 1984, la seconde partie du programme pluriannuel dans le domaine de l'informatique adopté en 1979. Les actions de promotion qui relèvent de cette partie du programme portent sur le secteur du logiciel et des applications, avec une priorité pour le langage ADA et les nouveaux développements technologiques dans l'application des techniques de base de données distribuées en relation avec les systèmes d'information transnationaux, ainsi que sur des projets d'intérêt technologique ou industriel particulier.

Un montant de 15 MEcus est prévu pour les actions concernées par l'extension de cette seconde partie du programme informatique.

FRANCHISES FISCALES DES VOYAGEURS

Le Conseil, dans le souci de prendre des mesures ayant un impact direct pour les populations des Etats membres et afin de faciliter la circulation intra-communautaire, a marqué

son accord lors de sa session du 2 avril 1984 sur l'augmentation à 280 Ecus de la franchise en valeur, applicable dans le cadre du trafic intra-communautaire des voyageurs.

Cette nouvelle franchise pourrait être appliquée à partir du 1^{er} juillet 1984, c'est-à-dire avant le début de la saison des voyages de vacances.

CONVENTION D'ADHESION DE LA REPUBLIQUE HELLENIQUE A LA CONVENTION DE ROME SUR LA LOI APPLICABLE AUX OBLIGATIONS CONTRACTUELLES

Les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis en conférence à l'occasion de la session du Conseil des ministres des Affaires étrangères, ont signé le 10 avril 1984, la convention d'adhésion de la République hellénique à la convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles. L'entrée en vigueur de la convention d'adhésion a été subordonnée à l'entrée en vigueur de la convention de Rome pour laquelle la ratification par sept Etats membres au moins est nécessaire. Pour ce faire la Convention d'adhésion doit être ratifiée par la République hellénique et sept autres Etats membres ayant ratifié la convention de Rome.

La convention de Rome, qui a été ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, a été signée par neuf Etats membres (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni). Elle a été ratifiée par la France et, dans les autres Etats contractants, les procédures nationales de ratification sont en cours. Le Danemark, la Belgique et l'Italie devraient, en principe, être en mesure de ratifier cette convention dans le courant de 1984.

La convention entraîne une uniformisation, dans tous les Etats contractants, de la législation applicable aux contrats dans les situations qui comportent un conflit de droit, c'est-à-dire lorsque subsistent des éléments d'extranéité au regard de la vie sociale interne d'un pays (par exemple, la nationalité d'une des parties ou le cas où le lieu d'exécution du contrat se trouve à l'étranger).

Le principe fondamental de la convention est celui de la liberté de choix laissée aux parties au contrat.

A défaut d'un choix explicite de la part des parties, la convention prévoit que la loi applicable au contrat est la loi du pays avec lequel le contrat présente les liens les plus étroits.

Etant donné que ce critère peut, dans certains cas, se révéler trop vague, la convention prévoit des présomptions pour certains types de contrats. Ainsi, pour les contrats ayant pour objet un droit réel immobilier ou un droit d'usage d'un immeuble (location), le pays avec lequel le contrat présente les liens les plus étroits est présumé être le pays où est situé l'immeuble.

Des dispositions particulières régissent les contrats conclus par les consommateurs et les contrats individuels de travail : ces dispositions visent à garantir la protection de la partie économiquement la plus faible dans ces deux types de contrats. Elles auront pour effet d'empêcher que les consommateurs et les travailleurs, lorsqu'ils concluent des contrats auxquels la convention est applicable, puissent être privés de la protection que leur garantissent les dispositions impératives des lois de leur pays de résidence.

LA STRATÉGIE COMMUNAUTAIRE DE L'ÉNERGIE À L'HORIZON 1990

(Note d'information de la Commission, février 1984)

La Communauté s'affranchit du pétrole. Elle tient « le bon cap » pour 1990, mais elle doit maintenir l'effort. C'est la grande leçon que la Commission tire de l'analyse de la stratégie communautaire menée par les Dix. Ceci prouve, selon la Commission que l'existence d'engagements politiques,

d'accords et d'objectifs précis à long terme déterminés au niveau de la Communauté a permis la cohérence des programmes énergétiques nationaux.

En particulier, la dépendance à l'égard du pétrole importé pour l'ensemble de l'approvisionnement en énergie primaire a virtuellement diminué de moitié, passant de 62 % en 1973 à 32 % en 1983.

Par ailleurs, la part du pétrole dans la consommation d'énergie primaire étant de 62 % en 1973, elle est passée à 48 % en 1983 et devrait descendre à 43 % en 1990.

Toutefois, certains motifs d'inquiétude demeurent :

— la Communauté dépendra du pétrole importé pour un tiers de son approvisionnement énergétique en 1990 et les tensions politiques au Moyen-Orient font que l'on ne peut écarter le risque d'une nouvelle grave crise pétrolière ;

— certains pays de la Communauté seront beaucoup plus vulnérables que d'autres, parce que plus fortement dépendants du pétrole. L'Italie, la Grèce, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande dépendront en 1990 du pétrole pour 50 % et plus de leur demande énergétique ;

— beaucoup reste à faire pour créer un réel marché commun de l'énergie (amélioration des infrastructures de transport, interconnexions transnationales pour le gaz naturel, et renforcement de la distribution transnationale de l'électricité).

