

REVUE DU
MARCHÉ COMMUN



CEE à douze : après les flonflons..., C. COVA. — « Retrouvailles » timides entre les « presque douze » et l'Amérique Latine, A.-M. ECKSTEIN. — En lisant les documents communautaires : Deux propositions de progression vers le Marché Commun, P. MAILLET ; Un pas de plus vers une stratégie commune des infrastructures de transports, P. MAILLET. — L'Ecu en Allemagne fédérale, H. DE PEUTER. — La remise en cause de la PAC ou la crise du syndicalisme agricole européen, T. BRUMTER. — Les groupes politiques au Parlement européen : la dialectique de l'unité et de la diversité, G. LAPRAT.

DROIT SOCIAL

DECEMBRE 1984
NUMÉRO SPÉCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

Les salaires

Observations sur l'évolution des politiques de rémunération, par Raymond SOUBIE

•

La négociation sur les salaires : problèmes juridiques, par Jean PELISSIER, professeur de droit du travail à l'université Jean Moulin (Lyon III)

Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

La réduction du salaire, par Bernard TEYSSIÉ, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier

•

Les salaires d'inactivité, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales, par Pierre VELLIEUX, président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Interventions de Jean SAVATIER, et de Maurice COHEN, rédacteur en chef de la R.P.D.S.

•

Egalité professionnelle, principes et pratiques, par Jacqueline LAUFER, professeur au Centre d'Enseignement supérieur des Affaires (HEC, ISA, CFC)

•

L'évolution du salaire horaire minimum et des salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950, par Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN, Service des Etudes et de la Statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

L'indexation des salaires remise en cause ? par Laurent VASSILLE, chargé de mission au Centre d'étude des revenus et des coûts

DROIT SOCIAL

5, rue Soufflot - 75005 PARIS



sommaire

**problèmes
du jour**

- 195 CEE à douze : après les flonfons..., par
Colette COVA
- 197 "Retrouvailles" timides entre les "presque douze"
et l'Amérique latine, par Anne-Michèle ECKSTEIN,
journaliste (Bruxelles)

**chronique économique
communautaire**

- 200 En lisant les documents communautaires...
Deux propositions de progression vers le Marché
Commun, par Pierre MAILLET
- 205 Un pas de plus vers une stratégie commune des
infrastructures de transports, par Pierre MAILLET

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

- 208 L'Écu en Allemagne fédérale, par Hubert De
PEUTER, licencié en droit (K.U.L.) et licencié en
sciences économiques (Université Catholique de
Louvain)
- 214 La remise en cause de la PAC ou la crise du syn-
dicalisme agricole européen, par Thierry BRUM-
TER, ingénieur agronome

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 220 Les groupes politiques au Parlement européen : la
dialectique de l'unité et de la diversité, par Gérard
LAPRAT, Secrétaire Général du groupe commu-
niste et apparentés du Parlement européen

**actualités
et documents**

- 231 Communautés européennes
- 241 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 : 482,69 + TVA 4 % 19,31 = 502 F (*)
 Étranger : 535 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

(*) Tarif au 1.04.1984.

CEE À DOUZE : APRÈS LES FLONFLONS...

Colette COVA

Enfin c'est décidé, l'Espagne et le Portugal, entreront dans la Communauté le 1^{er} janvier 1986. Après 8 ans de négociation, les Dix et les pays candidats ont enfin trouvé un accord dans la nuit du 28 au 29 mars. Dans toutes les capitales européennes, à Madrid, à Lisbonne, on a poussé un soupir de soulagement et de satisfaction. Les raisons du soulagement étaient évidentes : les discussions ont été longues, rudes, difficiles. Les négociateurs peuvent être aussi satisfaits : le compromis final est « équilibré ». Du moins, c'est ce qu'ont dit Roland Dumas, le ministre français des relations extérieures, Fernando Moran et Ernani Lopes ses homologues espagnol et portugais.

Mais c'est surtout à l'usage que l'on pourra vérifier si l'accord est satisfaisant. Car après les flonflons de la fête, les discours sur la joie d'accueillir de « jeunes démocraties au sein de l'Europe », il va falloir regarder les réalités en face. Pour fonctionner à Douze, la CEE va devoir retrouver une certaine dynamique, sans laquelle elle court le risque d'être totalement paralysée et de n'être plus qu'une simple zone de libre échange. A cet égard le Sommet de Milan en juin ouvrira peut-être la voie.

Une « intégration harmonieuse »

Tout est prévu en principe pour réussir une « intégration harmonieuse » des nouveaux Etats membres. L'objectif était en effet d'éviter une confrontation trop sévère dans les secteurs industriel, agricole ou dans celui de la pêche. Les Espagnols redoutent la concurrence pour leur industrie encore fragile, les agriculteurs français et italiens craignent une invasion de fruits et légumes ou de vin d'outre-Pyrénées sur le marché des Dix. C'est pourquoi une longue période de transition a été mise sur pied pour les produits les plus sensibles, 10 ans en particulier pour les fruits et légumes.

L'entrée des Espagnols dans l'Europe Bleue a été aussi sévèrement réglementée. Le dossier de la pêche a été probablement le plus difficile à régler. Pour Madrid, c'est un problème à la fois politique et économique, car les activités de pêche sont en grande partie concentrées au pays basque. Mais pour les Dix, l'équilibre de l'Europe Bleue mise en place seulement le 1^{er} janvier 1983 est encore précaire et il s'agissait de ne pas tout remettre en cause, avec l'arrivée de l'Espagne dont la flotte représente près de 70 % de celle de l'actuelle Communauté. Finalement les uns et les autres ont accepté de sérieuses concessions par rapport à leurs demandes initiales. Cependant, en dépit de toutes les précautions qui ont été prises, on peut s'attendre à des dérapages d'un côté comme de l'autre, tensions à la frontière franco-espagnole, escarmouches dans le golfe de Gascogne. Mais les futurs problèmes auxquels il faut s'attendre ne se résument pas au seul secteur commercial.

En accueillant l'Espagne et le Portugal, la CEE renforce bien sûr sa place de première puissance commerciale, son rôle sur la scène politique mondiale, mais elle hé-



rite aussi de 3 millions de chômeurs supplémentaires. En outre, les deux nouveaux Etats membres ont souvent développé leur volet industriel dans des secteurs où la CEE connaît déjà crise et surcapacité comme les textiles, la sidérurgie, la construction navale. D'où la nécessité d'aides à la restructuration. Bref, l'élargissement va coûter cher d'autant plus que les Dix se sont engagés à ce que les nouveaux adhérents ne soient pas débiteurs vis-à-vis du budget communautaire pendant sept ans — c'est bien normal — et bénéficient au moins d'un solde net.

Mais les caisses européennes sont-elles en mesure d'assumer de nouvelles charges dans les conditions actuelles ?

Des ombres au tableau

Le financement de la Communauté à Douze va donc être le premier problème à résoudre. Les experts européens sont formels : les nouvelles ressources propres qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier prochain seront épuisées dès la fin de l'année 1986. Théoriquement un autre accroissement des recettes de la CEE est prévu pour 1988, mais les Douze ne pourront attendre jusqu'à et devront anticiper. Les voilà donc repartis dès l'année prochaine pour d'après marchandages financiers. Les discussions de ce genre étaient déjà difficiles à Dix, à Douze, la situation sera inextricable.

A moins qu'ils n'acceptent de prendre des décisions à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité comme c'est le cas actuellement.

Imagine-t-on aussi ce que seront des marathons agricoles à Douze ? Seule solution, revoir le système de décision dans la CEE. Ce thème figure d'ailleurs à l'ordre du jour du prochain Conseil européen de Milan en juin. Mais il paraît peu probable que les Dix trouvent dès cette date un accord pour changer certains points du Traité de Rome conçu à l'origine pour 6 Etats membres.

Ensuite pour que l'élargissement réussisse, il faut enfin s'occuper de donner à l'Europe un nouveau souffle. La relance, on en parle depuis longtemps mais elle ne s'est guère traduite dans les faits pour l'instant. Il est vrai que jusqu'ici les Dix ont consacré toute leur énergie à clore les dossiers recensés à Stuttgart. La mise au net

étant maintenant achevée avec l'élargissement, le développement de nouvelles politiques est à l'ordre du jour avec en premier lieu la priorité au renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne. Au Sommet de Bruxelles les 28 et 30 mars, les propositions de la Commission Européenne à cet égard ont été accueillies avec une certaine réserve allant même jusqu'à la méfiance de la part de plusieurs chefs d'Etats. Peut-on s'attendre à une impulsion communautaire dans les prochains mois ? Ce serait pourtant la seule solution pour éviter que les entreprises européennes ne se tournent encore davantage vers la coopération avec les Américains ou les Japonais.

Les Douze et les autres

Quelles vont être les relations de la Communauté élargie avec les pays tiers ? Dans le bassin méditerranéen, l'inquiétude règne, et même un certain découragement. Les Tunisiens, les Marocains et les Israéliens en particulier ont fait part au cours de ces derniers mois aux Européens de leurs craintes de se voir écartés du marché communautaire à cause de la concurrence des produits portugais et surtout espagnols. Pour l'instant les pays méditerranéens associés à la CEE n'ont pas obtenu beaucoup de garanties des Dix à ce propos, si ce n'est l'engagement très vague de maintenir les courants d'échanges à leur niveau actuel. Mais rien de concret comme on le demandait dans les capitales de la rive sud de la Méditerranée.

Les Douze peuvent s'attendre aussi à quelques ennuis du côté américain. A Washington, on voit d'un mauvais œil le 3^e élargissement de la CEE, car Madrid va se tourner de plus en plus vers ses partenaires communautaires. Ainsi, l'Espagne qui est actuellement un gros acheteur de maïs américain s'approvisionnera dorénavant davantage sur le marché français. Les Etats-Unis demanderont donc des contreparties dans le cadre du GATT (accord général sur le commerce et les tarifs douaniers). Une négociation qui ne sera sans doute pas simple, compte tenu des relations commerciales déjà tendues entre les deux côtés de l'Atlantique.

Paradoxalement, ce sont peut-être les Japonais qui se réjouissent le plus de l'adhésion de l'Espagne au Marché Commun. Ils sont bien implantés dans la péninsule ibérique et espèrent ainsi sans doute s'engouffrer encore plus facilement sur le marché des autres Etats membres. Une raison supplémentaire pour renforcer la cohésion communautaire.

« RETROUVAILLES » TIMIDES ENTRE LES « PRESQUE DOUZE » ET L'AMÉRIQUE LATINE

Anne-Michèle ECKSTEIN

Journaliste, Bruxelles

C'est un même message concis mais clair qu'a délivré M. Claude Cheysson, Commissaire européen responsable des relations de la CEE avec l'Amérique Latine, au cours des diverses étapes de son récent voyage en Amérique Latine (Uruguay, Argentine, Brésil, Venezuela) : la Communauté réaffirme son appui aux pays de la région qui se sont engagés dans un processus de démocratisation, entend donner une nouvelle impulsion à ses relations avec ces pays et souhaite aider leur développement économique. Il confirmait ainsi les orientations définies par la Commission européenne en avril 1984 lorsqu'elle déclarait « le moment particulièrement propice pour que la CEE et ses Etats membres s'engagent de manière déterminée dans la voie du renforcement de ses relations avec l'Amérique Latine, engagement d'autant plus nécessaire que la CEE, qui a toujours encouragé dans le passé les changements politiques et le retour à la démocratie dans la région, se doit maintenant de soutenir cette évolution ». Moment particulièrement propice également puisqu'avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, la CEE bénéficiera de facto des relations historiques privilégiées de ces deux nouveaux membres avec le continent latino-américain. Bien qu'officiellement, du moins dans la Communauté, on ne fasse guère le lien entre ces deux événements, Madrid en revanche a déjà clairement annoncé son intention de se faire l'interprète de l'Amérique Latine auprès des Dix et déclaré que l'adhésion de l'Espagne à la CEE devrait déboucher, à terme, sur un accord préférentiel avec l'Amérique Latine du type « Lomé III ».

Le « rôle historique » de l'Europe

Depuis la création de la Communauté européenne et celle d'organismes d'intégration régionale en Amérique Latine, les relations Europe/Amérique Latine ont gagné en dimension même si, épisodiquement, elles ont quelque peu souffert de la situation politique troublée régnant dans certains, sinon dans la plupart, des pays latino-américains, ainsi que, au niveau des échanges, des difficultés économiques importantes de ces pays. La majorité d'entre eux ploient en effet sous la charge de leur dette extérieure, des hauts taux d'intérêts, d'une inflation galopante et de la perte de revenus que représente pour leur économie l'évolution défavorable du prix des matières premières dont l'exportation constitue leur principale source de revenus. Lentement mais sûrement cependant les choses évoluent. D'une part les effets négatifs de la guerre des Malouines tendent à s'estomper et, d'autre part, le lent processus de démocratisation entrepris par plusieurs pays et souvent exigé dans le passé par les Dix pour qu'ils considèrent d'un œil plus favorable les problèmes de la région, plaident en faveur d'un soutien extérieur — tant politique qu'économique — effectif pour aider les nouveaux gouvernements élus à consolider des acquis sociaux et politiques encore fragiles.

Depuis juin 1982, soit peu après la fin de la guerre des Malouines, la CEE a pris une série d'initiatives visant à resserrer progressivement les liens avec le Cône Sud : déclaration du Conseil Européen de juin 1982 pour l'amélioration de la coopération et de l'aide pour l'Amérique Latine, entrée en vigueur de l'accord CEE/Brésil,



réunion informelle de la Commission européenne avec les Ambassadeurs latino-américains, et libéralisation d'une aide spéciale (30 millions d'Ecus) en faveur de l'Amérique Centrale en automne de cette même année 1984. Le mouvement était ainsi lancé et devait se concrétiser de façon nettement plus formelle, en 1983, avec la reprise des négociations, puis la conclusion, en fin d'année, d'un accord avec le Pacte Andin (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela).

Les Dix se sentent par ailleurs particulièrement concernés par la situation actuelle en Amérique Centrale et ont, à plusieurs reprises manifesté leur soutien aux efforts du Groupe Contadora (Mexique, Panama, Venezuela, Colombie) en faveur de la paix dans la région, soulignant qu'ils estiment avoir un rôle historique à y jouer et qu'ils présentent pour ces pays une troisième alternative face aux Etats-Unis et à l'Union Soviétique. Alternative qu'ils veulent particulièrement efficace sur le plan « économique », qui est, pensent-ils, une manière plus pragmatique de soutenir le processus de démocratisation. C'est ainsi qu'ils ont répondu favorablement à l'invitation du Président du Costa Rica, M. Monge, et se sont rendus, fin septembre 1984, à une « première » politique, à savoir la réunion des Ministres des Affaires Etrangères des Dix, un représentant de la Commission européenne, M. Edgard Pisani, les Ministres des affaires étrangères de l'Espagne et du Portugal, pays candidats à l'adhésion au Marché Commun, ceux des cinq pays membres du Marché Commun d'Amérique Centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador) ainsi que les Ministres représentant les cinq membres du Groupe Contadora. La conférence, qualifiée de « très fructueuse » par l'ensemble des participants, a conclu que l'une des formes d'aide les plus constructives serait la conclusion d'un véritable accord-cadre de coopération régionale. Les Dix se sont engagés à préserver l'interdépendance économique des pays de la région et ont reconnu la nécessité de favoriser le processus d'intégration. Les pays de la CEE ont par ailleurs saisi cette occasion pour souligner les possibilités accrues de développement qui s'ouvrent par l'adhésion prochaine de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne, du fait des relations privilégiées de ces deux pays avec les pays de la région.

Dans le discours-programme pour 1985 qu'il a prononcé le 12 mars dernier devant l'Assemblée européenne, M. Jacques Delors, Président de la Commission européenne a, à nouveau, réaffirmé la volonté de la Commission européenne de poursuivre dans cette voie et son intention de déposer sur la table du Conseil des Ministres une demande de mandat de négociation en bonne et due forme pour pouvoir rapidement conclure un accord avec l'Amérique Centrale. Il semble toutefois que les termes mêmes de ce mandat soient quelque peu difficiles à mettre au point, des divergences au sein même de la Commission s'étant fait jour notamment à propos du volet « politique » de l'accord à négocier. Il ne fait cependant pas de doute qu'une nouvelle réunion CEE/Amérique Centrale se tiendra, probablement au mois de juin prochain, en Italie, pour poursuivre les travaux préparatoires. C'est en outre dans ce contexte que s'inscrit la prochaine visite à la Commission européenne du ministre des affaires étrangères d'Uruguay, M. Iglesias, prévue pour le mois d'avril. Alors que jusqu'à présent la CEE n'était que peu intervenue au niveau des problèmes de dette, il semblerait que cette fois la question pourrait être plus concrètement abordée.

La Commission a par ailleurs déjà précisé, dans sa communication sur l'Amérique Latine, présentée au Conseil des Ministres de la CEE en avril 1984, ses vues sur les moyens concrets possibles et immédiats qui permettraient de soutenir efficacement le processus de démocratisation en cours en Amérique Latine. Elle propose ainsi de développer diverses formes de coopération : coopération financière (éventuellement par le truchement des possibilités de financement hors CEE dont dispose la Banque Européenne d'Investissements — BEI), coopération industrielle (« joint ventures », investissements directs, coopération entre PME, arrangements techniques, etc.), coopération scientifique (activer celle qui existe dans les domaines de l'agriculture, la nutrition, la médecine tropicale et l'élargir à des secteurs où la CEE est active : énergie, environnement, ressources naturelles...), promotion commerciale (meilleure ouverture du marché commun pour les produits latino-américains) et, enfin, coopération au niveau de la formation, de l'information et des échanges culturels.

La CEE veut favoriser l'intégration régionale

Petit à petit les pays du Cône Sud ont pris conscience de ce qu'ils avaient en commun et de ce qu'ils accrotraient considérablement leurs chances de s'en sortir en travaillant ensemble. Diverses tentatives d'intégration ont finalement abouti à certains regroupements régionaux, la plupart basés sur une volonté d'intégrer les économies ou du moins les échanges entre pays de sous-régions. Il en est ainsi du *Pacte Andin* (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela), avec lequel la CEE a conclu en juin 1983 un accord de coopération économique et commerciale. Cet accord n'est toutefois pas encore entré en vigueur, tous les pays signataires n'ayant pas encore terminé les procédures de ratification. Démarche quelque peu identique pour le *Marché Commun Centre-américain* (MCCA Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) qui vise à l'intégration économique des différents pays grâce à une union douanière et à des politiques communes comparables à celles de la Communauté européenne. Depuis 1978 des travaux exploratoires sont en cours pour étudier les possibilités d'accord de coopération économique avec la CEE. Les difficultés internes de la région ont jusqu'ici empêché un tel accord. La relance du dialogue entre les deux parties, amorcée à San José, semble cette fois pouvoir aboutir à des résultats plus concrets. Bien que M. Claude Cheysson, Commissaire européen responsable du dossier ait annoncé son intention de mener rondement les choses et de conclure avant l'été 1985, il ne faudrait cependant pas pêcher par excès d'optimisme, la Commission ne disposant pas encore du mandat officiel de négociation nécessaire.

Enfin, la Communauté entretient avec le SELA (Système Economique latino-américain), qui regroupe tous les pays d'Amérique Latine et un certain nombre de pays des Caraïbes, des contacts officiels depuis la création, en 1975, de cette organisation. Le SELA a un double objectif : d'une part, promouvoir la coopération et l'intégration régionale et, d'autre part, promouvoir la consul-

tation entre ses membres pour coordonner leurs positions dans les enceintes internationales et vis-à-vis des pays tiers. Dans ce contexte, les pays membres du SELA ont défini des orientations qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans leurs relations avec la CEE, qu'il s'agisse de possibilités de coopération économique ou de dialogue politique. A ce propos, il y a plus de dix ans déjà que, par le biais d'une déclaration commune aux Ambassadeurs des pays d'Amérique Latine (regroupés au sein de la CECLA, Commission Spéciale de coordination latino-américaine), aux Ambassadeurs Représentants Permanents des Etats membres de la CEE et aux Représentants de la Commission européenne, les lignes directrices et les procédures nécessaires ont été établies en vue d'établir un mécanisme de « dialogue » régulier entre eux. Cette déclaration soulignait par ailleurs l'importance politique que les deux parties attachent à leurs relations réciproques. Au cours des réunions qui se sont succédées jusqu'en 1982, divers sujets ont été débattus, allant des échanges commerciaux aux incidences de la Politique Agricole Commune sur le commerce extérieur, du commerce international des matières premières et des matières textiles au Système des Préférences Généralisées à la coopération au développement. Depuis le report sine die d'une session prévue initialement en juin 1982, report demandé à l'époque par les Latino-Américains, le « dialogue » a été interrompu, et ce, en dépit du fait que la Commission européenne ait à plusieurs reprises manifesté sa disponibilité à le reprendre, sans conditions. Peu d'échos jusqu'à présent mais il est à souligner que peu avant de partir pour sa tournée sud-américaine, en mars 1985, M. Claude Cheysson a rencontré, à Bruxelles, en une réunion « informelle » et « pour prendre contact », les ambassadeurs sud-américains. Ce n'est pas encore la reprise formelle souhaitée, mais de timides manœuvres d'approche.