De grands changements ont été enregistrés sur les marchés de l'énergie et du pétrole dans la Communauté depuis 1973 et en particulier depuis 1979 :

— la demande intérieure d'énergie pour l'ensemble de la Communauté a été en 1983 de plus de 6 % inférieure à celle de 1973 et de plus de 12 % inférieure à celle de 1979 ;

— la demande intérieure de pétrole s'est réduite de 27 % par rapport à 1973 et de près de 24 % par rapport à 1979 ;

— la dépendance vis-à-vis du pétrole importé pour l'ensemble de l'approvisionnement en énergie primaire a virtuellement diminué de moitié (passant de 62 % en 1973 à 32 % en 1983) ;

— la consommation de pétrole pour la production d'électricité a diminué de près de 40 % depuis 1973, le pétrole représentant maintenant 13 % de la consommation totale de combustibles dans le secteur de l'électricité par rapport à près de 32 % en 1973.

Cinq grandes raisons expliquent ces changements :

I) la très nette amélioration du rapport entre demande d'énergie et produit intérieur brut.

Le rapport entre la demande d'énergie primaire et le PIB a diminué de plus de 19 % entre 1973 et 1982 et de près de 12 % entre 1979 et 1982.

II) La mise en exploitation du pétrole de la Mer du Nord. En 1973, pratiquement tout le pétrole de la Communauté était importé. En 1983, la Communauté a produit 2,6 mio de barils/jour soit plus de 30 % de ses propres besoins en pétrole, la principale source d'approvisionnement étant la Mer du Nord.

III) L'utilisation accrue de l'énergie nucléaire. En 1973, l'énergie nucléaire représentait 7,5 % de la consommation d'énergie pour la production d'électricité et couvrait moins de 2 % de la demande d'énergie intérieure. En 1979, ces chiffres étaient passés respectivement à 13,3 % et 3,8 %. Dans les quatre dernières années, on a enregistré un « saut quantique ». En 1983, l'énergie nucléaire fournissait plus de 20 % de l'énergie consommée pour la production d'électricité et couvrait près de 9 % de la demande intérieure d'énergie.

IV) La plus grande contribution du gaz naturel. En 1983, la production en gaz naturel de la Communauté était à peu près au même niveau qu'en 1973, ayant subi un déclin par rapport au chiffre de production culminant atteint pendant la seconde moitié des années 1970. Cependant, la consomma-

tion de gaz naturel, malgré les réductions subies depuis 1979, a augmenté de près de 40 % par rapport à 1973. Pratiquement, cette augmentation a été couverte par les importations qui représentent maintenant 29 % de la demande de gaz.

V) L'utilisation accrue de combustibles solides pour la production d'électricité. La consommation globale de combustibles solides en 1983 a été inférieure de près de 7 % à celle de 1973. Cependant, la consommation de combustibles solides dans les centrales s'est accrue de près de 22 % au cours des dix dernières années et ceux-ci ont représenté en 1983 près de 47 % de la consommation totale de combustibles dans le secteur de l'électricité.

Les perspectives pour la Communauté

Les dernières prévisions présentées par les Etats membres en vue de l'analyse des différents programmes donnent les perspectives suivantes pour 1990 en termes d'orientations communautaires :

— d'ici 1990, la demande totale de pétrole sera ramenée à près de 43 % de la demande brute d'énergie primaire par rapport à 48 % en 1983. Ce chiffre reste élevé mais est à peu près conforme à l'objectif communautaire « d'environ 40 % ».

— la part des combustibles solides et de l'énergie nucléaire pour la production d'électricité continuera à s'accroître avec le nucléaire en augmentation relative plus rapide. En 1990 l'énergie nucléaire devrait couvrir près de 40 % de la consommation pour la production d'électricité et les combustibles solides et l'énergie nucléaire réunis environ 80 %. Si l'on tient compte de l'hydro-électricité et d'autres sources renouvelables, la consommation de fuel dans les centrales pourrait être réduite à 10 % ou moins.

Implications politiques

La grande leçon à tirer de l'analyse des politiques menées par les Etats membres est que des politiques énergétiques vigoureuses portent leurs fruits. Les Etats membres qui ont mené les politiques les plus énergiques en encourageant la substitution du pétrole pour la production d'électricité et l'utilisation plus rationnelle de l'énergie en ont tiré le meilleur profit.

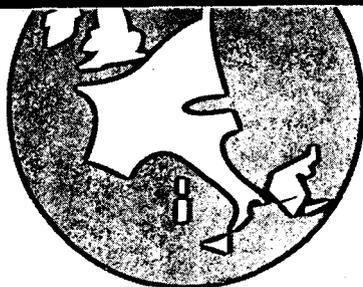
La seconde leçon à tirer est que l'existence d'engagements politiques, d'accords et de programmes au niveau communautaire a permis d'influencer et de renforcer la politique énergétique au niveau national : en particulier, les objectifs à long terme de la Communauté ont fourni un cadre utile pour l'élaboration des politiques énergétiques nationales. Le Conseil (Energie) a déjà reconnu ce point dans son rapport sur la politique énergétique communautaire du 4 novembre 1983.

Domaines de préoccupations

Cependant, bien que les progrès déjà réalisés et les perspectives concernant le reste de la décennie soient relativement réconfortants, l'analyse a permis d'identifier certains sujets d'inquiétude :

I) Même si les progrès se poursuivent, la Communauté dans son ensemble continuera de dépendre du pétrole importé pour un tiers de son approvisionnement énergétique à la fin de cette décennie car la production communautaire de pétrole commencera de décroître. Par rapport à aujourd'hui les producteurs de l'OPEP fourniront probablement une plus grande part de ces importations. Compte tenu des tensions politiques continues au Moyen Orient, le risque d'une nouvelle grave crise pétrolière ne peut pas être écarté, en particulier s'il doit y avoir de fortes augmentations de la demande pétrolière de la part des pays en développement ou d'autres principaux pays industrialisés.