La Communauté « à Douze » contrainte par les réalités à traiter avec le Cône Sud

L'élargissement probable de la Communauté européenne à l'Espagne et au Portugal pourrait relancer de façon beaucoup plus effective l'ensemble des relations de la CEE avec le continent sud-américain, qu'il s'agisse de ses relations avec des entités, telles qu'elles viennent d'être présentées, ou ses relations bilatérales avec chacun des pays. Les deux pays candidats ont en effet des liens historiques privilégiés avec la région et le poids de ces liens sur leurs économies est considérable. Madrid, pour sa part a déjà annoncé son intention de susciter au sein de la CEE un vaste mouvement en faveur des pays d'Amérique Latine. Il est clair, de fait, que la part des échanges de la région avec la Communauté européenne va évoluer de manière significative en raison de leur importance sur le commerce extérieur des deux pays candidats. D'autres conséquences, peut-être aux yeux de certains plus problématiques, pourraient surgir progressivement, telles que, par exemple, l'afflux dans la Communauté européenne de main d'œuvre sud-américaine

puisque l'Espagne notamment accorde des facilités d'établissement aux citoyens argentins équivalentes à celles accordées à ses nationaux. L'application du principe communautaire de liberté de circulation et d'établissement des personnes risque donc d'avoir des conséquences réelles, qui rendront de facto le dialogue CEE-Amérique Latine de plus en plus nécessaire, voire indispensable.

Concrètement, les échanges entre la CEE à Dix avec l'Amérique Latine enregistrent un solde négatif de la balance commerciale de la CEE. Globalement, entre 1978 et 1982, les exportations latino-américaines vers la CEE ont augmenté de manière constante, passant de 9 464 millions d'Ecus en 1978 à 18 335 millions d'Ecus en 1982, et à un rythme plus rapide que celles des autres provenances, qu'il s'agisse des pays ACP ou autres PVD. La part de l'Amérique Latine dans le total des importations communautaires est passée, au cours de la même période de 5,3 % à 5,7 %. En sens inverse, le commerce de la CEE avec l'Amérique Latine revêt une importance considérable pour les pays de la région puisqu'il constitue 16,9 % du commerce total de ces pays. La balance commerciale, qui présentait traditionnellement un solde négatif pour la Communauté (292 millions d'Ecus en 1978, 1 759 millions en 1982), a fait un bond spectaculaire en 1982 (5 138 millions d'Ecus) suite aux mesures prises par les gouvernements latino-américains pour pallier la crise économique.

Produits agricoles et matières premières se taillent la part du lion dans les exportations latino-américaines vers la CEE (91 %), les combustibles minéraux enregistrant une hausse spectaculaire au cours des dernières années. Chaque pays du continent sud-américain dépend à concurrence de 75 % à 90 % de ses exportations vers la CEE, pour un nombre restreint de produits, rapport qui ne va certes pas évoluer en leur faveur suite à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Six pays latino-américains totalisent à eux seuls 85 P des importations communautaires : Brésil, Mexique, Argentine, Venezuela, Colombie, Chili. Ces pays représentent également les principaux partenaires des deux pays candidats. L'Espagne pèse toutefois d'un poids nettement plus considérable que le Portugal dans le cadre de ces échanges, l'Amérique Latine se plaçant en seconde position, juste derrière la Communauté européenne, en ordre d'importance pour ses échanges internationaux.

Outre les facteurs politiques — affirmation d'une présence européenne dans la région, soutien au processus de démocratisation — les conditions économiques elles-mêmes vont, progressivement, contraindre la Communauté européenne à tourner vers l'Amérique Latine un « autre regard », d'autant plus que certains de ces pays, tels que le Brésil, commencent à s'imposer sérieusement sur les marchés mondiaux non plus uniquement des matières premières mais également des produits industriels (acier, chaussures...). L'appel lancé par Madrid en février dernier pour une meilleure prise en considération du continent sud-américain dans le futur n'est ni le simple reflet d'une « solidarité hispanique » déclarée; ni une vue de l'esprit toute théorique : les visites, déclarations et diverses manœuvres d'approche de la Commission européenne, pour peu spectaculaires qu'elles soient, prouvent au contraire que l'Exécutif communautaire lui-même est conscient de l'inévitable évolution qui s'annonce.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES...

Deux propositions de progression vers le Marché Commun

Pierre MAILLET

Dans sa communication sur la consolidation du marché intérieur (1), la Commission avait notamment insisté sur deux points où une progression semblait à la fois très prometteuse et réalisable : il s'agit de la réduction des entraves techniques aux échanges et de l'ouverture des marchés publics. Aussi vient-elle de revenir à la charge avec deux propositions du plus haut intérêt.

I. — Harmonisation technique et normalisation : une nouvelle approche (2)

Tous les praticiens du commerce international savent à quel point la diversité des réglementations techniques entre pays peut constituer un obstacle efficace aux mouvements de marchandises (à tel point que, sans le dire, de nombreux gouvernements, sous la pression de leurs entreprises, maintiennent cette diversité à titre d'instrument protectionniste).

Aussi une des tâches assez rapidement engagée dans la Communauté a-t-elle consisté à essayer d'éliminer ces disparités entre réglementations techniques des différents pays, d'abord selon une démarche assez pragmatique, puis de façon plus systématique. « C'est en 1969 que le Conseil, sur proposition de la Commission, a adopté une série de résolutions qui ont en quelque sorte défini la politique dans ce domaine, aussi bien en ce qui concerne les procédures que les programmes de travail. Ces derniers ont été par la suite mis à jour en 1973, mais depuis cet effort remarquable d'encadrement politique de l'activité de la Communauté en matière d'harmonisation technique, aucune nouvelle réflexion d'ensemble n'était intervenue afin de vérifier si l'approche retenue était toujours valable, dans tous les domaines et après l'expérience de tant d'années ». Les résultats n'ont pas été négligeables, puisqu'actuellement la Communauté dispose de 177 directives du Conseil, adaptées par 56 directives de la Commission. Ils demeurent néanmoins très en dessous de ce qui serait nécessaire. Dans certains domaines, les résultats sont encore presque négligeables (3), dans d'autres, les directives ne règlent que certains aspects et ceux qui ne sont pas traités continuent à faire obstacle à l'existence d'un véritable marché intérieur.

A quoi est due cette déplorable carence ? Essentiellement au contraste entre l'évolution rapide des technologies et la lenteur du processus décisionnel communautaire. Le rythme du changement technologique oblige, pour des raisons évidentes de sécurité et de santé publique, mais aussi pour des raisons techniques souvent non moins impérieuses, à ce que des normes et réglementations soient édictées rapidement : elles le sont au niveau national. Puis intervient le processus d'harmoni-

(1) Analysée dans le numéro 282 de décembre 1984 de cette revue, p. 521.

(2) COM (85) 19 final du 31.01.1985.

(3) La plupart des directives adoptées concernent trois domaines seulement : les véhicules à moteur, la métrologie et les appareils électriques.

sation communautaire, dont la Commission donne un tableau affligeant ;

— « ces procédures ont atteint un niveau de longueur tel (4) que cela enlève toute crédibilité à une politique qui continue à être fondée sur des orientations qui sous certains aspects apparaissent clairement dépassées,

— la méthode d'harmonisation optionnelle généralement suivie, si d'une part elle a eu l'avantage de faciliter la recherche de compromis au sein du Conseil, se montre bien souvent, d'autre part, insuffisante pour la réalisation d'un véritable marché intérieur dont les bénéfices doivent être ressentis par toutes les catégories économiques : industrie, travailleurs, utilisateurs et consommateurs,

— enfin, à l'origine de la plupart de ces difficultés, il faut très probablement rechercher une mauvaise répartition entre les rôles respectifs des pouvoirs publics d'une part et des organismes de normalisation de l'autre, les uns s'arrogeant trop souvent des compétences en matière de définition détaillée de spécifications techniques des produits qui appartiennent plus naturellement aux autres ».

Pour pallier ces carences, un certain pas en avant a été fait grâce à l'interprétation que la Cour de justice a donnée de l'article 30 du traité de Rome (« Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les Etats membres ») dans l'arrêt « Cassis de Dijon » (aff. 20-78), selon laquelle l'application des réglementations commerciales nationales est à considérer comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, donc interdite ; cette règle souffre toutefois exception lorsque l'Etat membre peut démontrer qu'elles sont nécessaires pour satisfaire à des « exigences impératives » ou qu'elles rentrent dans le champ des dérogations prévues par l'article 36 (raisons de moralité, sécurité ou ordre public, protection de la santé, protection de la propriété industrielle et commerciale, etc.). C'est alors aux autorités judiciaires (nationales ou Cour de justice) qu'il revient de trancher.

Dans une certaine mesure, la jurisprudence ainsi créée aboutit à créer une présomption d'équivalence des réglementations existant dans les divers pays membres au regard des objectifs poursuivis, sauf démonstration inverse, mais cette procédure introduit une incertitude qui est évidemment dommageable pour les entreprises et préjudiciables au bon fonctionnement du marché commun.

En fait, « pour une part considérable, la lenteur et les difficultés constatées dans l'activité d'harmonisation résultaient de la technique consistant à procéder à l'harmonisation par la voie des spécifications techniques détaillées de construction plutôt que par voie d'une obligation de performances. Il y a un seul secteur, celui du matériel électrique « Basse tension », où cette dernière voie a été suivie avec succès.

La Commission, partant de cette constatation, envisageait dès octobre 1983 que, sur la base de cette expérience favorable, les travaux futurs en matière législative

soient orientés graduellement vers des formules qui, à l'instar de la directive « Basse tension », fixent des objectifs de sécurité auxquels les produits doivent correspondre et renvoient à des normes, par priorité européennes et si nécessaire nationales, pour ce qui concerne la définition des caractéristiques techniques des produits ».

La mise en œuvre d'une telle démarche suppose d'abord une *vision commune* des Etats membres sur les objectifs poursuivis par les réglementations techniques. Or le Conseil, dans sa séance du 16 juillet 1984, a constaté « que les objectifs poursuivis par les Etats membres pour la protection de la sécurité et de la santé de leurs citoyens et également la protection des consommateurs sont en principe équivalents même si les moyens techniques pour leur mise en œuvre diffèrent ». La voie est alors ouverte : on peut s'y engager dans la mesure où il existe, au niveau national ou communautaire, des organismes de certification et des laboratoires qualifiés et où les autorités nationales disposent de moyens efficaces de sauvegarde quant à la protection de la sécurité et de la santé de leurs citoyens. Le respect de telles conditions sera alors cas d'espèce.

Pour préciser concrètement les modalités de la nouvelle approche, la Commission a élaboré un « schéma d'une directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres visant à l'élimination des entraves techniques aux échanges selon l'approche dite du « renvoi aux normes ». Ce schéma repose sur quatre principes fondamentaux :

— « l'harmonisation législative est limitée à l'adoption, par des directives fondées sur l'art. 100 du Traité CEE, des exigences essentielles de sécurité (ou d'intérêt collectif),

— aux organes compétents en matière de normalisation industrielle est confiée la tâche, en tenant compte de l'état de la technologie, d'élaborer les spécifications techniques dont les professionnels ont besoin,

— aucun caractère obligatoire n'est attribué à ces spécifications techniques,

— les Administrations sont obligées de reconnaître aux produits fabriqués conformément aux normes harmonisées une présomption de conformité aux « exigences essentielles » établies par la directive ».

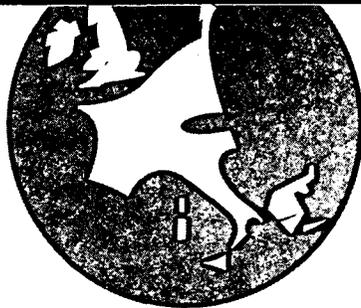
L'ensemble du système sera géré par la Commission, assistée par un Comité permanent « renvoi aux normes » qui serait unique pour assurer la cohérence du fonctionnement de ces nouvelles directives.

Ainsi « la Communauté pourra d'une part achever ainsi l'entreprise extrêmement complexe de l'harmonisation des législations techniques, et d'autre part promouvoir le développement et l'application de normes européennes, facteurs essentiels pour l'amélioration de la compétitivité de son industrie ».

La mise en œuvre de cette nouvelle approche sera progressive et la Commission insiste sur la nécessité d'un certain pragmatisme en la matière. Elle a toutefois proposé un certain nombre de critères de sélection des domaines à retenir :

— « la technique du « renvoi aux normes » ne sera appropriée que dans les domaines où la distinction entre « exigences essentielles » et « spécifications de fabrication » sera vraiment possible ; »

(4) « Les 15 directives faisant l'objet du « paquet » adopté par le Conseil le 17 septembre 1984 avaient une moyenne d'âge de 9 ans et demi, avec un maximum de 12 ans ».



— « pour que le « renvoi aux normes » soit possible, il faut que le domaine en question fasse l'objet, ou soit susceptible de faire l'objet d'une activité de normalisation, »

— l'approche nouvelle devra « se concentrer surtout sur les autres domaines dans lesquels l'action communautaire est en situation de carence »,

— les domaines sélectionnés doivent être « caractérisés par l'existence d'une large gamme de produits dont l'homogénéité soit telle qu'elle permette la définition d'« exigences essentielles » communes »,

— il faut enfin qu'il s'agisse de domaines où « l'existence de réglementations divergentes crée vraiment, sur le plan pratique, un préjudice à la libre circulation des marchandises ».

En application de ces critères, la Commission propose d'engager sans tarder les travaux dans trois domaines :

— construction mécanique, tant là où existe un début d'harmonisation (appareils à pression, appareils à gaz, engins de chantiers, appareils de levage) que là où aucune directive n'existe (machine-outil et autres types de machines),

— matériaux de construction, en commençant par le comportement au feu des matériaux et éléments de construction,

— appareils électriques : « domaine de la protection active et passive à l'égard des perturbations par conduction et par rayonnement, dont les exigences essentielles visent un marché toujours croissant de produits industriels notamment dans le secteur des technologies de l'information et le domaine des appareils électro-médicaux ».

*
**

Une telle proposition est doublement intéressante. D'une part, elle paraît pouvoir faire changer d'ordre de grandeur le rythme auquel seront supprimées les entraves techniques aux échanges et donc faire faire dans un délai relativement bref un très substantiel progrès à la constitution du marché commun pour un nombre appréciable de produits. D'autre part, elle traduit un certain changement d'attitude vis-à-vis des procédures de la construction communautaire : à l'ambition initiale d'uniformiser intégralement les normes et les règlements dans leurs détails — ambition qui se heurtait inévitablement à des objections variées et plus ou moins contradictoires de la part des experts nationaux — c'est-à-dire d'harmoniser non seulement les objectifs, mais aussi les moyens de les atteindre, succède une attitude qui part de la constatation que, pour beaucoup de problèmes, les Etats membres ont en fait les mêmes préoccupations (identité des objectifs) et qui fait confiance a priori (avec vérification éventuelle) à leur aptitude à faire ce qu'il faut pour les atteindre, même si les moyens employés ne sont pas identiques (et la variété de moyens est une caractéristique aussi bien des problèmes techniques que des problèmes économiques).

Ce remplacement d'une exigence de moyens par une exigence de résultats constitue une certaine nouveauté dont il faudra suivre avec attention la mise en œuvre, car, si elle réussit, elle devrait pouvoir être également adoptée pour d'autres volets de la construction communautaire.

II. — Les marchés publics de fournitures (5)

La passation des marchés publics est un problème qui a de longue date préoccupé économistes et juristes, car plusieurs considérations contradictoires sont en concurrence. Un souci fondamental est évidemment d'assurer le bon emploi des fonds publics ; cela consiste à rechercher la meilleure fourniture ou prestation au moindre coût, ce qui pourrait sembler conduire à des appels d'offres aussi ouverts que possible et l'attribution au moins disant ; mais encore faut-il être assuré que le soumissionnaire retenu respecte bien ses engagements, et ce souci peut, lorsqu'il s'agit de marchés complexes, conduire l'administration à préférer ne choisir qu'entre un petit nombre de fournisseurs dont elle a expérimenté la fiabilité.

D'autre part le marché public peut être utilisé comme un instrument de politique industrielle, permettant soit d'orienter la structure du fournisseur en pesant sur certaines de ses décisions (investissement, restructuration juridique par fusion avec d'autres entreprises, etc.), soit de l'aider financièrement en lui consentant des prix favorables, soit enfin en lui garantissant de fait des débouchés d'une certaine ampleur.

Le caractère assez largement contradictoire de ces préoccupations mène, déjà au seul niveau national, à une situation assez complexe, d'autant que les achats publics émanent non seulement de l'Etat, mais aussi des collectivités locales et des entreprises publiques.

Sur le plan communautaire, le problème se complique encore, et ne peut cependant être éludé, non seulement parce que le traité a prévu l'ouverture des marchés publics, mais surtout parce que le volume des achats du secteur public (investissements et achats courants) est fort substantiel (20 % du PIB si on exclut les achats militaires et ceux des entreprises publiques, 7 à 10 % si on se limite aux achats des seules administrations) et que leur exclusion du marché commun réduirait sensiblement la portée de celui-ci. Ce résultat serait d'autant plus dommageable qu'une part importante de ces achats concerne des produits de technologie avancée émanant de secteurs dont l'avenir même est directement lié aux dimensions des marchés qui leur sont accessibles.

Le sujet a déjà fait l'objet de directives communautaires, mais il a été compliqué encore par la conclusion d'accords internationaux dans le cadre du GATT.

Le document de la Commission essaye de faire le point sur l'état actuel de l'ouverture de ces marchés et esquisse diverses orientations en vue d'améliorer la situation.

a. L'état actuel de non ouverture des marchés publics

Une première source d'informations est constituée par le nombre d'avis de marchés publics au Journal officiel des Communautés Européennes. On voit (tableau 1)

(5) COM (84) 717 final du 14.12.1984. Marchés publics de fournitures : constat et orientations.



directive (9). Puis « la transposition de la réglementation communautaire dans le droit de chaque Etat membre, effectuée par des techniques différentes et à partir de situations de départ opposées, n'a pu créer au sein de la Communauté un marché intérieur procédant d'une communauté de droit. Les divergences de situations — en termes de droits et obligations — dans lesquelles se trouvent les entreprises et les pouvoirs adjudicateurs dans les différents Etats membres, mettent en effet quelque peu en cause les bases et le principe même du marché intérieur ». On peut estimer également que « de nombreux services et agences des administrations centrales ne concluent pas de marchés sous le régime des directives » et que « dans beaucoup d'Etats membres les instances locales et régionales n'effectuent guère d'achats dans le cadre des directives et dans certains, elles ne publient jamais d'avis d'appels d'offres ».

La situation est rendue encore plus complexe par le fait que « depuis le 1^{er} janvier 1981, une partie considérable des marchés publics de la Communauté — les achats d'un bon nombre d'administrations centrales ou fédérales — est également soumise à un régime d'ouverture des marchés et donc à la concurrence directe des fournisseurs établis dans certains pays tiers (USA, Canada, Japon, pays de l'AELE, Singapour, Hong-Kong et plus récemment Israël) ayant adhéré à l'accord GATT sur les achats gouvernementaux ». Cet accord constitue « une contrainte grave en ce qui concerne la liberté pour la CEE d'organiser son marché intérieur, car toute modification de la réglementation communautaire risque de poser des problèmes à l'égard des dispositions de l'Accord GATT et d'impliquer, par conséquent, la nécessité d'une renégociation de ce dernier ».

Que faire ? La Commission propose trois axes de progression.

Il faut d'abord, évidemment, *améliorer l'application des directives actuelles*. « Au cours de la première phase de mise en œuvre des directives, la Commission s'est montrée sensible aux problèmes rencontrés par les Etats membres et n'a pas été trop rigoureuse dans la gestion des directives. Cette période de transition étant désormais terminée, la Commission doit devenir plus exigeante pour la mise en œuvre et l'application des directives ».

(9) « Les avis de marché couvrent néanmoins un éventail très large et divers de produits.

La répartition des avis publiés se présente comme suit :

- plus de 10 % des marchés pour les deux groupes, chaussures/articles d'habillement et produits alimentaires ;
- entre 5 et 10 % des marchés : six groupes comprenant les produits électro-techniques, les produits manufacturiers et métalliques, les produits d'ingénierie mécanique, les machines de bureau et les équipements informatiques, les produits pétroliers, les papiers et cartons ;
- entre 1 % et 5 % des marchés : cinq groupes comprenant les produits chimiques, les véhicules à moteur, les textiles, les instruments de précision et les produits en matières plastiques ».

Pour cela, il s'agira notamment de veiller à ce que les pouvoirs adjudicateurs se sentent bien tenus de respecter leurs obligations, d'améliorer l'information sur les marchés publics (à cet égard, la mise en œuvre de la banque de données Tenders Electronic Daily consultable par télématique constitue un sérieux progrès), « d'étudier la qualité des avis d'appels d'offres publiés tant du point de vue de leur conformité aux dispositions des directives que de celui de leur valeur d'information pour les participants potentiels, de façon à optimiser la transparence du marché », de faciliter l'interprétation des directives, de faire donner l'exemple par les institutions communautaires de l'observation des directives (y compris pour les marchés passés par des organismes bénéficiant de prêts communautaires), de faire respecter les directives par les administrations régionales et locales (qui effectuent plus de 40 % des achats publics).

Il faudrait aussi *améliorer les directives*. On peut songer notamment à favoriser la transparence par une meilleure information préalable sur les projets, une justification des adjudications non concurrentielles, la notification des adjudications, à réduire le champ des exemptions, à « procéder à une révision détaillée de l'ensemble des procédures » de passation des marchés publics, à renforcer l'utilisation des voies de recours formelles.

Enfin il faudra un jour *élargir le champ d'application* sectoriel des directives. Les actions en cours dans le domaine des télécommunications montrent la voie.

**

L'ouverture des marchés publics est certainement l'un des deux ou trois domaines les plus délicats (à côté de la libre circulation des capitaux) qui restent à régler pour parvenir véritablement à un marché commun. Cette ouverture se heurte en effet à de nombreux intérêts du côté des entreprises et à de vastes habitudes acquises du côté des administrations : le souffle du large pour les uns, la perspective de traiter avec des fournisseurs non connus pour les autres constituent des perspectives peu réjouissantes. Et cependant deux motifs importants militent en faveur d'une telle ouverture.

Le bon emploi des fonds publics, d'abord : « dans un rapport récemment présenté au Parlement, évaluant le surcroît des coûts résultant de la fragmentation persistante des marchés publics, on a parlé d'un chiffre pouvant aller jusqu'à 40 milliards d'Ecus » ; même si une telle évaluation est largement sujette à caution, le chiffre est certainement élevé. Des améliorations peuvent sûrement être obtenues par l'amélioration des directives et le renforcement de leur application, selon les lignes décrites ci-dessus.

L'autre motif est différent : il s'agit de favoriser le développement de secteurs d'avenir, à technologies complexes, où jouent de substantielles économies d'échelle, mais où les dépenses initiales de recherche et d'innovation sont lourdes et ne seront engagées par les entreprises qu'avec la perspective de débouchés amples et pas trop aléatoires. A l'échelon national, le marché public est un instrument de stimulation de tels développements ; il s'agit maintenant de transposer cet instrument au niveau communautaire, ce qui ne peut évidemment se faire de façon efficace que dans le cadre d'une véritable stratégie industrielle de la Communauté.

Un pas de plus vers une stratégie commune des infrastructures de transports ⁽¹⁾

Pierre MAILLET

La troisième politique commune, celle des transports, a toujours été le parent pauvre. Ne répondant pas à un besoin aussi manifeste que la politique commerciale, n'étant pas soutenue fortement par un pays comme la politique agricole, elle est restée dans le lot des actions prévues par le traité et sur lesquelles n'ont été faits que des progrès modestes (2).

Il n'en est alors que plus intéressant de voir s'amorcer des opérations en matière d'infrastructure de transport. Une position de principe favorable ayant été prise par le Conseil en mai 1984, la Commission a transmis récemment un mémorandum d'orientations qui devrait pouvoir être suivi de décisions dans un avenir raisonnable. Ce mémorandum est articulé autour d'un triptyque comprenant un programme indicatif de projets significatifs, un ensemble de critères pour sélectionner des projets prioritaires, enfin l'exposé de modalités d'une contribution financière de la Communauté.

A. — Un programme de projets significatifs pour la Communauté

Parmi la panoplie des projets élaborés au niveau national, il y a lieu de faire une sélection selon un ensemble de critères regroupés en deux familles. Il s'agit d'abord de s'insérer dans le cadre de la politique des transports et de ses objectifs spécifiques, ce qui conduit à trois considérations :

- « le développement d'un système contribuant à l'intégration des économies nationales,
- la réalisation d'une structure intermodale propice à la poursuite par chaque mode de transport de sa vocation spécifique,
- la recherche d'un meilleur équilibre recettes-dépenses au niveau des organes gérant l'infrastructure ».

Il faut d'autre part tenir compte de la situation réelle du réseau en ce qui concerne le niveau de service (vitesse et fréquence) et après avoir défini un niveau de service moyen, repérer des axes sur lesquels le niveau global est manifestement insuffisant.

Sur ces bases, la Commission propose les objectifs suivants :

(2) Une raison à cela est certainement que, si l'importance fondamentale des transports pour le fonctionnement du marché commun est reconnue par tous (d'ailleurs la VA de ce secteur est supérieure à celle de l'agriculture, 6,5 % du PIB contre 5), la nécessité d'une politique commune est beaucoup moins évidente : il est symptomatique à cet égard qu'une brochure comme celle de la Commission « la politique de transports de la Communauté européenne (coll. Documentation Européenne) » montre clairement l'importance du secteur des transports, mais beaucoup moins le caractère impérieux d'une politique commune, sauf dans le domaine fiscal, dans celui des interventions de l'Etat et dans celui des conditions de travail (mais sur ces trois points, les transports ne se différencient guère des autres secteurs), enfin sur le terrain des infrastructures où une spécificité des problèmes est évidente.

(1) COM (84) 709. Orientations de politique à moyen terme en matière d'infrastructure de transport.



— soutien à des projets situés sur les axes supportant les grands courants d'échanges dans la Communauté et comportant des charges particulières pour le pays de transit,

— choix de solutions adéquates pour les problèmes de relations terrestres-maritimes, en particulier dans le corridor continent - Grande-Bretagne - Irlande,

— aménagement progressif de liaisons à haut niveau de service entre grands centres urbains, notamment de liaisons ferroviaires à grande vitesse,

— meilleure intégration de liaisons excentrées dans le réseau communautaire ».

Objectifs avec lesquels il paraît difficile de ne pas être d'accord, mais dont on peut se demander s'ils ne permettent pas de recouvrir la quasi-totalité des liaisons. Aussi la démarche est-elle poursuivie en centrant la recherche sur des réseaux à maillage relativement serré. « En se fondant sur différents critères qui traduisent l'importance des liaisons pour la Communauté tels que, par exemple, le pourcentage du trafic international, la dépendance des échanges d'un Etat membre vis-à-vis d'un axe, l'ampleur du trafic de transit, la Commission propose trois réseaux d'intérêt communautaire de voies de communications ». Ces trois réseaux sont illustrés par des cartes figurant dans le mémorandum ; ils sont destinés à définir le « champ d'application géographique de l'action de la Communauté ». Un affinement est déjà en cours pour préciser les possibilités de développement d'un réseau à grande vitesse : « les caractéristiques propres à celles-ci peuvent lui permettre de répondre aux besoins des usagers, tout en respectant les objectifs d'économie, de protection de l'environnement, de développement de la recherche et de l'industrie et les contraintes de rentabilité. Il convient donc de porter une attention particulière aux projets d'aménagement à grande vitesse ».

B. — Le choix des projets d'intérêt communautaire prioritaire méritant une intervention financière de la Communauté

Pour guider ce choix, la Commission a proposé une méthode qui s'inspire fortement des méthodes utilisées dans les pays, mais qui de plus permet :

— « de s'assurer que les effets hors frontières d'un projet ont été pris en considération,

— de comparer les projets, du point de vue de la Communauté, par utilisation des valeurs comparables,

— de disposer d'une base pour estimer le soutien financier de la Communauté ».

en prenant en considération à la fois les choix entre modes de transport et les interdépendances entre projets. « L'engagement dans la voie d'une programmation indicative présuppose la possibilité d'évaluer des ensembles alternatifs de projets correspondant non seulement

à différentes hypothèses d'évolution économique (scénarios) mais encore à différentes conceptions de la réponse à apporter en matière d'infrastructure à la demande de transport (stratégie) ». Pour cela, on recourt à trois critères principaux :

— « le critère de la rentabilité économique directe exprimé par l'appréciation simultanée de deux éléments :

- le degré de saturation de l'équipement existant,
- les gains de temps à réaliser par l'usager après achèvement du projet,

— le critère de l'intérêt communautaire au sens strict exprimé par l'appréciation de deux éléments :

• la part du trafic transfrontalier dans le volume du trafic global actuel et prévu,

• la part des échanges d'un Etat membre assuré par l'axe sur lequel on situe le projet,

— le critère de la cohérence du projet avec les mesures prises ou à prendre à l'échelle de la Communauté. Ce critère revêt une importance capitale dans un contexte plurinational. En effet les retombées possibles d'un projet national en termes d'aggravation de la congestion dans des pays voisins ne constituent pas un souci naturel pour le planificateur national ».

C. — Le concours financier de la Communauté

La méthode de sélection des projets qui vient d'être esquissée vise, selon les termes du mémorandum, à déterminer les projets méritant une intervention financière de la Communauté. On peut toutefois s'interroger d'abord sur les raisons fondamentales d'un financement communautaire, puisque les critères précédents devraient permettre de ne sélectionner que des projets a priori tout à fait rentables. En fait, on retrouve les arguments classiques susceptibles de motiver des actions de la Communauté qui viennent s'ajouter à des actions nationales (dissociation du coût et du bénéfice, ampleur, risque du projet) :

— certains projets impliquent des réalisations sur un territoire national qui n'ont qu'un intérêt limité pour les habitants (et donc les contribuables) de ce pays ; on peut essayer de mettre en place un système de tarification de l'usage des infrastructures qui fasse payer les bénéficiaires de l'opération, mais ce n'est pas toujours facile, surtout totalement ; il peut alors être justifié que la Communauté participe financièrement à la réalisation du projet ;

— pour les travaux de grande envergure, l'ampleur des dépenses peut dépasser la capacité de mobilisation de ressources budgétaires d'un pays ;

— enfin, surtout pour certains projets de grande envergure, la rentabilité peut être incertaine, liée qu'elle est à des facteurs inhérents au développement de la Communauté elle-même.

Le concours financier communautaire peut alors revêtir la forme de prêts (notamment en provenance de la BEI) ou venir du budget versant des subventions définitives.

ves où des bonifications d'intérêt. Enfin il peut y avoir une certaine garantie communautaire pour les projets risqués.

Le mémorandum soulève aussi un point très important pour les projets d'infrastructure, c'est le caractère pluriannuel des engagements. Jusqu'à maintenant, le Conseil a préféré des solutions limitées dans le temps, ce qui rend plus difficile une sélection équilibrée des projets et joue contre les grands projets. Au contraire, la Commission estime, à juste titre, que « l'établissement d'un programme financier pluriannuel, comportant à la fois l'identification des projets et l'estimation de la masse budgétaire globale nécessaire pour le soutien effectif de ces projets constitue en définitive la seule réponse réaliste au double souci qui s'est manifesté au sein du Conseil, à savoir :

— de procéder à des interventions efficaces dans un nombre limité de cas significatifs,

— de réaliser un certain équilibre entre les différents modes et sections du réseau considéré à moyen terme ».

C'est dans cet esprit qu'elle esquisse déjà dans ce document une liste de projets qui lui paraissent prioritaires (ceux du Programme expérimental 1982 situés sur le projet de réseau d'infrastructure d'intérêt communautaire) ; en excluant la liaison fixe à travers la Manche, ainsi que le parcours belge du TGV Paris-Bruxelles-Köln, on arrive à un total d'environ 7 milliards d'Ecus (3,6 pour le rail, 2,8 pour la route, 0,5 pour les voies navigables). « Dans l'hypothèse d'un soutien financier correspondant à 25 % du coût des projets, la contribution budgétaire de la Communauté, étalée sur une période de 10 ans, s'élèverait à 175 millions d'Ecus par an ». Le mémorandum esquisse même in fine l'incidence budgétaire pour chacun des pays membres du projet d'ensemble.

L'ECU EN ALLEMAGNE FÉDÉRALE

Hubert De PEUTER

*Licencié en droit (K.U.L.) et licencié en sciences
économiques (Université Catholique de Louvain).*

La discussion qui s'est déroulée en Allemagne depuis la création du SME entre le groupe dominant au sein de la Bundesbank et une partie du milieu financier allemand, et en même temps entre l'Allemagne et les autres Etats-Membres de la CEE, est très intéressante puisqu'elle touche le fond des problèmes actuels autour de l'écu, monnaie en devenir.

Tout Allemand et tout étranger résident peut acheter et vendre à son gré n'importe quelle monnaie ou même de l'or. Il peut aussi acquérir librement des titres et des créances libellées en Ecu. Il lui est en outre permis de s'endetter en monnaie étrangère (1).

La législation allemande qui, en 1948, interdisait les achats et les ventes de devises pour mettre la nouvelle unité monétaire allemande à l'abri de la concurrence des autres monnaies, fut modifiée plusieurs fois dans la direction d'une libéralisation de sorte qu'actuellement il n'y a en principe aucune restriction, ni pour les résidents, ni pour les non-résidents (2).

I. — Les arguments juridiques de la Bundesbank et de ses protagonistes

Le problème se trouve dans le fait que la Bundesbank ne considère pas l'Ecu comme une monnaie et a fortiori pas comme une devise (3). Il n'est qu'une unité de compte, quoique la Bundesbank admette que depuis sa création, son rôle s'est très vite accru dans les transactions financières et commerciales (4).

L'attitude restrictive de la Bundesbank se manifeste à propos des dettes en Ecu de ressortissants allemands, et non de leurs créances en Ecu. Elle interdit une dette à régler en DM (Deutschemark) dont le montant varie en fonction du cours d'une monnaie étrangère ou de l'évolution d'un indice de prix.

Plus particulièrement, la création d'une dette libellée en Ecu qui peut ou qui doit être remboursée en DM, soit à un ressortissant allemand, soit à un non-ressortissant, peut être autorisée par la Bundesbank sous certaines conditions (5). En matière de mouvements de fonds et de capitaux, cette autorisation n'a jamais été autorisée jusqu'à présent (6).

Par contre, la création d'une dette qui ne peut être remboursée en DM et qui, par conséquent, doit être remboursée en devises, est tout à fait libre, que le débiteur soit un ressortissant allemand ou pas (7).

En outre, la doctrine allemande fait appel à une théorie monétaire qui s'appelle « Staatliche Theorie des Geldes » et qui donne une interprétation étroite à la notion de « monnaie » (Währung) sur base de laquelle l'Ecu ne peut pas être considéré comme monnaie.

(1) Steuer (1984), 25.

(2) Swings (1984), 9.

(3) Buerger (1984), 265 ; Nielsen (1983), 174.

(4) N, Ecu issues : Bundesbank stance, *The Banker*, august 1984, 63 ; Buerger (1984), 267.

(5) § 3, S.2, Währungsgesetz (Indexierte DEM-Verbindlichkeiten).

(6) Steuer (1984), 25 ; Buerger (1984), 266.

(7) § 3, S.1 Währungsgesetz (Indexierte Fremdwährungsverbindlichkeiten) ; § 49, Abs. 1 Aussenwirtschaftsgesetzes ; Mitteilung 1009/61 der Deutschen Bundesbank, nr. 2 und nr.3.

En droit bancaire allemand (8), une monnaie est une unité monétaire (eine Geldeinheit) à laquelle un Etat ou une autorité inter-étatique a accordé le statut de moyen légal de paiement (den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels) sur base de sa souveraineté monétaire (der ihr zukommenden Währungshoheit) sur un territoire monétaire déterminé (in einem bestimmten Währungsgebiet).

L'Ecu, qui est considéré comme un panier de monnaies, dont le DM, n'est pas une monnaie, puisqu'il lui manque plusieurs éléments essentiels (9) : le territoire monétaire, la monnaie sous forme matérielle et les autorités monétaires (10) qui incorporent la souveraineté en matière monétaire accordée soit par un état unique soit par des dispositions inter-étatiques. A cet égard, même l'article 105 du Traité de Rome qui établit la coopération des Etats membres dans la libéralisation des flux monétaires et financiers, ne peut pas être invoqué puisqu'il ne pourvoit pas à la transmission de droits de souveraineté par les Etats membres à la CEE en matière monétaire.

Finalement, dans la législation communautaire existante, on ne retrouve aucune prescription affirmant que l'Ecu est une monnaie. D'après la résolution du Conseil européen du 5/12/1978, les règlements du Conseil des Ministres de la CEE la complétant et l'accord entre les banques centrales de la CEE relatif au SME et conformément aussi à diverses décisions des institutions communautaires concernant par exemple les budgets et les bilans, l'Ecu représente une unité de compte (11).

II. — Les arguments économiques de la Bundesbank et de ses protagonistes

a) Dans le domaine des mouvements de fonds et de capitaux, la Bundesbank pose le principe intangible de la valeur nominale : un mark égale un mark. Les clauses d'indexation entraînent automatiquement une importation d'inflation, dans un pays où les dirigeants politiques et les autorités monétaires ont fait de la lutte contre l'inflation, l'objectif premier de toute politique économique (et cela avec succès) (12).

Selon des critiques encore plus fortes, le SME lui-même a un impact inflationniste, car il force les pays à monnaie forte et à faible taux d'inflation à importer l'inflation de leurs partenaires plus laxistes à la fois par le canal de leurs importations en provenance de ces derniers et parce que le soutien des monnaies plus faibles les conduirait à racheter ces monnaies contre leur propre monnaie et à accroître ainsi indûment leur propre base monétaire (13).

(8) Buerger (1984), 265 ; Geiger (1984), 80-81.

(9) Steuer (1984), 26.

(10) Voir aussi : interview avec L. Gleske, membre du conseil de direction de la Bundesbank, in : *Wirtschaftswoche*, 9/13/1984.

(11) Schlueter (1984), 74.

(12) Steuer (1984), 25 ; Herman (1984), 51 ; N, *The Banker*, august 1984, 63.

(13) Van Ypersele de Strihou (1983), 58.

b) Si les autorités monétaires acceptaient aujourd'hui l'Ecu, elles déclencheraient une réaction en chaîne d'autres formes d'indexation comme par exemple l'indexation des taux d'intérêt, du capital et des salaires. L'Ecu constituerait un précédent (14).

c) L'abandon de la politique de stabilité monétaire (15) et une intégration monétaire plus avancée qui impliquerait une extension moins orthodoxe des facilités de crédit accordées par le FECOM sur base d'une inspiration plus politique (16), signifierait pour l'Allemagne un abandon de sa souveraineté monétaire (17) et une renonciation à la possibilité de faire son propre destin économique. Pour certains, le SME tel qu'il existe actuellement, bloque déjà trop cette politique de stabilité (18), pour d'autres les propositions de la Commission (19) pour une amélioration du système vont trop loin (20).

d) La loi de Gresham vaut toujours pour des monnaies différentes circulant sur un même territoire : la « mauvaise » monnaie bouscule la « bonne » monnaie comme moyen de paiement (21). L'Ecu, en tant que panier de monnaies, de la livre irlandaise jusqu'au DM, est pire que le DM même ; et si le premier constituait une véritable monnaie, il repousserait le second. Or, il ne le fait pas, donc il n'est pas une monnaie. Il n'est qu'un substitut aux monnaies faibles qui n'a pour but que de cacher leurs vices face aux monnaies fortes.

e) Une monnaie européenne suppose une politique économique uniforme. Actuellement, on est loin de la convergence des performances économiques des Etats membres envisagée au Conseil européen du 6 et 7 juillet 1978 de Brême (22), voire des politiques économiques convergentes (23), une condition à long terme d'une Europe unifiée sur le domaine monétaire.

f) Comme monnaie de réserve, l'existence de l'Ecu est incompatible avec une monnaie concurrente, le DM. La Bundesbank estime que le rôle particulier du DM comme avoir de réserve et comme monnaie d'investissement international lui impose des devoirs et des obligations difficilement compatibles avec ceux qu'elle devrait assumer si l'Ecu devait jouer ce rôle également. En d'autres termes, il n'y a pas de place pour beaucoup de monnaies européennes à statut d'avoir de réserve ou d'instrument de paiement international. Ce sera ou le DM, ou l'Ecu, mais pas les deux (24).