II) Certains Etats membres seront beaucoup plus vulnérables que d'autres. Au cours des prochaines années, on ris-



que de voir s'accroître l'écart entre les différents Etats membres, suivant leur plus ou moins forte dépendance vis-à-vis du pétrole. Il est vraisemblable que les différences seront particulièrement marquées dans le secteur de la production d'électricité. D'après les dernières prévisions, cinq Etats membres dépendront encore du pétrole pour près de 50 % ou plus de leur demande énergétique dans les années 1990 (Italie, Grèce, Danemark, Pays-Bas et Irlande).

III) Il reste beaucoup à faire pour créer un réel marché commun dans le domaine de l'énergie. Il existe de nombreuses possibilités d'amélioration des infrastructures de transport. L'importance des interconnexions transnationales dans le domaine du gaz (y compris une liaison entre le Royaume-Uni et le continent) sera examinée plus en détail dans un rapport de la Commission sur l'approvisionnement en gaz naturel en l'an 2000. La Commission étudie également les possibilités de renforcement des systèmes transnationaux de distribution d'électricité.

IV) A la suite de la réduction du taux de croissance de la demande d'énergie, il existe des surplus de capacité à court terme, éventuellement à moyen terme, dans les secteurs du charbon, de l'électricité et du gaz naturel. L'existence de ces surplus pourrait retarder les décisions à prendre pour assurer la restructuration et la diversification dans les années 1990. En particulier, la combustion de quantités additionnelles de gaz naturel dans les centrales de certains Etats membres pourrait, si les contrats existants étaient prolongés, ralentir l'introduction des combustibles solides et de l'énergie nucléaire.

V) Les objectifs fixés pour 1990 seront probablement réalisés à un niveau de demande beaucoup plus bas qu'envisagé il y a quatre ans. En 1990, le niveau absolu de disponibilité et d'utilisation des sources alternatives sera en fait beaucoup plus bas que prévu. Cela aura des conséquences à long terme étant donné qu'une plus faible disponibilité des sources d'approvisionnement signifie que la flexibilité de l'économie énergétique de la Communauté sera moins grande.

III. — Relations extérieures

RELATIONS COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES / ETATS DE L'AELE

Une rencontre au niveau ministériel entre la Communauté européenne et ses Etats membres et les Etats de l'Association européenne de libre échange s'est tenue le lundi 9 avril 1984 à Luxembourg, au Centre européen du Kirchberg.

La rencontre était présidée du côté de la Communauté par M. Claude Cheysson, Ministre des relations extérieures de la République française, Président en exercice du Conseil, et du côté des pays AELE par M. Mats Hellström, Ministre du Commerce extérieur du Royaume de Suède. La Commission des Communautés européennes était représentée par M. Wilhelm Haferkamp, Vice-Président.

A l'issue de la rencontre, les participants ont adopté la déclaration commune reprise ci-après :

1. Soulignant l'importance toute particulière qu'ils attachent aux relations créées par les Accords de libre-échange entre la Communauté et les pays de l'AELE, les Ministres des Etats membres de la Communauté européenne et des Etats de l'Association européenne de libre-échange et la Commission des Communautés européennes se sont réunis pour dresser un bilan de plus d'une décennie de coopération de libre-échange et pour tracer les orientations à retenir pour poursuivre, approfondir et élargir la coopération dans le cadre et au-delà des accords de libre-échange.

2. Avec l'élimination, début 1984, des derniers obstacles tarifaires subsistants et des restrictions quantitatives affectant leur commerce de produits industriels, la Communauté et les pays de l'AELE ont atteint l'objectif qu'ils s'étaient assigné il y a plus de dix ans.

Ainsi a donc été édifié le plus grand système de libre-échange dans le monde au sein duquel s'effectue un quart du commerce mondial, qui comprend plus de 300 millions de consommateurs et que l'élargissement futur de la Communauté ne manquera pas d'étendre encore davantage. Cette réalisation a été un élément majeur de la forte croissance du commerce entre les pays européens concernés. Le résultat atteint constitue un succès remarquable de la coopération européenne, en particulier si l'on prend en considération les difficultés économiques et les pressions protectionnistes rencontrées depuis les années soixante-dix.

Ce développement a contribué d'une manière substantielle aux progrès vers la reprise économique et devrait conduire à une nouvelle expansion du commerce.

C'est pourquoi les Ministres sont convaincus de l'importance de nouvelles actions pour la consolidation et le renforcement de la coopération dans le but de créer un espace économique européen dynamique profitable à leurs pays.

3. Dans cet esprit, les Ministres ont considéré essentiel de continuer à s'opposer aux pressions protectionnistes et de poursuivre les travaux en vue d'améliorer la libre circulation des produits industriels des pays concernés, notamment dans les domaines suivants : harmonisation des normes, élimination des obstacles techniques, simplification des formalités aux frontières et règles d'origine, élimination des pratiques commerciales déloyales, des aides publiques contraires aux accords de libre-échange, ainsi que l'accès aux marchés publics. Dans ce contexte, les efforts de la Communauté pour renforcer son marché intérieur sont particulièrement importants. Les Ministres sont convaincus que, comme par le passé, il sera possible de trouver des solutions bien équilibrées, basées sur la réciprocité, dans l'esprit des accords de libre-échange.

4. Les Ministres ont souligné l'importance que revêt une coopération continue, pragmatique et souple entre la Communauté et ses Etats membres et les Etats de l'AELE au-delà du cadre des Accords. Cette coopération s'est développée au cours des années dans de nombreux secteurs d'intérêt mutuel comme un prolongement naturel de relations commerciales en constante progression.

Les Ministres sont convenus d'élargir et d'approfondir une telle coopération entre la Communauté et ses Etats membres d'une part, et les Etats de l'AELE, d'autre part. L'interdépendance économique grandissante entre la Communauté et les pays de l'AELE justifie, en particulier, une coopération dans la recherche et le développement. Les Ministres soulignent la nécessité d'accroître ces efforts, par exemple dans le cadre du COST et dans les organismes qui réunissent certains des pays concernés, en particulier pour favoriser la mobilité des chercheurs européens. Ils souhaitent qu'une attention particulière soit réservée à certains domaines industriels et technologiques d'avenir, tels les télécommunications, les systèmes d'information ou les nouveaux média audio-visuels.

5. La coopération et/ou des consultations dans les domaines tels que les transports, l'agriculture, la pêche et l'énergie devraient s'intensifier.

Des consultations, des contacts ou des échanges d'informations sont également envisagés en ce qui concerne les conditions de travail, la protection sociale, la culture, la protection des consommateurs, l'environnement, le tourisme et la propriété intellectuelle, en tenant compte des travaux également poursuivis dans d'autres enceintes internationales, notamment le Conseil de l'Europe, et dans le respect des compétences de chacun.

6. Les Ministres confirment la nécessité de poursuivre les efforts requis pour appuyer et consolider la reprise économique et pour réduire le niveau inacceptablement élevé du chômage — qui frappe en particulier les jeunes et crée un problème majeur pour les économies et sociétés de leurs pays — sans pour autant relancer l'inflation. Une concertation des politiques menées à cet égard sera recherchée. Une participation active des partenaires sociaux à ce processus est indispensable.

7. Enfin, par une coopération plus étroite l'Europe sera mieux à même de créer des conditions de croissance et de jouer un rôle plus important dans le monde, notamment en intensifiant les contacts dans le domaine de la politique économique et monétaire.

Dans cet esprit les Ministres sont convenus de renforcer leurs consultations et les échanges d'informations à l'égard des problèmes économiques et des difficultés commerciales actuelles en vue de trouver des solutions équitables avec leurs principaux partenaires commerciaux en particulier, dans l'objectif d'un renforcement du système commercial ouvert et multilatéral. Ils rappellent à cet égard les engagements pris au sein de l'OCDE, du GATT et d'autres enceintes internationales.

Ils conviennent également de renforcer leurs consultations à l'égard des questions de développement, notamment dans le contexte du dialogue Nord-Sud, dans l'objectif d'une coopération plus étroite avec les pays en développement. Ils soulignent en particulier que l'intégration du Tiers Monde dans le système commercial multilatéral devrait être plus grande et que les problèmes d'endettement devraient être abordés d'une manière ordonnée.

Les Ministres sont convenus de poursuivre ces objectifs ensemble à la fois dans les enceintes internationales telles que l'OCDE, le GATT, le FMI, la Banque Mondiale ainsi que bilatéralement.

8. Les Ministres ont exprimé leur volonté politique d'œuvrer en vue de la réalisation des objectifs convenus.

COOPÉRATION EGYPTTE-CEE

Le Conseil de coopération Egyptte-CEE a tenu, le mardi 10 avril 1984 au Centre de Conférence, plateau de Kirchberg à Luxembourg, sa 3^e session au niveau ministériel, sous la Présidence de M. le D^r Boutros Boutros-Ghali, Ministre d'Etat pour les Affaires étrangères de la République arabe d'Egypte.

La délégation de la Communauté était conduite par M. Claude Cheysson, Ministre des Relations extérieures de la République française et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes.

La Commission était représentée par M. Edgard Pisani.

**

1. A l'ouverture de cette troisième session du Conseil de coopération au niveau ministériel, les deux délégations ont souligné l'importance de cette rencontre et se sont félicitées de pouvoir faire le point sur l'application des différentes dispositions de l'Accord de coopération entre la Communauté et l'Egypte, Accord dont l'objectif est notamment de favoriser le renforcement des relations entre les deux Parties.

2. Le Conseil de coopération a entamé ses travaux par un examen de la mise en œuvre de la coopération économique, technique et financière.

Le Conseil a souligné l'importance que les deux Parties attachent à l'accélération de la mise en œuvre effective de la coopération économique, technique et financière qui est une composante essentielle de l'Accord et s'est félicité de la mise en œuvre du premier Protocole financier Egyptte-CEE (170 MEcus), dont la totalité des fonds disponibles est désormais engagée, ce qui a permis le financement d'importants projets en Egypte qui sont en cours de réalisation.

Il a également exprimé sa satisfaction sur l'état d'avancement de l'application du 2^e Protocole financier (276 Mecus), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1983, au titre duquel un certain nombre de contrats ont été signés, d'autres projets étant actuellement à l'instruction ; à cet égard, les deux Parties ont exprimé leur volonté de parvenir à des décisions aussi rapidement que possible, en vue de la réalisation effective dans les meilleurs délais des projets approuvés.

3. Le Conseil a ensuite examiné la mise en œuvre de la coopération triangulaire et il s'est félicité des résultats déjà réalisés dans le domaine des bourses d'études et de formation, en faveur d'étudiants ou de ressortissants d'autres pays en voie de développement, désireux d'effectuer leurs études ou formation auprès des universités et institutions égyptiennes.

Il a souligné par ailleurs l'importance du développement, dans d'autres domaines, de la coopération triangulaire euro-égyptienne en Afrique, dans le respect des procédures en vigueur et des moyens disponibles de part et d'autre et il a invité les deux Parties à en explorer les possibilités et, dans ce même esprit, il a exprimé l'espoir que des projets d'intérêt régional puissent être réalisés en matière de coopération triangulaire.

4. En ce qui concerne l'évolution des échanges commerciaux, le Conseil de coopération a constaté la persistance du déficit commercial de l'Egypte vis-à-vis de la Communauté et il a relevé que l'augmentation du volume des exportations égyptiennes au cours des dernières années a dépendu largement des exportations de pétrole et de produits pétroliers.