En plus, les autorités allemandes craignent un usage indirect du DM comme devise de réserve, à travers l'Ecu qui contient actuellement du DM à plus de 30 % (25).

(14) Schlueter (1984), 75 ; Baumann (1984), 804 ; Kleinheyer & Simmert (1984), 203 ; Steuer (1984), 25 ; Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, 23. Jg., S.25.

(15) Kleinheyer & Simmert (1984), 203.

(16) N, vers un nouveau panier de l'Ecu ?, *Bulletin hebdomadaire Kreditbank*, n° 25, 22 juin 1984, 4.

(17) Steuer (1984), 25.

(18) Steuer (1980), 13.

(19) DOC COM (1983), 274.

(20) Herman (1984), 52.

(21) Baumann (1984), 801-802.

(22) Van Ypersele de Strihou (1983), 115.

(23) Berger & Regling (1982), 98 ; Schlueter (1984), 26 ; Herman (1984), 51 ; Steuer (1984), 26.

(24) Herman (1984), 52.

(25) Abraham, Abraham & Lacroix-Destrée (1984), 22.



g) L'Ecu ne peut pas devenir une sorte de véhicule destiné à faire progresser l'intégration européenne. Combien de fois dans le passé n'a-t-on pas tenté de surmonter les échecs et les revers de la politique d'unification de l'Europe en lançant des actions spectaculaires sur le domaine institutionnel (26) ? Les réserves manifestées par les autorités allemandes traduisent le souci de ne pas laisser les conquêtes institutionnelles prendre trop d'avance sur les progrès de l'intégration interne et mettre ainsi l'acquis en péril.

h) Les Allemands n'ont pas besoin d'une « monnaie » faible comme l'Ecu (27). La taille relative du marché de l'Ecu en Allemagne ne lui promet pas un avenir prospère.

Les Allemands se contentent de leur monnaie nationale qui est stable et saine.

i) Un véritable moyen de paiement légal a cours forcé (28) et il est patronné par un institut qui a le droit ou même le privilège d'émission, ainsi que par des règles d'émission (29).

Les problèmes ne commencent qu'à ce stade-là : du point de vue de la politique allemande de stabilité, il faut des orientations quant à l'évolution de la masse monétaire. Des orientations pour l'Ecu et pour le DM en Allemagne (souveraine) ou pour le DM en Allemagne et pour l'Ecu en Europe ? Donc, un système de banque centrale à deux niveaux (Zweistufennotenbanksystem) ? Ou une solution à la Federal Reserve, donc dénationalisation ?

Vaut-il alors la peine de garder en vie les monnaies nationales ? La banque centrale européenne sera-t-elle assez indépendante ? Selon quelles règles d'émission les Ecus vont-ils être créés ?

La présence d'un prêteur en dernier ressort responsable pour le système bancaire privé, pierre de touche de tout système monétaire bancaire, s'avère indispensable (30). Pour que l'Ecu soit, ou devienne une vraie devise, il faut une banque centrale pour le créer, le contrôler et pour éviter les crises de liquidité éventuelles. Actuellement, le Fonds Monétaire Européen prévu comme embryon de banque centrale lors de la création du SME en 1979, n'exerce pas ces fonctions (31).

L'argumentation présentée ci-dessus montre que le débat en Allemagne dépasse de loin la question de savoir si des comptes en Ecu doivent être admis ou pas. Certains auteurs (32) allemands vont très loin dans leur raisonnement : pour mener une politique de stabilité, il faut, sur le plan européen comme en Allemagne, une politique de revenus basée sur un large consensus entre les interlocuteurs sociaux, sans lequel la lutte contre l'inflation s'accompagne inévitablement de récession et de chômage.

Bref, pour pouvoir ouvrir un compte en banque en Ecus en Allemagne, il faudrait que l'Europe ait adopté le modèle socio-économique allemand.

(26) Kleinheyer & Simmert (1984), 197 ; Steuer (1984), 26.

(27) Baumann (1984), 805 ; Steuer (1984), 26 ; N, *Bulletin hebdomadaire Kreditbank*, 31/12/1982, n° 48, 6.

(28) Steuer (1984), 26.

(29) Baumann (1984), 801-804.

(30) N, L'Ecu : une monnaie qui rencontre un succès croissant sur le marché privé, *Bulletin SGB*, novembre 1983, n° 237, 5 ; N, *Wir haben keinen Angst, Wirtschaftswoche*, 9/3/1984.

(31) Van Ypersele de Strihou (1983), 90.

(32) Steuer (1980), 15.

La pratique par contre, est moins rigoureuse que la position théorique de la Bundesbank. Certaines agences ou filiales de banques allemandes à l'étranger (par exemple à Bruxelles ou au Luxembourg) acceptent des comptes en Ecus et elles effectuent également des paiements en Ecus.

A l'heure actuelle, de grandes banques allemandes comme la Deutsche Bank font office de co-manager (33), manager et même lead-manager (34) dans des émissions d'euro-obligations en Ecu (35).

Il y a même eu en janvier 1984 une émission lancée en faveur de la West LB Finance N.V. (Curaçao, Antilles hollandaises) de 50 mio d'Ecus, garantie par la Westdeutsche Landesbank Girozentrale.

III. — Les arguments des antagonistes et quelques propositions de solution

1. a) Sur le plan strictement juridique, le problème de l'interdiction d'un endettement en Ecu remboursable en DM par des ressortissants allemands, peut être résolu sans modification de la loi, c'est-à-dire simplement par une interprétation différente de la législation en vigueur (36). En considérant l'Ecu comme une devise à part entière au lieu d'une indexation du DM sur la valeur de certaines devises, les autorités monétaires libéraliseraient l'usage de l'Ecu, vu le régime libéral existant en Allemagne en matière de change (37).

b) En outre, il manque à l'Ecu une caractéristique essentielle qui est juridiquement requise pour la constitution d'une clause d'indexation en Allemagne : un critère extra-monnaire comme mesure (einer aussermonetären Maßstab) (38). Pour empêcher des clauses d'indexation, les autorités monétaires interdisent que l'obligation de payer en monnaie soit liée à une mesure extra-monnaire, dans laquelle cette mesure est employée pour corriger la dette en monnaie (Geldschuld).

C'est pourquoi Bofinger propose de considérer séparément les notions de clause d'indexation (Indexklauseln) et de clause de devises ou de panier de devises (Währungsklauseln ou Währungskorbklauseln). Les premières se basent sur des indices de prix de certains paniers de biens. Selon l'auteur, il existe dans le cas d'une mesure extra-monnaire, un danger de spirale inflatoire.

Les dernières font dépendre la somme due en DM de l'évolution du taux de change du DM. Le risque d'une aggravation de l'inflation n'existe pas, puisque les devises respectives ne sont pas retenues dans un indice de prix.

(33) Thuysbaert (1983), 73 ; Nielsen (1983), 174 ; Leuschel (1984), 162 ; Simmert (1984), 660 ; Abraham, Abraham & Lacroix-Destrée (1984), 21. Par exemple : BEI (75 mio Ecus ; 11.125 % ; 13/6/1984 ; 8 ans).

(34) Par exemple : Crédit Foncier, 140 mio Ecus ;

a) première tranche : 70 mio Ecus, 11.125 %

b) seconde tranche : 70 mio Ecus ; FRN avec 3/16 % au-dessus du LIBOR ; 10 ans.

(35) Blondeel J., Ten billion ecu, *Euromoney*, Oktober 1984, 223.

(36) Swings (1984), 12 ; Mingasson (1984), 16.

(37) Guimbretière (1982), 535 ; Swings (1984), 12.

(38) Von Maydell (1977), 377 ; Bofinger (1984), 936.

c) Ni le caractère matériel d'une monnaie (39), ni son cours libre, légal ou forcé (40) n'en sont des éléments constitutifs ou essentiels.

d) Par leur attitude réticente, les autorités monétaires violent la lettre, sinon l'esprit du Traité de Rome qui instaure le principe de liberté de circulation des capitaux dans la CEE. Cet argument doit être relativisé dans la mesure où il existe encore d'importantes entraves qui sont imposées par les législations nationales (française, italienne, danoise et irlandaise) à la circulation des capitaux en devises entre les Etats membres (41).

2. a) Sur le plan économique, il est normal que les dirigeants politiques et les autorités monétaires allemandes luttent contre l'inflation, l'objectif de leur politique économique. Plus que tout autre pays de la Communauté, l'Allemagne a souffert au cours des années trente et de suite après la guerre, des désastres découlant de l'hyperinflation (42).

L'objection suivant laquelle le SME devrait avoir des conséquences inflationnistes pour les pays à monnaie forte et pour la RFA en particulier, ne peut être réfutée in abstracto.

Tout dépend du fonctionnement effectif du SME (43). Dans la mesure où, comme à la fin du système de Bretton Woods, l'on résiste à des changements opportuns de parité, ce danger peut exister. Dans la mesure où, comme dans l'expérience du mini-serpent, les changements sont opérés à temps, il ne devrait y avoir de gonflement durable de la masse monétaire en Allemagne. Sous cet angle également, la souplesse dans le fonctionnement du système apparaît comme une condition importante de son efficacité (44).

Jusqu'à présent, tous les réalignements ont été effectués de commun accord et ils se sont avérés opportuns de façon telle qu'en réalité l'argument allemand d'une importation d'inflation perd de sa vigueur.

Des auteurs comme Van Ypersele ont suggéré de mettre au point un nouvel indicateur pour la divergence des taux d'inflation, comme à d'autres occasions on a proposé des clignotants sur les coûts salariaux, les taux d'intérêt et les déficits budgétaires (45).

Cet indicateur de taux d'inflation ne viserait pas à remplacer l'actuel mécanisme de l'indicateur de divergence, qui incite les Etats membres à prendre les mesures nécessaires lorsque leurs monnaies franchissent leur seuil de divergence, mais à introduire un automatisme similaire, assorti d'une présomption d'action, pour combattre la divergence des taux d'inflation. Ce nouvel indicateur s'allumerait chaque fois que le taux d'inflation d'un pays se mettrait à diverger vers le haut de façon significative de la moyenne de ses partenaires. Bien entendu, un pays dont l'indicateur-inflation s'allumerait, ne serait pas obligé de prendre des mesures drastiques anti-inflationnistes qui produiraient des résultats instantanés. Mais il devrait à tout le moins consulter ses partena-

naires sur les mesures qu'il a prises ou qu'il a l'intention de prendre en vue de combattre l'inflation. Ceci aurait pour effet de faire de l'inflation excessive d'un pays un sujet de préoccupation commune et non plus simplement un problème que l'on peut ignorer aussi longtemps qu'il ne met pas en danger la stabilité externe au sein du SME (46).

D'autres auteurs, comme R. Triffin (47) discutent le risque d'inflation induite par des émissions excessives d'Ecus. Soit par consentement des Etats membres, soit par une vraie banque centrale européenne, il faudrait par exemple imposer un plafond présomptif de $x\%$ par an à l'expansion globale des émissions d'Ecus, ce plafond ne pouvant être dépassé qu'en cas de force majeure — telle, par exemple, l'explosion passée des prix du pétrole — et par des majorités qualifiées des 2/3, 3/4, ou davantage, suivant le caractère des dépassements. Le caractère global de ce plafond imposerait de manière opérationnelle aux autorités monétaires de la Communauté de choisir explicitement entre la modération des crédits internes aux pays membres et des crédits externes — investissements en devises étrangères — en contrepartie desquels les Ecus sont émis.

En résumé, le problème de l'inflation se pose donc à deux niveaux : d'un côté l'inflation « en monnaie nationale » exportée le cas échéant aux autres Etats membres ou importée en provenance d'autres Etats membres par l'insuffisante adaptabilité des taux de change au sein du SME, et d'un autre côté l'inflation causée par un gonflement excessif de la masse monétaire d'Ecus.

Des chiffres récents relativisent les allégations allemandes en montrant que les taux d'inflation annuels dans la CEE dans son ensemble ont fléchi en moyenne de deux tiers depuis 1980, notamment de 14,7 % en 1980 à 6,4 % de mai 1983 à mai 1984. Les divergences maximales entre les taux nationaux d'inflation ont diminué pour tous les pays, sauf trois (l'Italie, la Grèce et l'Irlande) de plus de 12,5 % à 5 % pendant la même période (48).

La Bundesbank admet que ces chiffres rendent non fondées ses objections initiales, mais elle y ajoute qu'un renforcement du SME devient inutile grâce à la situation améliorée des économies dans la Communauté (aussi sur le plan des déficits extérieurs).

Insatisfait par cette argumentation nous souscrivons à l'idée du professeur Triffin selon laquelle seul un SME renforcé et réformé sera capable de faire face aux tensions provoquées par l'affaiblissement attendu du USD vis-à-vis du DM.

b) L'appel allemand à la loi de Gresham pour refuser l'Ecu, n'est pas justifié. Le « mauvais » franc français n'a pas repoussé le DM en Allemagne. Est-ce à cause du fait que le franc français ne serait pas une monnaie (49) ?

c) L'objection faite au SME même, notamment qu'il enlève aux pays participants trop de marge de manœuvre et qu'il implique un transfert de souveraineté, doit être vue dans une autre perspective.

(39) Swings (1984), 12 ; Swings (1983), 2 ; voir aussi : Martres D., L'Ecu, future monnaie électronique, *Eurépargne*, n° 4, avril 1984, 19-22.

(40) Lebrun J., Syllabus de Droit bancaire et boursier, UCL, 1981-1982, 7.

(41) Kleinheyer & Simmert (1984), 199 ; Simmert (1984), 660 ; Swings (1984), 9-12 ; Guimbretière (1982), 541.

(42) Herman (1984), 51.

(43) Berger & Regling (1982), 199.

(44) Van Ypersele de Strihou (1983), 59-60.

(45) Herman (1984), 8.

(46) Van Ypersele de Strihou (1983), 91 ; Kleinheyer & Simmert (1984), 199-201.

(47) Triffin (1983), 4 ; voir aussi : Herman (1984), 54.

(48) Triffin (1984), 6.

(49) Bofinger (1984), 935 ; Simmert (1984), 660.



Les événements qui depuis 1971 ont affecté les monnaies européennes, ballottées au gré des vagues du USD, ont montré les limites réelles de la souveraineté nationale en matière monétaire.

Il semble au contraire que si l'on organise un espace monétaire européen, les pays européens pourront regagner ensemble un peu de la souveraineté qu'ils ont perdue (50).

d) La Bundesbank ne doit pas surestimer le rôle de « son » DM comme réserve de valeur. Jamais le DM, pas plus que la livre britannique, ne pourra devenir un avoir de réserve comparable au USD, même à une échelle réduite. En cas de rupture du SME, il pourrait sans doute stabiliser une demi-douzaine de monnaies des pays voisins, mais une telle zone monétaire serait loin de présenter les avantages d'une zone comme celle de l'Ecu, si celui-ci pouvait être renforcé (51).

e) Un argument qui revient souvent dans les articles des antagonistes de la Bundesbank, aussi bien allemands qu'étrangers, est celui de la concurrence (der Wettbewerb) (52). Pour les entreprises en Allemagne Fédérale, la non-participation aux transactions en Ecu, constitue un désavantage concurrentiel, surtout quand la facturation et les paiements en Ecu se développent davantage dans les autres pays de la CEE.

f) Contrairement à l'argument d'une importation d'inflation, l'attitude réticente de la Bundesbank est compréhensible sur les points suivants :

1. L'Ecu ne s'est pas avéré un « vecteur d'intégration » (53). L'intégration financière n'a pas entraîné automatiquement une intégration économique, politique, sociale ou culturelle, bien que la stabilité de l'Ecu ait certainement facilité des échanges commerciaux et financiers.

2. Le dollar Hong Kong n'est pas patronné par une banque centrale. Une comparaison de l'écu avec le dollar Hong Kong (54) n'est pas justifiée, vu l'ambition du premier sur le plan régional et même mondial.

En outre, l'histoire financière nous apprend que chaque grande réforme s'est déroulée d'abord sur le marché privé, précédant des réformes institutionnelles (55).

Ainsi, le développement du marché privé nécessitera un jour l'instauration d'une banque centrale européenne, soit par la création d'une nouvelle institution, soit par la transformation du FECOM.

Déjà une fonction, celle de chambre de compensation et de clearing, est en plein développement et elle est exercée actuellement par un groupe de banques privées.

Pourtant, la situation actuelle (début 1985) est essentiellement telle qu'elle était en 1979 : le FECOM joue un rôle purement passif et il ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire, ni sur les montants des Ecus créés, ni sur l'utilisation des réserves déposées. Il ne peut donc pas assurer la convertibilité de l'Ecu, puisqu'il ne peut pas disposer librement de réserves en contrepartie desquelles il émettrait des Ecus. Jusqu'à présent, la volonté politique n'existe pas pour créer un « bureau perma-

nent » du FECOM (56), qui viendrait renforcer le rôle du FECOM et qui assumerait de nouvelles responsabilités dans les domaines suivants :

1. la gestion des réserves extérieures du SME et le contrôle de la création des Ecus. Ceci impliquerait que les transferts de dollars contre des Ecus effectués par les banques centrales au FECOM deviennent permanents ;

2. la gestion d'un mécanisme de crédit à très court terme et à court terme ;

3. la coordination des interventions en monnaies tierces et particulièrement en USD, sous la forme d'une ligne de crédit croisé entre le FECOM et la Federal Reserve, qui remplacerait partiellement ou totalement les swaps bilatéraux qui existent actuellement entre la Federal Reserve et les banques centrales des Etats membres.

Il nous semble que l'exercice de deux fonctions par cette banque centrale européenne sera indispensable au développement libre et équilibré du marché de l'Ecu.

D'abord, il faut une régulation minimale de la croissance de la masse monétaire des Ecus au moyen des instruments classiques comme les réserves obligatoires, les plafonds quantitatifs aux crédits et aux émissions, le taux d'intérêt minimal, etc. (57).

Jusqu'à présent la masse monétaire des Ecus donne l'impression de se développer d'une façon « sauvage » et en dehors de tout contrôle (58).

Une structure de contrôle trop contraignante pourrait par contre mettre en péril le développement du marché de l'Ecu (59).

Ensuite, la confiance dans l'Ecu serait certainement renforcée par un prêteur en dernier recours qui aurait la capacité de prendre des mesures de mobilisation d'actifs et de crédits, permettant d'aider des établissements bancaires traversant des périodes difficiles de liquidité en Ecu.

Au lieu de devoir emprunter des Ecus existants, il y a encore une autre solution. Les banques en difficultés de paiement pourraient s'assembler des Ecus en empruntant les monnaies composant l'Ecu aux banques centrales respectives. Cependant, le coût de cette opération est considérable surtout pendant les périodes « calmes » sur le marché de l'Ecu.

3. Les économies respectives des Etats membres de la CEE n'ont pas suffisamment convergé pour mettre en route la seconde étape du SME, l'étape institutionnelle (60), malgré une amélioration de la situation pendant les années 1983 et 1984 sur le plan de l'inflation et de la balance de paiements courants (61). Tout cela doit encore être étendu et consolidé, sûrement dans le cas d'un affaiblissement du USD par rapport au DM. Donc sur ce point-ci également, l'attitude réticente de la Bundesbank est compréhensible dans un certain sens, quoique son point de vue vis-à-vis de l'usage privé de l'Ecu sur le ter-

(50) Van Ypersele de Strihou (1983), 62.

(51) Herman (1984), 53.

(52) Padoa-Schioppa (1983), 178 ; Leuschel (1984), 162 ; Simmert (1984), 660 ; Geiger (1984), 81.

(53) De Strycker (1980), 35.

(54) Swings (1984), 12.

(55) Triffin (1984), 6.

(56) Van Ypersele de Strihou (1983), 92.

(57) Lelart (1983), 1390.

(58) Thuysbaert (1983), 88-89.

(59) Thuysbaert (1983), 90.

(60) Van Ypersele de Strihou (1983), 101 ; Kleinheyer & Simmert (1984), 197.

(61) Rapport annuel de la BRI 1984, 160-161 ; Triffin (1984), 4-5.

ritoire allemand soit trop rigoureux et risque d'hypothéquer les perspectives d'avenir de l'appareil financier allemand face au développement croissant du marché de l'Ecu dans la Communauté.

IV. — Conclusion

A notre avis, le recours à l'interdiction de clauses d'indexation par la Bundesbank n'est qu'un prétexte qui cache dans la discussion les véritables causes de son attitude réticente : la perte de sa souveraineté monétaire,

du contrôle de sa masse monétaire et du pouvoir de mener sa propre politique économique.

Malgré des rumeurs sporadiques annonçant plus de souplesse de la part du groupe dominant au sein de la Bundesbank, un bouleversement de l'attitude allemande n'est sans doute pas envisageable avant longtemps. A moins que le développement de l'Ecu privé devienne encore plus spectaculaire qu'il est à l'heure actuelle. Dans ce cas, le réalisme l'emportera (62).

(62) N, L'Ecu : réalité ou baguette magique ?, *l'Alsace*, 6/5/1984.

BIBLIOGRAPHIE

- Abraham F., Abraham J.P., Lacroix-Destrée Y. — EMS, Ecu and commercial banking, *Revue de la Banque*, n° 2, février 1984, 5-35.
- Baumann W. — Ecu im Widerstreit, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 17. Heft, 1984.
- Berger M., Regling K. — Das Europäische Währungssystem - Ursprung, Erfahrungen, Weiterentwicklung, *Die Bank*, 1982, n° 3.
- Blondeel J. — Ten Billion Ecu, *Euromoney*, October 1984, 223.
- Bofinger P. — Die Ecu als Währung, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 17. Heft, 1984 (x).
- Bofinger P. — Ist die Europäische Währungseinheit (Ecu) eine Währung ?, *Sparkasse*, nr. 8, 1984, 293-294.
- Eicke J. — Geschäfte unter Verwendung von Ecu in der BRD, *Die Bank*, n° 4, 1984.
- Franck Ch. — Über die Europäische Rechnungseinheit zur Europäischen Währung ? *EG Magazin*, August 1983, 10.
- Geiger H. — Die private Verwendung der Ecu, *Wirtschaftsdienst*, n° 2, 1984.
- Guimbretière P. — Les conditions d'un marché de l'Ecu, *Revue du Marché Commun*, vol. 25, n° 261, novembre 1982, 529-543.
- Hafke H.-Ch. — Fremdwährungs- und Kursklauseln im Geld- und Kapitalverkehr, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 11. Heft, 1981.
- Hafke H.-Ch. — Zur Verwendung von Ecu nach nationalem Währungsrecht und dem Währungsrecht der Gemeinschaften, *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut*, nr. 10, Dezember 1982.
- Herman F. — Rapport sur la consolidation et l'achèvement du Système monétaire Européen dans le cadre des propositions faites par la Commission des Communautés en mars 1982, *Parlement européen - Document de séance*, Strasbourg, 1251/83.
- Kleinheyer N., Simmert D.B. — Fünf Jahre Europäisches Währungssystem, Bilanz und Perspektive, *Wirtschaftsdienst*, n° 4, 1984.
- Lelart M. — L'utilisation du DTS et de l'Ecu par le secteur privé, 2. L'Ecu et le DTS, monnaies de règlement, *Banque*, n° 434, décembre 1983, 1381-1392.
- Leuschel R. — Die Europäische Währungseinheit - besser als ihr Ruf, *Die Bank*, nr. 4, 1984.
- Von Maydell B. — *Geldschuld und Geldwert*, 1974, 377.
- Mingasson J.P. — La position des Institutions Communautaires, in : L'Ecu : une monnaie pour l'entreprise et la banque, *ECU-Newsletter*, numéro spécial, mars 1984.
- N. — Wir haben keine Angst, *Wirtschaftswoche*, 9/3/1984.
- N. — Ecu-Anleihen : Die Schlange steht. *Wirtschaftswoche*, 19/4/1984.
- N. — Ecu issues : Bundesbank stance, *The Banker*, august 1984.
- N. — L'Ecu : une monnaie qui rencontre un succès croissant sur le marché privé, *Bulletin SGB*, novembre 1983, n° 237.
- N. — Le financement en Ecu vaut-il la peine ? Uniquement attirant pour les détenteurs de monnaies faibles, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24/3/1983.
- N. — Banque des Règlements internationaux, *Rapport annuel*, le 13 juin 1983 et le 18 juin 1984.
- Nielsen K. — Les premières expériences d'un établissement bancaire allemand avec l'Ecu, in : 5° Rencontre du groupement des caisses d'épargne de la CEE, 8-9/9/1983, 173.
- Pfisterer H., Regling K. — Die Rolle der Ecu im privatem Bereich, in : Scharer H.E., Wessels W. — *Das Europäische Währungssystem - Bilanz und Perspektiven eines Experimentes*, Europa Union Verlag, Bonn, 273-283.
- Schlueter P.-W. — La position de la Bundesbank, *Eurépargne*, n° 8/9, 10° Journées d'Etudes du Bischofberg, les 4 et 5 mai 1984.
- Schlueter P.-W. — Die zukünftige Rolle der Ecu, in : Scharer & Wessels, *Das Europäische Währungssystem*, Bonn, 1983.
- Simmert D.B. — Keine Restriktionen mehr für private Ecu-Verwendung, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 14. Heft, 1984.
- Steuer W. — Le SME laisse les Allemands sceptiques, *Eurépargne*, n° 2, 1979.
- Steuer W. — Pourquoi les comptes en Ecu sont-ils interdits en Allemagne Fédérale ? *Eurépargne*, n° 6, 1984.
- De Strycker C. — Central Banker's Reactions and Wishes, in : *The private use of the Ecu*, Brussels, 1980.
- Swings A.L. — ECU and SDR banking practice - Yesterday, Today and Tomorrow, in : International conference on composite currencies (financing, accounting & invoicing), London, 26-27/4/1983.
- Swings A.L. — Entraves aux mouvements de capitaux dans la Communauté européenne, *Eurépargne*, n° 10, 1984, 9-12.
- Thuisbaert P.-R. — Het privégebruik van de ecu. Mémoire présenté en vue de l'obtention d'une licence en sc. éc., K.U.L., 1983.
- Triffin R., Swings A.L. — *The private use of the Ecu*, Brussels, 1980.
- Triffin R. — L'avenir de l'Ecu, *Eurépargne*, 1983, n° 11.
- Triffin R. — The European Monetary System and the World Monetary Scandal, discours prononcé le 15 octobre 1984, Rio Manzu's International Conference, « From Today's Unknowns to Tomorrow's Certainties », Rimini, Italie.
- Van Ypersele de Strihou. — *Le Système Monétaire Européen*, Commission des CEE, Perspectives Européennes. 1983.



LA REMISE EN CAUSE DE LA PAC OU LA CRISE DU SYNDICALISME AGRICOLE EUROPÉEN

Thierry BRUMTER

*Ingénieur-agronome
Ancien élève de l'Institut national
d'Agronomie (Paris-Grignon)
et de l'Institut d'études politiques de Paris*

Le transfert aux autorités communautaires du pouvoir de décision et de gestion de la politique agricole a incité les organisations professionnelles agricoles à s'organiser au niveau européen. Depuis 1959, le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CEE (COPA) regroupe les principales organisations représentatives des agricultures nationales. La constitution de cet organisme fut largement encouragée par la Commission des Communautés européennes qui manifestait ainsi la volonté de nouer des contacts réguliers et approfondis avec les professionnels de l'agriculture. Une certaine pratique de la cogestion se retrouve de ce fait à Bruxelles entre les autorités communautaires et le COPA dont le rôle est, d'après son règlement intérieur, « d'étudier les problèmes soulevés par la formation et le développement de la CEE et plus particulièrement de la politique agricole, de rechercher les solutions d'intérêt commun, d'établir des contacts avec les autorités communautaires et les autres organisations professionnelles socio-économiques représentées dans le cadre de la CEE ».

Le COPA est, depuis 1981, composé de vingt-trois organisations professionnelles nationales (Annexe 1). L'hétérogénéité de sa composition souligne la diversité de la représentation agricole nationale. Ainsi, à l'unicité des délégations allemande, hellénique, irlandaise et luxembourgeoise s'oppose la multiplicité des représentations d'autres pays tenant à des raisons historiques (Royaume-Uni), confessionnelles (Pays-Bas), linguistiques (Belgique), socio-économiques ou institutionnelles (Danemark, France, Italie).

L'organisation de la COPA présente une double structure hiérarchisée d'organisations professionnelles, à vocation générale ou bien spécialisée.

a) Le Praesidium, composé d'un membre par organisation professionnelle (1), constitue l'organe de représentation, de gestion et d'exécution. Se réunissant une fois par mois, il organise les travaux du Groupe des experts généraux, des sections spécialisées, des groupes de travail et du Secrétariat. Sa Présidence est assurée par un Président et deux Vice-Présidents élus pour deux ans. En fait, le Praesidium se présente comme un organisme de coopération entre la quasi-totalité des organisations nationales dont la mission est la défense globale des intérêts de l'agriculture européenne. On peut affirmer qu'il fonctionne comme un « Conseil des ministres » professionnel. Les frontières nationales restant l'axe majeur autour duquel s'organise cet appareil, l'efficacité de la représentation des intérêts agricoles dépend de l'aptitude du COPA à rapprocher les positions nationales et/ou sectorielles en vue de constituer un front unifié. C'est sans doute pour cette raison que les pouvoirs de fixer l'orientation générale de la politique ont été quelque peu transférés, en 1971, de l'Assemblée générale au Praesidium. En contrepartie de cette modification de l'équilibre institutionnel, il a cependant été décidé que la réunion d'assemblées générales extraordinaires ou élargies pouvait être plus aisément décidée afin de montrer à l'opinion publique ainsi qu'aux autorités communautaires « l'unité » et la « détermination » des organisations membres du COPA.

(1) En font également partie : le président du Comité général de la coopération agricole de la CEE (COGECA), le président du Conseil européen des jeunes agriculteurs (CEJA) et le président du Groupe des experts généraux. Toute personne qualifiée peut, en outre, y être admise.

b) Le Groupe des experts généraux est constitué d'un expert par organisation membre. Il a pour mission non seulement d'examiner les problèmes généraux que soulève la PAC mais aussi de coordonner les travaux des sections spécialisées et des groupes de travail.

c) Ces dernières instances se sont en effet multipliées parallèlement aux organisations communes de marché. Leur rôle est loin d'être négligeable et toutes leurs propositions sont transmises au Praesidium du COPA lequel a pour charge de les approuver pour les officialiser. Dans l'hypothèse où il ne peut y souscrire pour des raisons de cohérence globale, il peut demander à ces organes de réexaminer leurs propositions mais il ne peut alors effectuer aucune démarche sans l'accord de la section ou du groupe compétent. L'autonomie de ces instances est donc à la fois protégée et limitée : protégée parce que leurs propositions doivent, en tout ou partie, être prises en considération ; limitée parce que le Praesidium, qui détermine souvent le cadre de leur réflexion, constitue le seul et unique canal de transmission de ces propositions vers les autorités communautaires.

Une telle organisation renforce l'image du COPA comme instrument central de la représentation des intérêts agricoles nationaux. Cet instrument est en outre centralisateur car ses fonctions officielles requièrent en règle générale l'unanimité. Les statuts du COPA sont en effet, sur ce sujet, très explicites, précisant ainsi qu'il « tente d'éviter toute dispersion des efforts et de l'organisation, ce qui serait contraire à l'intérêt général des Communautés européennes ». De fait, dans le cas où il ne parvient pas à un accord unanime, le COPA fait-il connaître les positions divergentes de ses organisations constituantes.

Dans le passé, le COPA a pris une part active dans la définition et la mise en œuvre de la PAC dont l'objet principal était — ou, est — comme pour le secteur industriel, de créer un grand marché où les produits agricoles peuvent circuler librement et se négocier à des prix stabilisés et uniques comme ils le sont dans chaque Etat. Mais, à partir de 1974, des facteurs dérégulateurs bouleversent les conditions de fonctionnement de la PAC. Par ailleurs, la politique de développement de l'offre poursuivie depuis 1964 trouve une limite dans sa réussite même, que manifestent les déséquilibres des principaux marchés agricoles européens. Il faut attendre 1980 pour que les institutions communautaires se saisissent du dossier de la réforme de la PAC. L'enjeu majeur de cette rénovation est la définition d'une politique de contrôle de l'offre de produits agricoles, un tel ajustement devant être analysé comme une amélioration de la PAC puisqu'il se traduit par une intégration croissante des politiques nationales pour répondre à la situation des marchés mondiaux (Programme Payment-in-Kind aux États-Unis).

L'âpreté des débats communautaires sur ces questions, dont la presse européenne s'est fait l'écho, exige une analyse précise du processus décisionnel mis en œuvre. La participation très active du COPA à ces débats déterminants pour l'agriculture des Dix permet de mettre en évidence le type d'intégration soutenu par le COPA. L'avenir sera-t-il fait d'intégration centralisée, c'est-à-dire reposant sur une politique européenne qui se substitue aux politiques nationales ? Ou sera-t-il une intégration décentralisée fondée sur une simple coordination des politiques nationales ?

I. — La lutte contre les tendances centrifuges (mai 1980-septembre 1983)

La réforme de la PAC, engagée en 1980, initiée au COPA un débat sur les modalités du rééquilibrage des marchés excédentaires. Loin d'apporter des réponses uniformes, les organisations membres tendent de ce fait à limiter les remises en cause de la PAC.

1. Les nouvelles contraintes de la PAC

Les dérèglements de l'économie mondiale caractérisée par la forte hausse et l'instabilité des prix des matières premières, à partir de 1972, ainsi que le net ralentissement de la croissance économique sont intervenus simultanément à une plus grande incertitude du climat politique international. Au cours des années 1970, le démantèlement du système des taux de change fixes et le renforcement des tendances protectionnistes ainsi que, sur le plan interne, l'inflation et le chômage ont modifié les conditions dans lesquelles s'exercent les politiques économiques des pays européens. La permanence de ces difficultés économiques a conduit progressivement les Etats membres à mettre en œuvre des politiques économiques d'ajustement devant conduire à retrouver les conditions de la croissance économique. Or, si la PAC englobe un large éventail d'objectifs nationaux et internationaux, force est de reconnaître que les mesures qu'elle implique sont quelquefois difficilement conciliables. Un même instrument de politique économique ne peut, sans risque, être utilisé pour concourir simultanément à la réalisation de plusieurs objectifs. Tel est le cas des prix agricoles qui permettent d'agir sur, à la fois, le niveau de production, le revenu des producteurs, le niveau des prix à la consommation, les échanges internationaux et le développement régional. De fait, si effectivement les agricultures nationales participent à la lutte contre les effets de la crise économique, le manque de maîtrise de l'évolution de la production agricole et la mise en défaut des principes de la PAC dans sa gestion courante ravivent les différends entre les partenaires européens (MCM, entorses à la préférence communautaire, aides nationales, distorsions de concurrence).

Cette évolution — considérée par certains comme inéluctable — s'est toutefois accentuée du fait de l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, la situation ainsi créée renforçant les tendances centrifuges de la PAC parce qu'elle met en cause la politique de soutien interne des prix ainsi que la protection externe du marché commun (2).

Sous la pression notamment du gouvernement britannique, la CEE s'engage dès lors dans la voie de modifications structurelles, principalement de la PAC (3), amenant ainsi la Commission à préconiser :

(2) Ces griefs, qui ont d'ailleurs retardé l'adhésion du Royaume-Uni avaient pourtant été souvent avancés, avant 1973, à une époque au cours de laquelle les cours mondiaux des produits agricoles étaient élevés cependant que la livre sterling s'affaiblissait.

(3) Mandat du 30 mai 1980 confié à la Commission par le Conseil des Ministres des Communautés. Journal officiel des Communautés européennes C 158 du 27 juin 1980.



— d'une part, l'introduction pour les produits excédentaires et selon des modalités variables du principe de responsabilité des producteurs,

— d'autre part, la détermination d'objectifs annuels de production, au-delà desquels la garantie totale des prix ne serait plus assurée.

Or, ces propositions s'inscrivent sur une toile de fond qui fait apparaître dans tous les pays membres le décalage existant entre les tendances de la production (augmentation de 2,5 % par an depuis 20 ans) et de la consommation qui s'est traduit par une auto-suffisance pour la majorité des produits agricoles (lait, céréales, riz, sucre, fruits et légumes, viande bovine, volailles...).

2. Un blocage au COPA

Dès l'automne 1980, le COPA organise une consultation des organisations membres selon la procédure fixée par le Mandat (4). En fait, la profession agricole ne refuse pas le principe d'une politique de maîtrise de la production, mais elle pose comme préalable une application plus complète des principes de la PAC.

Or, elles sont contraintes de constater que la crise du revenu du travail agricole ne cesse de s'accroître et que l'objectif fixé en 1972 par les institutions communautaires d'une évolution parallèle des revenus agricoles et des rémunérations moyennes des salariés dans le restant de l'économie n'est plus atteint depuis 1974 (5); cette évolution étant imputable à l'ouverture du ciseau des prix et à la diminution de l'exode rural.

Confrontées à cette évolution, les organisations professionnelles agricoles jugent nécessaire de mieux soutenir le revenu agricole au moyen d'une fixation de prix plus rémunérateurs, le COPA refusant tout système d'aides compensatoires. La comparaison des demandes présentées par le COPA et des propositions de la Commission (Annexe 2) pour chaque campagne, permet de situer l'ampleur du soutien des prix demandés par le COPA.

En fait, pour le COPA, ce soutien des prix agricoles garantis constitue un préalable à une politique de contrôle de l'offre, un autre préalable étant le renforcement de la préférence communautaire. Ainsi défend-il un ordre de priorité différent de celui de la Commission pour laquelle la baisse relative des prix agricoles doit aller de pair avec la limitation en volume de la garantie.

Le COPA dénonce donc les différentes concessions commerciales accordées tant aux pays tiers que dans le cadre des Conventions de Lomé (sucre) ou du premier élargissement (viande bovine d'Australie et beurre de Nouvelle-Zélande), lesquelles ont une influence dépressive sur les prix et les marchés européens. Pour le COPA, ces importations, tout comme celles des produits de substitution des céréales (PSC) et des oléoprotéagineux, accentuent le déséquilibre des marchés intérieurs (Annexe 3).

(4) — Séminaire de réflexion du COPA (Bonn, 10/11 octobre 1980).

— « Prise de position du COPA relative au réexamen de la PAC ». Pr (81) 12. Bruxelles, 15 mai 1981.

(5) Entre 1974 et 1981, le revenu moyen par agriculteur diminue de 3,9 % par an en termes réels. Les rémunérations moyennes des salariés augmentant de 2,1 % par an (estimation COPA-Commission).

En raison de certaines contradictions internes, le COPA est cependant conduit à adopter sur ces problèmes un compromis entre les différentes tendances exprimées en son sein. Cette stratégie défensive traduit une volonté de retarder le rééquilibrage des marchés et « d'externaliser » la charge de celui-ci sur des pays tiers. Pour le COPA, en effet, une politique de contrôle de l'offre des produits agricoles ne peut être envisagée alors que toutes les possibilités de débouchés n'ont pas été explorées. Il suggère donc un renforcement et une coordination des mécanismes d'assistance à l'exportation par la création de bureaux d'exportation communautaires, l'harmonisation des politiques de crédit et d'assurance à l'exportation ou la promotion des regroupements d'entreprises exportatrices.

Ces propositions ont cependant peu d'écho tant auprès des instances communautaires qui estiment que le coût des restitutions est déjà trop important, qu'auprès des Etats membres qui ne souhaitent pas renforcer la position de la Commission sur les marchés des produits agricoles. Elles reflètent surtout le décalage existant entre les positions du COPA et les mesures effectives de régulation de l'offre finalement adoptées par les institutions communautaires.

Paralysé par la règle de l'unanimité, le COPA ne peut ainsi, jusqu'en 1983, participer aux travaux engagés par les instances de la CEE pour adapter la PAC au nouveau contexte économique. De 1980 à 1983, pour s'opposer aux propositions de la Commission, le COPA développe en effet sa stratégie de défense des intérêts agricoles auprès du Parlement européen, du Comité économique et social et du Conseil, prenant ainsi le risque de donner une part prépondérante aux voies nationales d'influence des organisations professionnelles agricoles.

II. — L'élaboration d'un compromis minimum (automne 1983)

En 1983, l'évolution de la conjoncture agricole, budgétaire et politique de la CEE débloque le dossier de la réforme de la PAC. La mise en place progressive de seuils de garantie pour les produits excédentaires ne modifie cependant pas la tendance à l'accroissement de ces productions ainsi que celle des dépenses agricoles obligatoires (Annexe 4). Au niveau institutionnel, le désaccord entre les « Dix » porte en fait sur la gestion de l'ensemble de leur coopération. C'est alors au Conseil européen que revient la responsabilité de décider des aménagements de la PAC (6), c'est-à-dire des économies à réaliser dans sa gestion.