Il a toutefois remarqué notamment en raison des exportations pétrolières la tendance favorable quant à l'évolution du taux de couverture des échanges de l'Egypte avec la Communauté et il a relevé que la Communauté intervient pour environ la moitié dans l'ensemble du commerce extérieur de l'Egypte et que la part de la Communauté dans le déficit commercial de l'Egypte est du même ordre.

Finalement, le Conseil a exprimé le souhait qu'à la lumière des discussions intervenues de nouveaux efforts soient faits de part et d'autre en vue de développer et de diversifier les exportations égyptiennes vers la Communauté, permettant ainsi d'atténuer le déficit de la balance commerciale en vue d'arriver à un meilleur équilibre de leurs échanges commerciaux.

5. Le Conseil de coopération a également examiné les résultats relatifs à l'application de l'Accord.

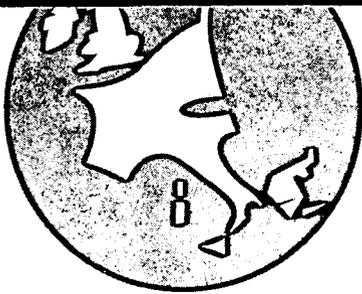
Il a rappelé qu'un arrangement de nature provisoire sur les exportations égyptiennes vers la Communauté de fils de coton a été conclu en décembre 1983 pour la période 1984/1985.

Le Conseil a constaté le souhait de la Communauté de revenir au régime de l'Accord dès que cela sera possible. Il a noté aussi que la partie égyptienne a rappelé à cet égard que le régime d'accès à la Communauté pour les fils de coton originaires de l'Egypte est celui de la libre entrée sans restriction quantitative ni mesures équivalentes et il a constaté qu'en tout état de cause la situation devra être réexaminée à l'expiration de l'arrangement en cours.

6. La délégation égyptienne a en outre insisté sur la mise en œuvre de la procédure de réexamen de l'Accord prévu à l'article 46 de celui-ci.

Le Conseil de coopération a constaté à la lumière de l'échange de vues intervenu qu'il existe une disponibilité commune pour procéder le moment venu lorsque les deux parties en conviendront, au réexamen de l'Accord au titre de l'article 46.

7. A la suite de l'examen de l'application des différentes dispositions de l'Accord, le Conseil de coopération a procédé à un échange de vues en ce qui concerne les répercussions éventuelles de l'élargissement de la Communauté.



Le Conseil a marqué sa compréhension pour les préoccupations de la délégation égyptienne concernant les répercussions éventuelles de l'élargissement de la Communauté sur les échanges de l'Egypte avec celle-ci.

La délégation de la Communauté a rappelé à cet égard qu'elle est consciente des problèmes évoqués par la délégation égyptienne concernant les répercussions de l'élargissement de la Communauté sur les relations préférentielles de la Communauté avec ses partenaires du Bassin méditerranéen, dont l'Egypte, et qu'elle en a déjà engagé l'examen, tant sur le plan externe que sur le plan interne, dans le cadre de la réflexion d'ensemble qu'elle poursuit sur ce sujet parallèlement aux négociations en cours avec l'Espagne et le Portugal.

Le Conseil de coopération a confirmé par ailleurs l'opportunité de poursuivre les échanges de vues déjà intervenus dans le cadre des conversations exploratoires entre la Communauté et l'Egypte, parallèlement aux négociations en cours avec l'Espagne et le Portugal, en vue d'examiner et de rechercher des solutions aux difficultés qui pourraient apparaître suite à l'élargissement et a rappelé qu'à la suite des conversations exploratoires entre la Communauté et l'Egypte, une fois achevées les négociations d'adhésion et définies par la Communauté les orientations politiques relatives à sa politique globale méditerranéenne, l'Accord pourra être adapté pour tenir compte de l'élargissement.

8. La délégation égyptienne a en outre fait part de l'importance qu'elle attache :

— à l'augmentation et à la diversification de l'aide alimentaire fournie par la Communauté à l'Egypte ;

— à la mise au point d'accords à long terme d'approvisionnement de l'Egypte en produits agricoles à des conditions spéciales ;

— à la situation des ressortissants égyptiens résidant ou travaillant dans la Communauté.

Le Conseil de coopération a par ailleurs pris note de la disponibilité des deux parties pour faciliter en tant que de besoin les contacts prévus dans le texte de l'Accord entre, d'une part, le Parlement européen et, d'autre part, l'Assemblée du Peuple ainsi que celle de la Shoura.

9. Au terme des travaux de cette 3^e session du Conseil de coopération au niveau ministériel, les deux délégations se sont félicitées de l'esprit de franche coopération qui a régné au cours de leurs délibérations et ont réaffirmé leur volonté de poursuivre activement la réalisation des objectifs de l'Accord CEE-Egypte.

NOUVEL INSTRUMENT DE POLITIQUE COMMERCIALE

Lors de sa session des 9/10 avril 1984, le Conseil a adopté quant au fond, le règlement relatif au renforcement de la politique commerciale commune, notamment en matière de défense contre les pratiques commerciales illicites.

Ce nouvel instrument de politique commerciale définit les procédures permettant à la Communauté dans le respect des obligations et procédures internationales :

— de répondre à toute pratique commerciale illicite dans le but d'éliminer les préjudices en résultant ;

— d'assurer le plein exercice des droits de la Communauté eu égard aux pratiques commerciales des pays tiers.

Les principales caractéristiques de ce règlement sont, outre la saisine de la Commission par les Etats membres, l'octroi d'un droit de plainte également aux producteurs communautaires qui s'estimeraient lésés par une pratique illicite, une procédure d'examen formalisée à conduire par la Commission et un mécanisme décisionnel assurant la possibilité d'une réaction rapide de la Communauté.