Or, pour mesurer l'importance des problèmes posés, il faut considérer qu'une réforme de la politique des prix et des marchés agricoles a pour conséquence de modifier tout un système des prix qui régit les rapports des différentes catégories d'agriculteurs, entre eux, ainsi que les rapports entre ces derniers et les autres catégories socio-économiques.

(6) Mandat donné par le Conseil européen de Stuttgart à la Commission, 18 juin 1983.

Ainsi la réforme de la PAC bouleverse-t-elle nécessairement les équilibres sectoriels et/ou nationaux de l'agriculture européenne. Elle doit aussi être considérée comme une renégociation d'un équilibre géo-politique européen et mondial faisant suite au Dillon-Round (GATT 1960-62) et à la fixation des prix des céréales européennes en décembre 1964.

Face à un tel défi, le COPA est obligé de définir une position. C'est à cette fin qu'il réalise une vaste enquête auprès des organisations professionnelles agricoles de la CEE, laquelle a porté notamment sur les modalités (ampleur, répartition) de l'ajustement préconisé. Les débats sur le rétablissement de l'équilibre des marchés qu'elle engendre se focalisent en fait sur le secteur des céréales et sur le secteur laitier et reflète l'importance prépondérante des intérêts nationaux. Chaque délégation se détermine en effet en fonction du même objectif : consolider les avantages acquis par son pays et, ainsi, maintenir les équilibres internes qui y prévalent.

De ce fait, les convergences qui s'observent au COPA sont-elles limitées et variables selon les problèmes envisagés

1. Les divergences profondes sur la réforme de la PAC

Les divergences qui se manifestent lors de l'élaboration de la position du COPA sont nombreuses. Elles portent autant sur les principes devant présider à la réforme de la PAC que sur les modalités de leur application.

a) Les principes directeurs devant rééquilibrer les marchés divisent les organisations membres : les uns mettant l'accent sur une limitation de la garantie des prix, les autres prônant un renforcement de la préférence communautaire.

Les délégations britannique, danoise, néerlandaise et celle du Boerenbond de Belgique soutiennent ainsi un ajustement de l'offre uniformément réparti entre les producteurs européens (prélèvement de coresponsabilité ou baisse des prix). Les représentants britannique et danois sont de plus opposés à l'octroi d'aides compensatoires aux petits producteurs ou aux double-actions et, en outre, ne remettent pas en cause le « libre accès » au marché mondial des matières premières pour l'élevage (importations de gluten de maïs, pulpes d'agrumes, soja).

Les organisations agricoles des autres pays membres tendent, en revanche, à limiter la participation des agriculteurs à une politique d'ajustement de l'offre. Pour celles-ci le soutien des prix agricoles ainsi qu'une reconquête du marché européen des aliments du bétail et des oléo-protéagineux constituent des objectifs essentiels. Ces délégations sont unanimes sur la nécessité d'instaurer une taxe sur les huiles et matières grasses, autres que le beurre, destinées à la consommation humaine. Elles refusent l'introduction de seuils de garantie pour le colza et le tournesol dont les principaux pays producteurs sont la France, la Grèce, l'Italie, le Royaume-Uni se ralliant à cette position. Elles se déclarent enfin favorables à l'extension aux autres PSC du système d'importation appliqué au manioc de Thaïlande depuis 1982. En outre, les représentants français et les unions professionnelles agricoles de Belgique préconisent même une limitation de la libre importation du soja.

b) La distinction précédemment évoquée apparaît toutefois moins marquée dès lors qu'on analyse les modalités d'une éventuelle maîtrise de la production.

S'agissant des céréales, toutes les délégations marquent leur préférence pour un prélèvement de coresponsabilité, car il ne modifierait pas la structure des prix ; la délégation française, toutefois, envisageant plutôt une baisse des prix. Le problème laitier, à l'inverse semble inextricable. Les organisations allemande, française, grecque et irlandaise soutiennent l'instauration d'une taxe sur les exploitations intensives, la représentation allemande étant même favorable à un système de quota laitier individuel établi par référence au niveau de la production de 1983. Les UPA de Belgique, d'autre part, acceptent un quota de ce type, mais à la condition qu'il soit différencié selon le niveau de production. Les délégations britannique, danoise et néerlandaise se montrent hostiles à tout système qui limiterait la spécialisation et la compétitivité de la production laitière. L'Irlande refuse toute modification en invoquant son intérêt vital pour ce produit (+4 % du PNB en 1983) et l'Italie fait remarquer que son haut niveau de production couvre ses besoins intérieurs à raison de 60 %.

Toutes ces positions tendent au maintien des avantages comparatifs liés aux structures en Grande-Bretagne, au mode de développement intensif pratiqué aux Pays-Bas et au Danemark ainsi qu'à une plus grande intégration aux marchés internationaux de ces pays par rapport à leurs partenaires.

c) L'élaboration d'une politique de maîtrise de la production agricole n'est, en outre, pas facilitée par la faible convergence des politiques économiques et monétaires des pays européens. Le COPA apparaît donc également divisé au sujet des montants compensatoires monétaires (MCM) entre, d'une part, les partisans d'un démantèlement automatique en deux ans proposé par la Commission (France, Italie, Belgique, Irlande) — en d'autres termes, les pays à monnaie faible — et, d'autre part, les partisans du « Gentlemen's Agreement » de 1979 (RFA, Royaume-Uni, Pays-Bas) lesquels profitent, en règle générale, de MCM positifs.

2. Le compromis minimum

La prise de position du COPA, adoptée le 25 novembre 1983, confirme les préalables que fixe la profession agricole à l'introduction de seuils de garantie (application d'une méthode objective, renforcement de la préférence communautaire) mais elle s'en distingue par des précisions sur les orientations se rapportant aux principaux secteurs de production.

Dans le secteur des céréales, les organisations professionnelles agricoles s'accordent sur les préalables à la participation des producteurs à la maîtrise de l'offre. Elles estiment que des mesures doivent être prises afin « d'empêcher une nouvelle augmentation des importations d'aliments de bétail hors prélèvement ou droits de douane ou à des taux très peu élevés, en même temps qu'une stabilisation du prix des protéines végétales, et une taxe sur les huiles et matières grasses destinées à la consommation humaine » (7). Ces organisations pouvant, sous les précédentes conditions, accepter des augmentations légèrement inférieures à la moyenne pour les céréales, la Commission a engagé, dès mars 1984, des négociations avec les pays fournisseurs sur une limita-

(7) COPA : observations du COPA sur la communication de la Commission au Conseil relative à l'adaptation de la PAC. Pr (83) 26, 25 novembre 1983, 29 pages.



tion des importations de gluten de maïs et de tourteaux de germes de maïs. (Procédure de l'article XXVIII du GATT). Ces négociations n'eurent, malheureusement, pas de suite.

Dans le secteur laitier comme sur les problèmes agrimonétaires, la prise de position du COPA est moins nette puisqu'elle énonce seulement les critères auxquels devrait satisfaire le système de coresponsabilité laitière, sans préciser les modalités d'une régulation de la production.

Conclusions

Ces développements invitent à tempérer le discours unificateur du COPA fondé sur une communauté d'intérêt car ses positions ne semblent relever ni d'un objectif de cogestion avec les instances de la CEE, ni d'une attitude d'opposition. En fait, l'analyse des positions des organisations constituantes montre que celles-ci ont le plus souvent pour objectif de défendre leurs intérêts nationaux, chaque délégation trouvant dans la PAC un moyen de se protéger de la crise économique, c'est-à-dire de consolider les avantages comparatifs acquis par son pays et de maintenir les équilibres internes entre les producteurs. Les divergences entre ses membres réduisent donc l'influence du COPA au niveau communautaire. Elles se traduisent également par un recours prépondérant et malencontreux aux voies nationales d'influence des organisations agricoles. Or, ces stratégies nationales ont considérablement freiné le processus institutionnel de la réforme de la PAC sans pouvoir en modifier sensiblement l'aboutissement : elles ont ce faisant rendu cet ajustement plus drastique.

C'est ce qui se réalise, en 1984, lorsque le Conseil adopte un système de quota laitier individuel basé sur les livraisons effectuées en 1981 qui a pour conséquence de pénaliser les pays qui ont allègrement augmenté leur production (Pays-Bas, RFA, Irlande, Royaume-Uni) et lorsqu'il décide de la suppression automatique des MCM existants et futurs en trois ans.

Dans un contexte de crise économique dont il est difficile de prévoir la fin, il apparaît, à l'heure actuelle, clairement que l'intégration européenne soutenue par le COPA semble consister en une simple et souple coordination des politiques nationales. Reste alors la question

de savoir si un tel type d'intégration permettra de répondre aux défis de cette fin de siècle ? Car alors, la Politique agricole commune mériterait plutôt le qualificatif de Cadre commun aux politiques agricoles nationales.

ANNEXE 1

Liste des Organisations Professionnelles Agricoles Membres du COPA (1983)

République Fédérale d'Allemagne	: Deutscher Bauerverband
Belgique	: — Alliance Agricole Belge — Belgische Boerenband — Unions Professionnelles Agricoles (UPA)
Danemark	: — Samenvirkende Danske Landbofereninger — Landburgsraadet — Danske Husmandsforeninger
France	: — Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) — Confédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit Agricole (CNMCCA) — Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA) — Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles (FNSEA)
Grèce	: Confédération Panhellénique des Organisations Coopératives Agricoles (PASEGES)
Irlande	: Irish Farmers' Association (IFA)
Italie	: — Confederazione Nazionale di Coltivatori Divetti — Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana — Federazione Italiana di Consorzi Agrari
Luxembourg	: Centrale Paysanne Luxembourgeoise
Pays-Bas	: — Katholieke Nederlandse Boeren en Tuindersbond (KNBTB) — Koninklijk Nederlands Landbouwcomité (KNLC) — Nederlandse Christelijke Boeren en Tuindersband (NCBTB)
Royaume-Uni	: — National Farmers Union of England and Wales — National Farmers Union of Scotland — Ulster Farmers Union

ANNEXE 2

Augmentation annuelle des prix agricoles en Ecus

Campagne	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83
Proposition de la Commission	7,2 %	9 %	7,5 %	3 %	2 %	0 %	2,4 %	8,9 %	9 %
Position du COPA	12,4 %	15 %	10,6 %	7,4 %	5 %	4 %	7,9 %	15,3 %	16,3 %
Décision du Conseil	9 %	9,6 %	7,7 %	3,9 %	2,1 %	1,3 %	4,8 %	9,4 %	10,4 %

ANNEXE 3
Importations de produits de substitution de céréales

× 1 000 tonnes	1974	1980
Manioc	2 073	4 860
Gluten de maïs	700	2 596
Mélasses	799	1 273
Pulpes d'agrumes	327	1 571
Sons de blé	976	1 712

ANNEXE 4
**Evolution des dépenses du FEOGA-Garantie (sans la pêche, y compris les restitutions pour l'aide alimentaire).
 En millions d'Ecus.**

Année	1978	1979	1980	1981	1982	1983 (*)		1984
						BRS 1	BRS 2	
FEOGA-Garantie	8 657	10 424	11 292	11 113	12 372	14 050	15 861	16 400
Variation annuelle	+ 26,9 %	+ 20,4 %	+ 8,3 %	-1,6 %	+ 11,3 %	+ 13,6 %	+ 28,2 %	+ 4,0 %
Ressources totales (+ 1 % TVA)	14 961	16 712	18 600	19 825	22 247	24 375	—	25 867
Variation annuelle	+ 6,3 %	+ 11,7 %	+ 11,3 %	+ 6,6 %	+ 12,2 %	+ 9,6 %	—	+ 6,1 %

LES GROUPES POLITIQUES AU PARLEMENT EUROPÉEN : LA DIALECTIQUE DE L'UNITÉ ET DE LA DIVERSITÉ*

Gérard LAPRAT

*Secrétaire Général du
groupe communiste et apparentés du
Parlement européen*

A peine un mois après les élections européennes du 17 juin 1984, se constituèrent les groupes politiques de la nouvelle législature du Parlement européen. Aux 7 groupes politiques de l'ancienne Assemblée (1) s'ajoutait in extremis le groupe dit « des droites européennes » formé d'éléments d'extrême droite de 3 pays membres. A cette occasion, il n'est pas sans intérêt, sur la base de l'expérience des 5 premières années du Parlement européen élu en 1979, de tenter une analyse plus approfondie du rôle que jouent dans les textes, mais aussi dans la pratique, ces organes quelque peu hybrides que sont les groupes parlementaires de l'Assemblée de Strasbourg.

Organes hybrides, car nul ne sait leur qualité juridique. Ils sont, nous le verrons, à plusieurs reprises cités dans le règlement du Parlement européen. Mais, concernant leur personnalité juridique, peu d'indications figurent dans les textes, ou bien de manière assez confuse. Ainsi le rapport élaboré par le Bureau de l'Assemblée sur le financement de la campagne électorale de 1984 indique dans son point 30 que « jusqu'ici, les groupes étaient habituellement considérés comme des organismes juridiques, spécifiques, au Parlement européen ». On conviendra que la formule n'est pas d'une précision juridique à toute épreuve.

Il n'en reste pas moins que tout semble inciter les députés à s'associer dans des groupes : des moyens matériels et financiers, des prérogatives réglementaires, une influence politique particulièrement visible lors des sessions constitutives du Parlement avec la désignation des candidats aux différents postes de responsabilité parlementaires. Au point que certains membres du Parlement s'alarment de cette « toute-puissance » des groupes et proposent des modifications réglementaires.

Pourtant, alors que tout incite à la formation de groupes parlementaires disposant d'une forte unité, jamais la diversité politique n'a été plus grande en Europe, au Parlement européen, et, comme viennent de le montrer les récentes élections européennes, dans les groupes eux-mêmes. C'est cette contradiction apparente qu'il n'est pas sans intérêt d'approfondir aujourd'hui.

Encore faut-il comprendre comment il est possible de la surmonter, et quelles sont les expériences faites en ce domaine. Le groupe communiste et apparentés du Parlement européen a, peut-être plus que d'autres, eu à affronter cette dichotomie. La réponse qu'il a voulu y donner est originale au sein de l'Assemblée de Strasbourg et nous tenterons d'exposer sa démarche et sa pratique. En sachant, qu'au bout du compte, elles renvoient à une réflexion sur la définition et les conditions d'une réelle démocratie au sein d'un groupe politique multinational. En ce domaine, le Parlement européen peut en quelque sorte être considéré comme un laboratoire puisque c'est le seul endroit où fonctionnent des groupes parlementaires multinationaux fortement structurés.

(*) Le présent article constitue un complément aux « Perspectives de travail pour le Parlement Européen élu les 7 et 10 juin 1984 » paru dans notre numéro 285 de mars.

(1) Par ordre d'importance, groupes socialiste, du Parti populaire européen, des démocrates européens, Communistes et apparentés, libéral et démocratique, des démocrates européens de progrès, et groupe dit de coordination technique.

I. — Deux notions qui s'opposent : unité administrative et diversité poli- tique des groupes politiques.

Le fonctionnement du Parlement européen : une inci- tation permanente à l'unité des groupes

« Le groupe est une réalité reconnue » rappelait E. Jouve (2) en notant que le règlement du Parlement européen mentionnait 45 fois l'expression « groupe politique » ou groupe 2. Cette réalité se manifeste dans chacune des activités parlementaires dès lors qu'est né le groupe.

Peu de formalités sont exigées pour qu'un groupe soit porté sur les fonds baptismaux. Une fois rassemblé le nombre requis de députés (3), il suffit de déposer auprès du Président du Parlement une déclaration contenant simplement la dénomination du groupe, la signature de ses membres et la composition de son bureau. On notera que, à la différence de nombreux parlements nationaux, cette déclaration constitutive n'est pas un exposé des bases politiques ou du programme du groupe (4). Même si certains groupes déposent de leur propre volonté une sorte de déclaration-programme auprès de la présidence du Parlement européen, ce n'est pas donc à ce niveau que se manifeste l'incitation à l'unité fonctionnelle et idéologique de chacun des groupes.

Par contre, dans tous les domaines de l'activité parlementaire, les groupes, en tant que tels, jouissent de prérogatives importantes. Ce n'est, il faut le préciser, qu'à travers la structure du groupe que les députés peuvent en bénéficier. Quelles sont ces prérogatives ?

On peut distinguer celles qui sont définies par le règlement, celles qui naissent de la pratique parlementaire, et enfin les facilités financières et administratives.

On a vu plus haut que le règlement du Parlement européen mentionnait à 40 reprises les expressions « groupes politiques » ou « groupe ». Il ne s'agit pas toujours pour autant de prérogatives réservées aux groupes. Prenons pour exemple les amendements dans le cadre du débat budgétaire ; aux termes du règlement (5) ils doivent être présentés par 5 députés, un groupe politique ou une commission parlementaire. Il ne s'agit pas là à proprement parler d'une disposition plus favorable aux groupes, puisque, dans le meilleur des cas, un groupe politique doit compter au moins 10 membres.

(2) « Les nouveaux parlementaires européens » — ed. Economica 1984.

(3) 21 députés s'ils appartiennent à un seul Etat membre, 15 si les députés appartiennent à 2 Etats membres, et 10 s'ils appartiennent à 3 Etats membres ou plus.

(4) La formation du groupe dit « des droites européennes » a précisément conduit certains députés européens à s'interroger sur cette lacune et à réfléchir sur l'opportunité de demander aux groupes politiques une sorte de « déclaration de conformité avec les principes démocratiques » mentionnant par exemple explicitement le refus de toute idéologie ou attitude raciste.

(5) art. 3 des procédures à appliquer pour l'examen du budget général des Communautés européennes et des budgets supplémentaires.

Au contraire, les dispositions réglementaires régissant le dépôt de propositions de résolutions avec demande de discussion d'urgence avantagent clairement les groupes. En effet, ces résolutions doivent être déposées par 21 membres, ou un groupe politique. Or, plusieurs groupes politiques ont moins de 21 membres : les groupes « Arc-en-ciel », du « Rassemblement des démocrates européens », des « Droites européennes ». Ils peuvent ainsi, malgré leur faiblesse numérique, se prévaloir de ces dispositions pour faire venir en séance plénière des débats d'urgence.

Des prérogatives réglementaires importantes pour les groupes politiques

Pour une analyse complète, on ne doit donc retenir que les dispositions réellement plus favorables aux groupes, comme dans le dernier exemple exposé ci-dessus. Ces prérogatives sont déjà loin d'être négligeables :

Pour les débats d'urgence, les groupes (6) sont habilités à déposer des textes de résolutions ; leurs Présidents soumettent à l'Assemblée une liste des débats d'urgence qu'ils proposent ; ils peuvent (6) enfin contester la liste de l'ordre des débats d'urgence proposés par leurs collègues.

D'autre part, tout groupe politique bénéficie d'une priorité pour l'inscription à l'ordre du jour d'une question orale avec débat par session.

Quant au temps de parole, c'est un des rares domaines où l'appartenance à un groupe défavorise un député puisque les non-inscrits — pour tenir compte de leur diversité politique (7) — bénéficient du double du temps de parole auquel leur nombre leur aurait donné droit.

Cependant, le 1^{er} tour de parole de chaque débat est réservé, dans l'ordre de leur puissance numérique, aux porte-parole des groupes politiques (8). De même, au cas où le Parlement déciderait de clore un débat déjà commencé, les groupes qui n'ont pas encore parlé ont la possibilité de le faire avant la clôture. Enfin, lors des votes, chaque groupe politique (6) peut demander le vote nominal, et disposer de 3 minutes pour une explication de vote au lieu des 90 secondes autorisées à chaque député.

A cela s'ajoute une disposition très favorable aux groupes : ils sont habilités à présenter une motion de censure de la Commission. Sinon, précise le règlement, la motion doit être signée par 1/10^e des membres, soit 43 membres. Le fait qu'aujourd'hui, seuls 3 groupes sur 8 ont 43 membres ou plus souligne tout l'intérêt de cette disposition pour les plus petits groupes.

En dehors de l'activité en séance plénière, il faut enfin noter que les groupes disposent du droit de désigner les membres des délégations interparlementaires chargées des contacts avec les pays tiers, ainsi que les membres suppléants des commissions parlementaires. Il s'agit de prérogatives très importantes, d'abord parce que les délégations interparlementaires ont accru considérablement leur rôle, et, pour ce qui concerne les commissions, parce que les membres suppléants peuvent remplacer pleinement les titulaires en cas d'absence de ceux-ci. Or, les membres titulaires sont désignés en séance plé-

(6) ou 21 députés.

(7) art. 65,3 du Règlement.

(8) art. 106 du Règlement.



nière par un vote de l'Assemblée, et les suppléants le sont par leurs groupes politiques respectifs.

Enfin, il faut dire quelques mots du rôle-clé des présidents des groupes politiques. Membres du Bureau élargi, l'organe de direction du Parlement, avec droit de parole et de vote, ils assument des tâches importantes prévues par le règlement. Le Président les réunit avant chaque session pour fixer l'ordre du jour définitif (9). Ils sont consultés par le Président sur la répartition du temps de parole et sont habilités à proposer à l'Assemblée un choix de débats d'urgence.

En outre, chaque président de groupe a le droit de proposer la levée ou la suspension de la séance, ainsi que la clôture d'un débat.

Un rôle essentiel dans la vie parlementaire

Comme on le voit, le règlement du Parlement européen prévoit de réelles prérogatives pour les groupes constitués. Dans la pratique de la vie de l'Assemblée, le rôle des groupes n'en est pas moins important. Pour en juger, examinons tout d'abord la préparation de chacune des sessions constitutives d'un nouveau Parlement, dans ces quelques semaines qui suivent une élection européenne et précèdent la première réunion de l'Assemblée renouvelée.

On sait que lors de cette réunion, l'Assemblée plénière doit approuver par vote le nombre et la compétence des commissions parlementaires ainsi que le nombre et le nom de leurs membres. Elle doit en outre procéder à l'élection non seulement du Président mais des 12 vice-présidents et des 5 questeurs.

On sait moins par contre que l'ensemble de ces élections est préparé jusque dans le détail par les réunions entre responsables des groupes. Les Présidents de groupe, assistés de leurs Secrétaires généraux, mettent en effet au point un accord global, concernant tous les groupes existant et qui prévoit le nombre et la dénomination des commissions, ainsi que le nombre de leurs membres (10). Notons que même si un représentant des députés non-inscrits est présent, il n'a que peu de chances de modifier les choix essentiels ainsi faits.

De même, l'accord entre Présidents prévoit le nombre de députés de chaque groupe dans chaque commission. La négociation se fait sur la base d'une proportionnelle selon le système d'Hondt (11), corrigé par consensus entre les groupes suivant les besoins particuliers de tel ou tel d'entre eux. Par exemple, le groupe Arc-en-Ciel, qui compte plusieurs écologistes, est-il intéressé à obtenir 1 ou 2 places supplémentaires à la commission de l'environnement, que peuvent volontiers lui céder les députés conservateurs britanniques, dans le but d'obtenir un autre poste à la commission du contrôle budgétaire,

(9) L'art. 55 du Règlement a codifié ce qui était une tradition depuis plusieurs années.

(10) Ainsi, lors de chaque session constitutive, une proposition de résolution sur ce thème, signée de tous les présidents de groupe est soumise au vote de la plénière. Dans la pratique, les amendements dont elle fait l'objet de la part de députés individuels sont rarement retenus par l'Assemblée, sauf s'ils ont l'accord préalable des groupes.

(11) Utilisé aussi pour la répartition de l'ensemble des fonctions de responsabilité dans le Parlement européen, il favorise, comme on le verra plus loin, les plus grands groupes.

chargée entre autres de contrôler l'activité du FEOGA... Cet accord est ensuite soumis formellement à la plénière par le Bureau du Parlement. Mais dans la pratique, sa complexité même le rend inamendable.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, un accord est recherché entre les Présidents de groupes — et jusqu'ici a toujours été trouvé — sur la répartition des fonctions de responsabilité à l'intérieur de l'Assemblée. Les 12 Vice-présidents, les 5 questeurs, les 18 présidents de commission, leur 54 vice-présidents sont répartis entre les groupes selon ce même système d'Hondt, à charge pour chacun des groupes de désigner le député qui dans ses rangs exercera ladite fonction. Comme on le sait, dans le système d'Hondt, chaque groupe a droit selon sa force à choisir un certain nombre de fonctions dans un certain ordre de choix. Ainsi, sur 18 présidents de commissions, le groupe Arc-en-Ciel (20 membres) avait-il droit en juillet 84 à une présidence, mais il n'avait que le 18^e — c'est-à-dire le dernier — choix. Le groupe communiste et apparentés (43 membres) avait droit à 2 présidences respectivement avec le 7^e et le 17^e choix. Le groupe socialiste (130 membres) par contre avait droit à 6 présidences et disposait des 1^{er}, 3^e, 6^e, 9^e, 13^e et 16^e choix (12).

La négociation entre groupes pousse le détail jusqu'à prévoir l'ordre de préséance dans lequel seront élus les vice-présidents de commission, attribuant par exemple la 1^{re} vice-présidence de la commission du développement à un membre PPE, la 2^e vice-présidence à un démocrate européen (conservateurs), la 3^e vice-présidence à un communiste (13). C'est dire la complexité d'un tel accord. Bien sûr, l'ensemble des bureaux des commissions est formellement élu par les commissions elles-mêmes lors de leur première réunion. Mais force est de constater que les accords sont largement respectés par les députés. Ainsi, en juillet 1984, malgré quelques alertes et après un sérieux rappel à l'ordre des présidents de groupe, la plénière a élu son Bureau tel que les Présidents de groupe le lui avaient proposé (14). De même, 70 des 72 présidents et vice-présidents de commissions proposés par l'accord entre les groupes ont-ils été élus comme convenu précédemment. Encore faut-il préciser que les 2 postes de vice-présidents pour lequel l'accord n'a pas été respecté concernaient 2 membres du groupe de M. Le Pen, qui, au termes d'un vote à bulletin secret, ont été supplantés l'un par un démocrate-chrétien et l'autre par un communiste, avec l'accord des autres groupes.

Nous verrons plus loin s'il faut se plaindre ou se féliciter de ce rôle important des groupes dans la préparation concrète des sessions constitutives. Force est cependant de constater qu'ils contribuent ainsi à ordonner et organi-

(12) On comprend que les plus « petits » groupes veuillent remettre en cause le système d'Hondt ou du moins lui trouver une pondération qui diminue l'avantage qu'il réserve aux grands groupes.

(13) Ce qui, par parenthèse, ne semble pas conforme au règlement qui, se préoccupant de l'élection des vice-présidents du Parlement note que l'ordre de préséance résulte du nombre de voix qu'ils ont recueilli.

(14) Faut-il encore préciser que selon l'art. 17,2 du Règlement, la place de vice-président de l'Assemblée est en quelque sorte la « propriété » du groupe, puisqu'en attendant un vote de la plénière, c'est le groupe politique auquel appartenait le député démissionnaire ou décédé, qui désigne son remplaçant.

ser cette première réunion d'un nouveau Parlement, et que, au sein des parlements nationaux, prévaut souvent une situation analogue.

On retrouve cette importance des groupes dans la pratique habituelle de la vie parlementaire. Bornons-nous à 3 exemples concrets.

C'est d'abord au sein du Bureau élargi que sont réglées toutes les questions essentielles qui dominent la vie du Parlement. Il arrive que sur certains sujets, les Présidents de groupe, membres du Bureau élargi avec droit de vote et de parole, se concertent préalablement. En ce cas, il est rare que la décision du Bureau élargi s'écarte substantiellement de la proposition des présidents.

Autre exemple : les textes d'urgence ou sur des questions politiques de première importance comme les sommets européens. En ce domaine, des groupes de travail tentent de mettre au point des textes communs sur la base des différents textes soumis par chacun des groupes. Quel que soit le résultat final de cet exercice (15), ne sont admis à ces groupes de travail que les représentants des groupes politiques.

Enfin, et toujours à titre d'exemple non exhaustif, les rapports que doit préparer chaque commission parlementaire sont attribués individuellement aux députés membres de la commission par la réunion dite « des coordinateurs » qui rassemble un représentant par groupe politique et qui distribue ainsi le travail au sein de chaque commission suivant un système de points qui tient compte de la force numérique de chaque groupe.

L'appartenance à un groupe politique permet donc de participer, à part entière, à l'ensemble des négociations pour la répartition des responsabilités et des travaux dans le Parlement, comme pour la mise au point de textes politiques communs.

Des facilités administratives et financières

S'y ajoute naturellement les facilités administratives et financières. Souvent calquées sur la pratique en cours dans d'autres parlements nationaux, elles tiennent cependant compte de facteurs propres au Parlement européen. D'abord l'éloignement des députés des lieux de travail du Parlement, qui confère en général aux secrétariats des groupes une responsabilité plus importante ; puis l'existence de 3 lieux de travail de l'Assemblée qui conduit à des besoins importants en personnel ; enfin, le facteur linguistique avec toutes ses nécessités. Ainsi comment imaginer qu'un groupe qui compte dans ses rangs un seul député d'une nationalité de la Communauté ne puisse pas lui proposer de travailler avec un secrétaire de la même nationalité. C'est pourquoi, la base sur laquelle sont calculées la dotation financière de chacun des groupes et leur dotation en personnel intègre une base fixe commune à tous les groupes, une base dépendant de la force quantitative du groupe, et une base dépendant du nombre de langues qui y sont utilisées.

Là aussi, l'ensemble des règles régissant cette attribution a été fixé par accord entre les Présidents de groupe, même si la commission des budgets tente de limiter leurs prérogatives en ce domaine.

(15) Voir l'article de M. P. Fontaine in Revue du Marché Commun.

Le groupe dispose en effet d'un secrétariat — jouissant en général du statut d'agents temporaires (16) — et d'un budget qui figure aux postes 37.05 et 37.06 du Budget du Parlement.

Curieusement, le règlement ne dit rien sur le secrétariat des groupes alors qu'il indique (17) que les députés non-inscrits disposent de services administratifs et d'un secrétariat dont la composition et l'importance sont déterminées par le Bureau élargi, sur proposition du Secrétariat général du Parlement.

En fait, l'ensemble des groupes emploie environ 300 agents (17 bis) de tous grades, avec à la tête de chacun des secrétariats, un secrétaire général, nommé et révocable par le groupe, d'un grade équivalent à celui de directeur dans les services du Parlement.

S'y ajoute enfin, l'influence déterminante que les groupes ont dans des domaines particuliers. Il en fut ainsi pour la répartition des fonds mis à la disposition des groupes par le Parlement européen pour la campagne électorale de 1984.

Bien qu'il ne soit pas fait spécifiquement mention des groupes politiques, ni dans la base juridique du poste 37.08 du budget du Parlement européen qui régit cette dotation financière — ni dans la description de la nature des dépenses relevant de ce poste, c'est cependant une « proposition des présidents des groupes politiques relative à la répartition des fonds inscrits à l'article 37.08 du budget du Parlement européen » qui a été adoptée telle quelle par le Bureau de l'Assemblée le 12 octobre 1982. Cette « proposition » était en fait le résultat d'un accord politique préalable entre les groupes et le Bureau s'est borné à l'entériner.

Tous ces « privilèges » entraînent cependant une lourde contrepartie politique. Si les groupes peuvent se prévaloir de l'ensemble de ces prérogatives qui incitent les députés à s'y inscrire, ils doivent en revanche se plier à un mode de fonctionnement qui devrait normalement tendre à une forte unité interne du groupe.

Une incitation permanente à l'unité interne du groupe

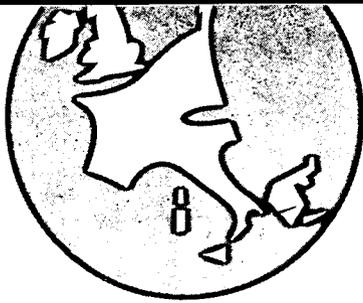
Ainsi, c'est le Président qui dans de multiples occasions, comme au Bureau élargi, s'exprime au nom du groupe et qui l'engage. Les informations officielles du Parlement sont transmises par l'administration au Président et au secrétaire général, mais, bien souvent, pas aux députés. C'est le Président assisté du Secrétaire général qui négocie avec les autres groupes.

Dans les réunions de coordination des commissions, comme dans celles destinées à mettre au point les textes de compromis, c'est un seul membre qui en général représente — et engage — le groupe. De même, en séance plénière, lors du 1^{er} tour de parole dans chaque débat, les orateurs sont-ils censés s'exprimer au nom du groupe. De surcroît dans certains des débats les plus importants, il arrive qu'un seul orateur par groupe réponde par exemple au Président de la commission ou au Président en exercice du Conseil. Il en fut ainsi

(16) alors que les non-inscrits disposent seulement d'agents auxiliaires pour leur secrétariat.

(17) art. 27,3.

(17 bis) exactement 303 pour l'ensemble des groupes pour 1984.



quand le Président Mitterrand rendit compte en mai 84 des résultats de sa présidence devant la session plénière. En ce cas, l'orateur du groupe exprime de facto un point de vue unique du groupe, quelles que soient les opinions diverses qui s'y côtoient.

Autrement dit, la contrepartie des « privilèges » des groupes est très pesante : c'est une obligation à l'unité au sein du groupe multinational. C'est bien souvent d'une seule voix que doit s'exprimer le groupe. Et pourtant, jamais la diversité politique dans les groupes n'a été si grande !

Une diversité politique croissante

Ecartons tout d'abord une question préliminaire. S'agit-il d'une diversité politique ou d'une diversité nationale ? A moins que les 2 notions soient utilisables indifféremment l'une et l'autre.

En fait, si elles ne se recouvrent pas, elles ont, à l'évidence un rapport étroit. La diversité politique à l'intérieur d'un groupe est essentiellement faite de la diversité nationale. En effet, si l'on excepte le cas de la Belgique, où les partis présents dans les groupes sont toujours scindés en deux, sur la base de la division Flamands-Walons, le plus souvent chaque pays est représenté dans chaque groupe par un seul parti.

Dans quelques cas cependant, 2 partis d'un même pays sont affiliés à un même groupe : le PLI et le PRI italiens pour le groupe libéral, le PSI et le PSDI italiens pour le groupe socialiste, la CDU et la CSU allemandes pour le groupe démocrate-chrétien (PPE), le KKE et le KKE-E pour le groupe communiste. Enfin, pour ce qui concerne plus particulièrement la France, les différents partis affiliés à l'UDF se retrouvent dans 2 groupes différents. En outre, il y a des situations régionales particulières comme celle du parti Siumut du Groenland dont le député, membre du groupe socialiste, y représente le Danemark, conjointement avec les membres du parti social démocrate.

Malgré ces exceptions, l'essentiel de la diversité politique au sein des groupes provient de la diversité nationale.

D'ailleurs dans tous les groupes de véritables délégations nationales se sont formées avec leurs règles, leurs responsables, parfois même leur personnel. C'est le cas au sein du groupe communiste et apparentés comme on le verra plus loin dans le détail, mais aussi dans pratiquement chacun des autres groupes existants. Ainsi au groupe socialiste, chaque délégation nationale se réunit séparément, souvent avant les réunions plénières du groupe, et élit ses responsables à chaque changement de présidence du Parlement. Par contre, aucune d'entre elles ne dispose d'un personnel qui lui serait propre et cette prohibition semble la source d'assez fortes tensions au sein du groupe.

Le groupe démocrate-chrétien prévoit même l'existence des délégations nationales dans son règlement. Le Bureau du groupe PPE comprend en effet, outre le Président et les vice-présidents du groupe, les présidents des délégations nationales. Ceux-ci sont élus au bureau du groupe par acclamation — alors que Président et vice-présidents le sont au scrutin secret — et surtout sur proposition des délégations.

Au sein du précédent mandat — 1979-1984 — du Parlement, le rôle des délégations nationales au sein

des groupes n'a cessé de s'élargir, contribuant ainsi positivement à la prise en compte de la diversité des situations nationales.

Il faut d'ailleurs observer que le Règlement du Parlement européen reconnaît parfois cette diversité politique et nationale.

Ainsi, l'article 26.5 qui détermine le nombre de députés nécessaires à la formation d'un groupe donne un avantage aux groupes comptant plusieurs nationalités. On sait en effet qu'il faut 21 membres d'un seul pays pour former un groupe, ou bien 10 membres de 3 nationalités. En favorisant la multiplication des nationalités représentées dans chaque groupe (17 ter), le Parlement favorise du même coup la diversité politique au sein de ceux-ci.

Par contre, l'article 12.3 du règlement qui stipule que lors de l'élection du Bureau de l'Assemblée, « il convient de tenir compte de façon globale d'une représentation équitable des Etats membres et des tendances politiques » semble devoir être interprété de manière différente. Il s'agit en effet de reconnaître la nécessité pour chaque groupe d'être représenté dans les organes de direction du Parlement plutôt que de légitimer la diversité politique au sein de chaque groupe (18).

Car, en somme, ce n'est pas tant dans le règlement que dans la pratique électorale que cette diversité politique interne au groupe se fait jour.

Il faut naturellement faire une place à part au groupe démocrate européen où se côtoient 45 députés conservateurs britanniques et seulement 5 membres danois. Il s'agit plus d'un seul parti que d'un véritable groupe.

Mais dans l'ensemble, les élections de juin 1984 ont encore confirmé cette tendance à la diversité. 57 partis sont représentés au Parlement européen (19). Le groupe socialiste compte, à lui seul, 14 tendances différentes, le groupe PPE en recense 10 (20), le groupe communiste et apparentés compte lui-même 5 composantes, sans parler du groupe dit « Arc-en-ciel » qui est composé de 12 partis avec 20 membres.

Il y a aussi le problème des apparentés. M. E. Jouve fait remarquer dans son ouvrage sur les Parlementaires européens (21) que « seul le groupe communiste s'est adjoint le mot « apparenté » dans sa dénomination officielle ». Si le « groupe communiste et apparentés » a voulu, fût-ce au prix d'une faute grammaticale, noter cette particularité jusque dans son appellation, d'autres

(17 ter) y compris pour la dotation financière ou en personnel.

(18) Notons par contre que cette diversité politique est formellement mentionnée par le règlement en ce qui concerne les non-inscrits qui en tirent argument pour doubler leur temps de parole par rapport aux groupes.

(19) Contre 59 pour les élections précédentes.

(20) Si on compte la CDU et la CSU comme représentant une seule tendance, ainsi que l'ensemble des partis composant l'UDF.

(21) Op. cit. p. 42.

groupes (22) ont aussi des apparentés en leur sein, témoignant de formes variées que peut prendre la diversité politique au sein des groupes.

Autrement dit, l'extrême diversité politique, loin d'être une exception est la réalité quotidienne de la plupart des groupes.

Mais alors comment affronter cette contradiction entre cette extrême diversité politique et l'unité souvent imposée au sein des groupes par la pratique et le règlement du Parlement européen. Tel est le dilemme auquel sont confrontés, jour après jour, les groupes politiques de l'Assemblée de Strasbourg. Comment y ont-ils répondu ?

Certains députés comme ceux de l'ancien groupe de coordination technique ont cru trouver la solution en niant pratiquement toute action en tant que groupe, laissant exclusivement les partis agir chacun de leur côté. Il ne semble pas que le groupe « Arc-en-ciel » qui a pris sa suite après juin 1984 suive tout à fait la même voie. Même si l'action des partis reste très largement prédominante, quelques initiatives du groupe comme tel paraissent programmées.

A l'inverse, la plupart des autres groupes ont choisi la règle de la prise de décision à la majorité pour surmonter cette contradiction entre la réalité de la diversité et l'unité imposée. On retrouve donc ce système dans leurs règlements intérieurs. C'est le cas des groupes socialiste, PPE, démocrate-européen, ou libéral qui prévoient expressément que les décisions du groupe sont prises à la majorité simple ou qualifiée, suivant les sujets. Seul le groupe socialiste prévoit que « ceux de ses membres qui, préalablement au vote, ont fait reconnaître les graves motifs politiques qui sont de nature à les inciter à ne pas se rallier le cas échéant à la décision de la majorité, ne sont pas liés par ceux-ci ».

Ainsi, à l'exception de cette disposition, les membres des groupes politiques que je viens de citer sont-ils en principe tous liés par une décision prise à la majorité au sein de leur groupe. On devine déjà les conséquences de ces principes : les membres des partis les plus petits, ou, plus inquiétant, des pays les plus petits sont obligés de s'incliner devant une décision prise par une majorité qu'ils ne pourront jamais rassembler.

On pourrait en citer de nombreux exemples dans l'actualité récente. En juillet 84 les socialistes néerlandais n'ont pu obtenir du groupe socialiste aucun poste de responsabilité pour l'ancien président du Parlement P. Dankert, une majorité du groupe ayant désigné, lors d'un scrutin secret, le Français J.P. Cot pour devenir président de la commission des budgets. Même scénario au groupe PPE où plusieurs membres allemands ont été désignés par le groupe comme candidats à une vice-présidence du Parlement, mais pas un seul Luxembourgeois.

Ainsi la règle de la majorité, édictée dans les groupes au nom d'une certaine idée de la démocratie, met-elle en cause une véritable expression politique pluraliste.

Le groupe communiste et apparentés a choisi d'expérimenter d'autres solutions pour faire cohabiter en son sein diversité politique et travail en commun. Il s'agit d'une voie originale, qui n'a pas d'équivalent dans l'actuelle Assemblée de Strasbourg. Aussi convient-il d'en tenter une analyse plus détaillée.