TUNISIE - HUILE D'OLIVE

Au titre de l'Accord de coopération, l'huile d'olive non traitée, originaire de Tunisie, bénéficie à l'importation dans la Communauté, sous réserve du respect du prix à l'importation, d'un abattement du prélèvement de 12,09 Ecus/100 kg. En outre, l'Accord prévoit également que, dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités, cet abattement puisse être augmenté d'un montant additionnel à fixer chaque année par échange de lettres entre les parties à l'Accord. Pour la campagne 1983/1984, ce montant a été fixé à 12,09 Ecus/100 kg.

Enfin, à la suite d'une demande tunisienne, motivée par les difficultés conjoncturelles que connaît ce pays, le Conseil, lors de sa session des 9/10 avril 1984, a autorisé la Commission à négocier avec la Tunisie, dans les mêmes conditions de prix, en tant que mesure exceptionnelle et de durée limitée (16.12.1983 - 31.10.1984), un abattement additionnel du prélèvement.

Il est rappelé que ces abattements constituent un avantage économique et non commercial.

St CHRISTOPHE ET NEVIS ACCÈDE À LA DEUXIÈME CONVENTION DE LOMÉ

Conformément à l'article 185 de la Deuxième Convention ACP-CEE, St Christophe et Nevis, ex-territoire britannique de la Caraïbe est devenu un Etat ACP le 5 mars 1984. A cette date, l'instrument d'accession de St Christophe et Nevis, signé par D^r Kennedy Simmonds, Premier Ministre et Ministre des Affaires Etrangères, a été déposé au Secrétariat du Conseil des Ministres des Communautés européennes.

St Christophe et Nevis (\pm 44 000 habitants), qui est devenu autonome en 1967 et indépendant le 19 septembre 1983, est le 64^e Etat ACP et le 13^e de la région des Caraïbes.

Depuis 1976, St Christophe et Nevis et la Communauté européenne mettent en œuvre un programme de coopération dans le cadre de la décision du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'Outre-Mer à la Communauté. En vertu de la Convention de Lomé II, St Christophe et Nevis bénéficiera non seulement des dispositions commerciales et autres de la Convention, mais également recevra quelque 2,2 millions d'Ecus au titre de la coopération financière et technique.

BIBLIOGRAPHIE

□ **Introduction à l'économie**, Bureau international du travail, Genève, 1983, 169 pages.

Ce manuel fait partie des publications d'éducation ouvrière éditées par le BIT et est destiné à ceux qui enseignent dans les syndicats ainsi qu'aux travailleurs désireux d'accroître leurs connaissances. Il est donc écrit dans une langue aisément accessible ; de plus — idée originale — l'exposé ne suit pas la ligne didactique normale, qui va du général au particulier, mais il aborde la matière par l'étude des notions les plus familières aux travailleurs : successivement le niveau de vie, l'emploi, la rémunération et les prix, pour aborder progressivement des notions plus éloignées : marchés, investissements, gestion, commerce international. Un ouvrage qui constitue une réussite en son genre.

□ **Verso una disciplina comunitaria della legge applicabile ai contratti** (Vers une discipline communautaire de la loi applicable aux obligations contractuelles avec référence particulière aux contrats bancaires, d'assurances, des transports, de travail et avec les consommateurs dans la Convention de Rome du 19 juin 1980), par la Commission permanente pour le droit de la Communauté européenne, auprès du Centre national de prévention et de défense sociale, l'Institut de droit international de l'université de Gênes, et la Revue de droit international privé et de procédure (réd. : Tullio Treves). Avec une préface de Francesco Capotorti et Mario Giuliano, Padova, Cedam, 1983, 425 pages.

Il s'agit d'une compilation des rapports présentés lors du congrès « vers une discipline communautaire de la loi applicable aux obligations contractuelles » (Gênes, mai 1982) ; ils concernent la convention de Rome de 1980, portant sur le même objet. En voici la liste : parmi les problèmes généraux : volonté des parties, concepts de prestation caractéristique et relation la plus significative ; normes impératives et d'application nécessaire dans la convention de Rome ; la convention et les récentes théories américaines sur les conflits de loi ; interprétation de la Convention et compétence de la Cour de justice ; rapports avec les autres conventions et avec les normes de droit communautaire.

Pour les contrats bancaires : deux études spécifiques sur le sujet. Pour les contrats d'assurance et de réassurance : loi applicable à ces contrats ; « localisation » du risque assuré, en droit italien ; la convention et le secteur des assurances. Pour les contrats de transport : ces contrats en général ; transports aériens et terrestres ; transport maritime. Pour les contrats de travail :

une contribution générale. Pour les contrats avec des consommateurs : le droit applicable ; la tutelle des consommateurs dans la Convention.

□ Jürgen SCHWARZE, **Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz** (La cour de justice européenne en tant que cour constitutionnelle et instance de protection légale) Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1983, 215 pages.

Résultat d'une rencontre organisée en juin 1983 à Hambourg par le cercle d'études sur l'intégration européenne, ce volume examine la double fonction de la Cour et contient les articles suivants : le rôle constitutionnel de la Cour de justice européenne dans l'intégration (H.P. Ipsen) ; la procédure préjudicielle, en tant que lien entre la jurisprudence européenne et nationale (J. Streil) ; la participation du Gouvernement fédéral et des autres pays membres dans les procédures (notamment la procédure préjudicielle) à la Cour de justice des Communautés européennes ; la fonction des avocats généraux dans la jurisprudence européenne (G. Reischl) ; la Cour de justice en tant qu'instance décisionnelle (U. Everling) ; la protection légale de l'individu devant la Cour de justice du point de vue de la Commission (Gilsdorf) ; aspects spéciaux des relations entre la Cour et le Conseil (H.J. Glaesner) ; influence de la jurisprudence de la Cour sur la position du Parlement européen (R. Bieber).

□ **La société en commandite entre son passé et son avenir**. Étude du Centre de recherche sur le droit des affaires sous la direction de Alain VIANDIER. Collection Le Droit des Affaires, avec une préface de Monsieur Alain Sayag, Paris, Librairies techniques, 1983, 388 pages.

Par un curieux paradoxe, alors qu'on continue à distinguer nettement le financement d'une entreprise et sa direction, on assiste au déclin de la société en commandite. Le Centre de recherche sur le droit des affaires s'est donc interrogé sur les raisons de cette désaffection — défauts juridiques, inconvénients fiscaux — ainsi que sur une renaissance possible. Selon l'ouvrage du CREDA, la commandite représente un îlot de liberté tentant pour qui veut fonder une société et la société en commandite apparaît spécialement adaptée à la création d'entreprises de petite taille. Signalons que le volume contient quelques importantes annexes consacrées notamment à la sociologie de la commandite, à du matériel statistique et à des comparaisons avec d'autres pays.

□ Marialuisa Manfredini GASPARETTO, **La Turchia — Economia reale e prospettive**, Padova, Università di Padova, Facoltà di Giurisprudenza, Istituto di Economia e Finanza, 1983, 95 pages.

Ce livre est constitué d'une série de trois articles publiés en 1983 dans la Rivista internazionale di Scienze Economiche e Commerciali, auquel a été ajouté un chapitre introductif sur les composantes humaines, matérielles et historiques de l'économie turque. Le chapitre II analyse l'économie réelle par rapport aux programmes de développement adoptés ; le chapitre III,



l'activité économique et les échanges ; le chapitre IV enfin, la situation de la Turquie en tant que pays associé de la CEE et les efforts faits pour réaliser les conditions nécessaires pour en devenir membre.

□ Giovanni TAMPONI, **Il cambio a termine — Controllo dei movimenti di capitali ed attività bancaria internazionale** (Le change à terme — contrôle des mouvements de capitaux et activité bancaire internationale), Padova, Cedam, 1983, 91 pages.

Ce volume étudie au premier chef quelques unes des relations systématiques existant entre le change à terme et les parités des taux d'intérêt. Il s'agit d'un travail de théorie financière qui se penche plus spécialement sur les possibilités et les conséquences de contrôles en la matière.

□ Fausto CAPELLI, **Le direttive comunitarie**, ed. Giuffrè, Milano 1983, 497 pages.

Après une première partie ayant pour objet les différents problèmes soulevés par la législation communautaire adoptée sous forme de directives, ou sont examinés notamment le fondement juridique de celles-ci sur un plan général ainsi que leur utilisation dans des buts spécifiques (directives de simple coordination des dispositions nationales, directives destinées à faciliter la réalisation ou l'exercice des « libertés fondamentales » garanties par le traité, etc.), la deuxième partie de l'ouvrage porte sur l'exécution des directives communautaires dans les différents systèmes nationaux.

C'est dans cette partie que, après avoir passé en revue en détail les problèmes spécifiques posés à l'intérieur de chaque État membre quant à la transposition du droit communautaire dans le droit national, l'auteur s'attache à examiner la jurisprudence et la doctrine sur l'effet direct des directives communautaires. Cet examen, auquel environ la moitié de l'ouvrage est consacrée, est fait sur la base d'une analyse extrêmement détaillée et approfondie de la jurisprudence (nationale et communautaire), répartie en trois périodes : la phase initiale (jusqu'à l'année 1970) caractérisée essentiellement par la résistance des juges nationaux à admettre l'existence d'effets directs ; la phase intermédiaire (1970-1979), dans laquelle les critères susceptibles de parvenir à la constatation de tels effets commencent à apparaître dans la jurisprudence communautaire ; la troisième phase (à partir de 1979), qui montre à la fois la consolidation de ces critères et leur application d'une manière généralisée. C'est précisément à l'égard d'une telle sorte d'application que

s'exerce la critique de l'auteur, qui procède dans les dernières sections de l'ouvrage (VI et VII du chapitre III) à une révision systématique de l'ensemble du problème, en parvenant à la conclusion que seule une distinction des directives communautaires en différentes catégories, en fonction des dispositions du traité qu'elles se proposent de mettre en œuvre, pourrait permettre d'assurer une interprétation cohérente du droit communautaire résultant des directives.

L'ensemble de l'ouvrage, complété par un tableau analytique et différents relevés de jurisprudence et de doctrine, se fait remarquer par la qualité de ses analyses, l'intérêt des solutions avancées et la contribution apportée à la clarification des difficultés créées par la nature particulière de l'acte communautaire auquel il est consacré.

□ Berthold GOLDAM et Antoine LYON-CAEN, **Droit commercial européen**, Paris, Dalloz, 1983, 1 123 pages.

Cette 4^e édition constitue une véritable refonte et non une simple révision. En effet, depuis 1975, le droit commercial européen a connu une évolution considérable dans tous les domaines couverts par la 3^e édition. Il y a eu d'une part la poursuite de la mise en œuvre des dispositions des Traités : régime communautaire de l'entrée et du séjour des ressortissants des États membres ; libre établissement et libre prestation de services dans les activités économiques indépendantes ; coordination des droits des sociétés. Il y a eu aussi l'élaboration progressive d'un véritable régime commun d'exploitation des brevets et des marques, de caractère novateur ; la fixation de l'emprise des règles de la concurrence sur les systèmes de distribution ou sur la constitution et le fonctionnement des filiales communes. Par ailleurs, la conjoncture défavorable a accentué l'importance des dispositions communautaires régissant l'intervention des États.

L'ouvrage est subdivisé en deux parties. La première est consacrée au libre accès aux marchés communs, analyse les principes et les règles communautaires destinés à assurer la libre circulation des personnes, la coordination des législations sur les sociétés, et le libre accès aux activités indépendantes, ainsi que leur mise en œuvre en droit communautaire et interne. La deuxième s'occupe du droit de la concurrence, et étudie les règles des traités relatives aux ententes, aux positions dominantes, aux entreprises publiques et aux aides des États, ainsi que leurs principales applications.

L'ouvrage est clair et fort bien subdivisé ; il offre un index alphabétique particulièrement complet.

RÉPERTOIRE DES ANNONCEURS

Editions Techniques et Economiques : Revue d'Economie Industrielle, p. II couv. ; Revue de l'Energie (n° spécial), p. III couv. — Institut de Droit des Affaires, p. II couv. — F.I.D.E. (XI^e Congrès), p. II couv. — Librairie Sociale et Economique : Droit Social (Les Réformes VIII), p. IV couv.

REVUE DE L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL BILINGUE ÉNERGIE ET DÉVELOPPEMENT / ENERGIE AND DEVELOPMENT

B.T. NAGRANI : L'énergie pour le Tiers-Monde.

I. — L'énergie rare, obstacle au développement

Paul BAIROCH : Energie et révolution industrielle : nouvelles perspectives.

Nour Eddine BERRAH : Energie et développement : « l'effet tunnel ».

Michel MATLY : Demande d'énergie et produit intérieur brut : vers une approche patrimoniale.

M.R. de MONTALEMBERT : Le bois de feu, une problématique exemplaire.

Eric LAGANDRÉ : Energie et développement rural du Tiers-Monde. Problèmes et perspectives.

J.-C. HOURCADE : Besoin de financement et stratégies énergétiques pour le Tiers-Monde.

II. — Nécessité d'une politique énergétique et d'un minimum de planification

a) Connaissance de la demande

Jacques GIROD : Le diagnostic énergétique dans les pays en développement.

Bertrand CHATEAU : Les moteurs de la demande d'énergie : grille d'analyse pour les pays en voie de développement.

b) La mobilisation des ressources

Yves ROVANI : Perspectives de développement des carburants fossiles dans les pays en voie de développement.

André PAUL APPENDINA : Rôle de l'électricité dans le développement : aspects technico-financiers.

R. GICQUEL et Y. LAMBERT : Mobilisation des énergies renouvelables pour le développement.

René CATINOT : La stratégie du bois de feu dans les pays en voie de développement.

Sylvère SEURAT : Un modèle de surgénération : l'énergie des hommes.

Larry R. KOHLER : Mise en valeur des ressources humaines dans le secteur de l'énergie des pays en voie de développement : les problèmes et les priorités.

c) Politique énergétique et planification

Bernard DECAUX : Planification énergétique et développement.

Gérald FOLEY et E. ARIANE VAN BUREN : Les réalités de la planification de l'énergie dans le monde rural.

François LE GUAY : La planification de l'énergie dans les pays en voie de développement.

III. — Etudes de cas

Emilio LÈBRE LA ROVÈRE : Brésil : énergie et développement. Une étude de cas.

Dr Moulaye DIALLO et Arthur M. FELL : Le bois de chauffe : principale source d'énergie dans le Sahel.

Pierre MAILLET : Quelques enseignements des expériences de pays riches en énergie.

Massaer GUEYE : Etude de cas : le programme foyers améliorés au Sénégal.

Zheng GUANGLIN : L'énergie en milieu rural en Chine. Situation aujourd'hui et développements à venir.

Conclusion

Pierre DESPRAIRIES : La première des priorités : l'exploration gazière des pays du Tiers-Monde.

DROIT SOCIAL

Direction : Jean-Jacques DUPEYROUX

LES RÉFORMES — VIII —

Les syndicats dans l'entreprise après les lois Auroux

— I —

- *Les syndicats : un pouvoir excessif ?* par Gérard ADAM
- *Droit syndical et mouvement syndical*, par Gérard LYON-CAEN
- *L'entreprise dans la doctrine et la pratique syndicales*, par Raymond SOUBIE, professeur associé à l'université de Paris-Sorbonne (CELSA)
- *Quelques réflexions sur une absence : la part des femmes dans le syndicalisme*, par Hugues BLASSEL et Claire SUTTER, secrétaires confédéraux au secteur Entreprises de la C.F.D.T.

— II —

- *Syndicats et représentations élues dans l'entreprise*, par Jean-Claude JAVILLIER, professeur à l'université de Bordeaux I, directeur du centre de droit comparé du travail et de la Sécurité sociale
- *La fonction syndicale dans l'entreprise après les lois Auroux*, par Jean PÉLISSIER, professeur de droit du travail à l'université Lyon III
- *L'obligation, au regard du droit pénal, d'engager une négociation annuelle dans les entreprises*, par Marc PUECH, professeur à la faculté de droit de Strasbourg, directeur de l'institut de sciences criminelles
- *La distinction de la grève et de l'action syndicale*, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

— III —

- *La protection des délégués syndicaux : les limites de l'immunité*, par Bernard TEYSSIÉ, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier
- *La responsabilité civile des délégués syndicaux*, par Georges DURRY, professeur à l'université de Paris II

— IV —

- *Première jurisprudence de la Cour de cassation sur le nouveau droit syndical*, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

N° 1 — JANVIER 1984 — Prix : 59 F
LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél. : (1) 634 10 30