(22) Le groupe socialiste et le groupe libéral pour la précédente législature (voir E. Jouve — Op. cit. p. 42). La même situation prévaut sans doute dans le mandat débutant en 1984.

II. — Réconcilier la diversité politique et l'unité du groupe ? L'expérience du groupe communiste et apparentés

43 membres (23) de 4 nationalités différentes, représentant 5 partis, avec plusieurs apparentés d'opinion fort diverses, telle est la fiche signalétique du Groupe communiste et apparentés (Gr.C.A.) qui fête en 1984 sa onzième année d'existence puisqu'il n'avait pu être constitué qu'en 1973 du fait de sa sous-représentation par rapport à sa force électorale dans les délégations française et italienne d'alors.

Au fil de ces 11 années, il a tenté de conjuguer l'indépendance politique de chacune de ses composantes et l'apprentissage d'un travail en commun, qui est devenu une véritable coopération, comme nous le montrerons sur la base d'une analyse quantitative et qualitative des textes déposés par le groupe ou ses membres. Enfin, nous verrons comment, après ses années de jeunesse, le Gr.C.A. a abordé son âge adulte avec notamment l'élaboration — en cours — d'un projet de règlement intérieur qui, jusque-là, lui avait fait défaut.

Ainsi, peut-être pourrions-nous répondre à la question que se posait J. Foster dans un ouvrage paru en 1976 (24) : « Is in fact the communist and allies group a Political Group ? ».

L'indépendance politique de chacune des composantes du groupe communiste et apparentés : un principe fondamental

Fondamental en effet si l'on songe aux différences de conceptions qui animent chacune des composantes du groupe. Sur 5 partis, 2 proposent le retrait de leur pays du Marché Commun (PSP danois ; parti communiste grec), tandis que PCF et PCI se prononcent pour la transformation et la démocratisation de la CEE. L'indépendance absolue de chacune des composantes du groupe dans la définition de ses options européennes est donc une nécessité politique absolue. Mais on peut aussi la considérer comme une « vertu » politique.

C'est en effet le garant du principe que la ligne de chaque parti se décidera au plan national, conformément à ses règles, et par les organismes de direction élus par ses militants.

Cette indépendance se reflète à tous les niveaux de fonctionnement du groupe.

Et tout d'abord, au niveau de son acte de naissance ; la déclaration constitutive du groupe, paru en 1973 au Journal officiel des Communautés, se distingue par sa tonalité strictement administrative et l'absence totale de toute mention ou référence politique.

De même, aucun des membres du Gr.C.A. n'est tenu, lors de son arrivée au sein du groupe, de signer quelque

(23) au 1.1.1985.

(24) L.J. Foster. Communist parties in the European Parliament : the quest for legitimacy. 1976. University of Massachusetts.



document d'adhésion que ce soit. On notera qu'au contraire, dans plusieurs autres groupes, les parlementaires doivent s'engager à respecter certaines thèses politiques. Ainsi, par exemple, les députés apparentés au groupe libéral sont-ils tenus au titre de l'art. 2 du règlement intérieur de signer la déclaration des partis libéraux de Stuttgart ainsi que le programme des libéraux et démocrates européens.

D'autre part, la plupart des autres groupes retiennent comme critère d'admission l'appartenance à un parti de même obédience politique ou à une fédération de partis (25).

Rien de tel au groupe communiste et apparentés où l'admission de nouveaux membres se fait par accord politique entre les partis déjà membres. Et les nouveaux admis contrairement à ce qu'on imagine souvent peuvent être d'opinions fort diverses. Ainsi, est membre du groupe communiste le P.S.P. danois, qui est né en 1959 d'une scission avec le parti communiste de ce pays. Une situation analogue prévaut pour les membres grecs du groupe. Autrement dit, le critère de l'appartenance à un parti communiste n'est pas nécessaire pour devenir membre du groupe. Il peut même à l'inverse n'être pas suffisant, comme c'est le cas pour le parti communiste danois, élu sur une liste du Mouvement contre le Marché commun avec l'engagement de ne pas adhérer à un groupe politique structuré.

On peut se demander alors sur quelles bases de pensée se fait l'adhésion au groupe communiste. Probablement pas sur la base de choix européens dont on a vu qu'ils pouvaient être fort divers, mais plutôt sur une vision concordante, par chacun des partis, de grands objectifs de lutte politique et sociale au plan national. L'adhésion repose aussi, et c'est un point essentiel, sur la certitude qu'en étant membre du groupe, il sera possible d'exprimer sans entraves au sein du Parlement les points de vue soutenus par son parti au plan national.

Ainsi, le mécanisme d'adhésion au Gr.C.A. n'impose donc aucun préalable d'appartenance à un parti ou une fédération ni d'engagement idéologique.

Cette liberté de chacune des composantes se retrouve dans le fonctionnement même du groupe.

Nous avons vu plus haut que, à l'exception du groupe « Arc-en-ciel » (26) et du groupe communiste et apparentés tous les groupes du Parlement prenaient à la majorité de leurs membres leurs décisions : désignation des orateurs parlant au nom du groupe, désignation des candidats aux fonctions de responsabilité dans le Parlement, acceptation de nouveaux membres, résolutions et amendements présentés au nom du groupe, etc.

Or, cette règle de la majorité, parfaitement compréhensible au niveau national au sein d'un groupe parlementaire pose au moins 2 questions de principe quand elle est mise en œuvre dans un groupe multinational.

Prenons l'exemple du groupe communiste et apparentés.

(25) Voir par exemple : art. 3 règlement intérieur du groupe PPE, l'art. 2 du règlement intérieur du groupe libéral — qui demande que ses membres « fassent leur idéologie libérale ou s'en réclament... », et l'art. 2 du règlement du groupe socialiste.

(26) qui rassemble en fait des parlementaires qui souhaitent garder une totale liberté individuelle.

Elle favoriserait tout d'abord à l'évidence les partis des plus « grands » pays. Avec des pourcentages de voix assez proches, le PCF dispose ainsi de 10 députés tandis que le Parti communiste grec en a seulement 3.

L'application de la règle de la majorité, d'autre part, ne permettrait plus de respecter les règles démocratiques de fonctionnement d'un parti au niveau national. En effet, les positions politiques définies par les organes statutaires nationaux de chacun des partis pourraient être remises en cause non pas dans une négociation d'égal à égal (27), mais par le couperet de la règle de la majorité ; et d'une majorité qui ne résulte pas d'une bataille d'idées, mais plus prosaïquement de la taille de chacun des pays concernés.

Le groupe communiste et apparentés a donc, dès sa naissance, expérimenté une autre voie. On peut la résumer ainsi : l'activité du groupe se fait sur la base d'accord de parti à parti. La règle de la majorité ne s'applique donc jamais puisque dans ce système les partis comptant 1, 2 ou 3 membres peuvent faire entendre leurs voix aussi bien que les partis les plus importants, le PCI avec 26 députés et le PCF avec 10 députés. Chacun dispose, comme arme ultime, de l'équivalent d'un droit de veto.

Prenons l'exemple des textes déposés par le groupe en tant que tel. Si une seule des composantes du groupe — quelle que soit sa force numérique — s'oppose formellement à ce qu'une résolution soit déposée au nom du groupe, le texte est alors signé seulement par les députés qui y sont favorables. Les grandes orientations de la vie du groupe — par exemple, l'élaboration de son règlement intérieur, le thème et l'organisation des journées d'études, les rencontres avec les autres groupes, etc. se décident ainsi sur la base d'accord entre les partis qui composent le groupe. Chacun de ceux-ci désigne en effet un responsable — équivalent aux responsables des délégations nationales des autres groupes — dont la réunion régulière — et très fréquente — permet la discussion et la décision sur les orientations importantes.

Ceci explique la rareté des réunions plénières du groupe communiste et apparentés qui n'ont lieu en fait que pour désigner les instances dirigeantes du groupe et son secrétaire général et, plus souvent, pour étudier de manière approfondie tel ou tel aspect de la réalité européenne et élaborer des initiatives en ce domaine pour le groupe. En effet, du fait de l'absence de décision à la majorité, ce n'est pas le groupe qui désigne l'orateur qui parlera en son nom ou l'amendement ou la résolution qu'il signera, mais cette réunion des responsables de chacun des partis. Notons d'ailleurs que sur 5 composantes du groupe, 4 sont représentées à des titres divers au sein de son bureau.

Un tel système n'exclut pas, bien au contraire, la discussion. Elle se fait en effet au sein des réunions très nombreuses, de chaque délégation nationale — avant et pendant la session notamment. La confrontation des points de vue au niveau des chefs de partis entraîne d'ailleurs souvent une nouvelle convocation des groupes nationaux pour que chacun explore les possibilités d'entente, avant une nouvelle réunion multinationale « au sommet ».

(27) ou des députés dûment mandatés par les organes statutaires de leur parti se trouveraient face à d'autres députés investis du même mandat.

Pour ne pas dresser un tableau trompeur du fonctionnement du groupe, il faut dire que les partis les plus forts au sein du groupe disposent de moyens plus importants du fait même de leur nombre de députés : collaborateurs plus nombreux, possibilité de demander seul une modification de l'ordre du jour de la session (10 députés) (28), ou de déposer seul une résolution d'urgence (21 députés) (29), etc.

Ajoutons par ailleurs que ces règles très strictes qui prévalent au sein du groupe ne font pas obstacle à des activités communes rassemblant 2 ou 3 partis membres du groupe. On verra plus loin, s'agissant du PCF et du PCI, un accroissement continu en 5 ans de leurs activités communes.

Enfin, pour revenir à cette règle d'accord de parti à parti, base de toute l'activité du groupe, il est clair qu'elle entraîne l'octroi d'un rôle particulier à son secrétariat. S'il existe une partie de celui-ci affecté à des tâches d'intérêt commun, la très grande majorité est recrutée par chaque parti, sur la base qu'il définit lui-même, et travaille, en général uniquement pour ce parti. Le nombre de collaborateurs affecté à chaque composante fait l'objet d'une négociation au sein de la présidence, sur la base de propositions préparées par son secrétaire général. Celles-ci sont basées sur la force numérique de chacune des composantes, avec une prime traditionnelle pour les plus faibles d'entre elles.

Ainsi, le refus des décisions à la majorité, le principe des accords de parti à parti au sein du groupe, et son corollaire, l'indépendance politique absolue de chacune des composantes, la rareté des réunions de groupes, les divisions nationales, tout semble bien justifier le jugement porté par J.L. Foster en 1976 (30) « Tout cela semble indiquer en fait un taux de cohésion très faible ». Et pourtant, c'est à un véritable travail en commun que s'est livré le groupe communiste et apparentés, en particulier de 1979 à 1984.

Le travail en commun au sein du groupe communiste et apparentés : une réalité en développement

Tout d'abord, une remarque préliminaire. Le concept du « taux de cohésion » est-il utilisable concernant le travail des groupes politiques du Parlement européen ? Qu'on ne songe pas seulement au groupe communiste, mais aussi au groupe socialiste où cohabitent élus italiens favorables à une défense européenne et travaillistes anglais militant pour le retrait de leur pays du Marché Commun ; même observation pour le groupe PPE avec des députés ouest-allemands qui seraient — en France — classés à l'extrême droite, et des élus belges ou italiens, beaucoup plus ouverts, par exemple, à des relations plus justes avec les pays en voie de développement.

Aussi, pour analyser l'activité d'un groupe politique au Parlement, le concept de « taux de cohésion » évoqué plus haut ne paraît que peu opératoire. Nous y préférons, dans le cadre de cette étude, la notion de travail en commun, au crible de laquelle nous passerons brièvement en revue les activités du groupe communiste et apparentés.

(28) accessible au PCF et au PCI.

(29) accessible seulement au PCI.

(30) Op. cit. p. 130.

Ce travail en commun peut s'observer dans la représentation du groupe au sein des organes du Parlement, dans les textes déposés en son nom, ou les interventions plénières de même nature et, enfin, dans la complexité du rôle dévolu à son secrétariat.

Il détermine, comme nous le verrons, une insertion de plus en plus nette du groupe dans le fonctionnement du Parlement européen, comme en témoignent les succès de plusieurs de ses initiatives et le caractère politiquement très large d'un nombre important d'entre elles.

Ces activités, en tant que groupe, se doublent par ailleurs d'un renforcement du travail de coopération entre certains partis du groupe, avec des conséquences à plus long terme, comme le montreront la comparaison des programmes électoraux du PCI et du PCF.

La coopération dans le fonctionnement du groupe

Elle s'est d'abord effectuée, pourrait-on dire, « nolens, volens ». Ainsi, que cela plaise ou non, le groupe est représenté par une seule personne au sein des organes du Parlement. La plupart du temps par son Président, mais aussi par le questeur ou le vice-président membre du groupe respectivement dans le collège des questeurs ou le Bureau du Parlement. Il en est de même à un niveau plus administratif où le secrétaire général du groupe exprime le point de vue du groupe devant ses collègues.

Force est bien de constater qu'une très large liberté d'appréciation est laissée aux représentants du groupe dans ces différents organes. Seules obligations vis-à-vis du groupe : l'information a posteriori de toutes ces composantes et la consultation a priori, en cas de dossier particulièrement important ou de difficultés prévisibles (31). Cette expression commune ne préjuge en rien des divergences politiques : ainsi, le Président du groupe a-t-il accepté au Bureau élargi la venue à l'ordre du jour du rapport Spinelli sur la réforme des Traités, alors qu'au moment du vote en plénière 3 des partis du groupe ont voté contre le dit rapport.

Les problèmes survenant au sein du groupe dans ce cadre ne sont pas inexistantes, mais relativement rares. Constatons toutefois que la volonté d'information des députés du groupe par le groupe pallie une lacune des services du Parlement qui informent plus les groupes en tant que tels que les députés pris individuellement (32).

En tout cas, dans l'ensemble, les engagements pris au nom du groupe par son représentant dans les organes de direction du Parlement sont respectés par les membres du groupe en plénière ou en commission. Ce ne sont pas les membres du groupe communiste qui contestent en plénière les accords intervenus entre Présidents des groupes, par exemple sur la répartition des postes de responsabilité au sein du Parlement, ou sur la fixation de l'ordre des travaux. De même, c'est sans

(31) Facilitée notamment par le fait que les différentes composantes reçoivent à l'initiative du groupe les dossiers des réunions du Bureau et du Bureau élargi du Parlement en même temps que le Président et le Secrétaire général du groupe.

(32) Ce qui explique bien des mouvements d'humeur en plénière des « backbenchers » contre les décisions prises par les Présidents de groupe...



doute le groupe communiste qui a le plus faible taux de « recours » contre la liste des urgences établies par les Présidents de groupe d'un commun accord. Mais si les membres du groupe ne désavouent pas leur Président, c'est parce que les décisions prises par lui relèvent souvent de domaines où un consensus au sein du groupe est possible. Ainsi se conjuguent une large liberté d'action du Président, et le souci nécessaire de sa part de ne pas engager le groupe là où de fortes différences existent en son sein.

Dans le même sens, si, en temps normal, chaque orateur engage son parti et non le groupe, il arrive qu'un membre parle au nom du groupe. Une telle situation peut se présenter de la propre volonté du groupe, par exemple la présentation d'un texte d'urgence, ou bien du fait de circonstances extérieures. Ainsi, à la suite du discours de F. Mitterrand en mai 84, seul un orateur a pu s'exprimer pour chaque groupe. On pourra se reporter au contenu de l'intervention de Mme Demarch, faite au nom du groupe communiste (33) pour constater que la diversité des membres du groupe y était soulignée, en même temps que leur attachement, en commun à 3 objectifs : la lutte contre le chômage et pour la relance, l'action pour la paix et une initiative pour débloquent le dialogue Nord-Sud. Il y était même fait explicitement mention des « opinions très différentes » au sein du groupe sur le rapport Spinelli auquel le Président en exercice venait de faire allusion.

Enfin, le travail de coopération au sein du groupe ne serait pas compréhensible sans un bref survol du rôle du secrétariat. On a vu que, pratiquement, il était divisé entre les différentes composantes du groupe. Il faut cependant ajouter que les tâches d'administration sont assumées de manière commune sous la direction du secrétaire général et du secrétaire général-adjoint (34). Ces derniers sont en fait la cheville ouvrière du travail de coopération du secrétariat multinational. Ce sont eux qui doivent impulser la collaboration régulière entre différentes nationalités et qui régulièrement réunissent autour d'eux les secrétaires travaillant pour les autres composantes pour s'informer mutuellement, étudier les initiatives communes possibles et les préparer, et exécuter les décisions de la présidence du groupe. Le secrétariat du groupe joue ici un rôle essentiel, car c'est lui qui assure le suivi des actions communes et de la coopération. C'est d'ailleurs à ce niveau que sont réglés la plupart des problèmes survenant entre les diverses composantes du groupe.

Mais, nous allons le voir, l'analyse des textes déposés au nom du groupe est particulièrement révélateur du travail en commun accompli.

En 5 ans (35), les progrès sont flagrants. En 1980, le groupe comme tel dépose 7 résolutions d'urgence (dont 3 concernent des aides d'urgences). En 1983, 32 résolutions d'urgence seront déposées au nom du groupe dont seulement 5 concernent des pays frappés par des catastrophes naturelles. Elles touchent la politique étrangère et les droits de l'homme (Chili, Iran, Turquie [3], Nicaragua

(33) J.O.C.E. Séance du 24 mai 1984.

(34) Postes confiés jusqu'ici aux responsables du secrétariat français et du secrétariat italien.

(35) Voir l'étude faite par F. Pecere — disponible au secrétariat du groupe communiste et apparentés.

qua [3], Chypre, le drame du Liban, l'Afrique du Sud, la CSCE), mais aussi les relations extérieures de la CEE (rapports commerciaux CEE/USA) — l'environnement (Seveso), ainsi que les problèmes sociaux (racisme), la même évolution s'observe pour les questions orales ; 1980 : aucune question orale avec débat déposée par le groupe ; 1983 : 9 questions orales avec débat au nom du groupe (36).

Faute de temps et d'archives suffisantes, le même recensement n'a pu être accompli pour les amendements ou les votes. Mais le travail sur les résolutions et les questions orales avec débat montre à l'évidence que les différentes composantes du groupe n'ont pas seulement appris à travailler ensemble, mais qu'elles ont pu intervenir en commun sur des sujets de grande importance, transcendant ainsi la frontière entre ceux qui se battent pour se retirer de la CEE et ceux qui luttent pour sa transformation. Ce qui relativise, pour le moins, la formule que L.J. Foster utilisait en 1976 (37) : « on European problems fortuitous and rare convergence of the parties members of the groupe ».

Ainsi, si l'analyse quantifiée des textes déposés au nom du groupe permet déjà de conclure à l'existence d'une coopération interne en croissance rapide, elle peut aussi permettre de s'interroger sur l'insertion du groupe dans le travail du Parlement. Deux indicateurs permettent de mieux la cerner : le nombre des résolutions faites avec d'autres groupes ou d'autres députés et celui des résolutions d'initiative communiste adoptées par le Parlement européen.

En 1980, le groupe communiste déposait 6 résolutions avec d'autres députés membres d'autres groupes (dont une très formelle sur le nombre des commissions parlementaires et 5 sur des régions de la CEE frappées par des catastrophes).

En 1983, sur des sujets d'une bien autre importance politique, le groupe communiste cosignait 16 résolutions avec des députés non membres du groupe. On y traitait aussi bien des missiles en Europe, des négociations de Genève sur le désarmement, des droits de l'homme dans la CEE et dans le monde, que du Fonds social ou de la création d'un centre européen pour les PME, sans oublier les problèmes du cinéma au niveau européen.

On remarque donc déjà à ce niveau un processus d'insertion du groupe dans le travail du Parlement. Il en est de même si l'on considère les résolutions d'initiative communiste adoptées en séance plénière.

De 1973 à 1976, L.J. Foster (38) recensait 4 succès du groupe communiste en ce domaine (39). Mais uniquement pour l'année 1983, en s'en tenant aux seules

(36) Aménagement du temps de travail, consultation des travailleurs, réglementation des fruits et légumes, vente de produits agricoles américains à l'Égypte, invasion de Grenade, condamnation à mort de 3 membres de l'ANC, préparation Conseil européen d'Athènes, Paix et sécurité en Europe, plan de lutte contre la sécheresse au Sahel.

(37) Op. cit. p. 153.

(38) Op. cit.

(39) Gel des rapports avec l'Espagne avant la mort de Franco ; extradition de K. Barbie ; condamnation des criminels de guerre ; proposition de convocation d'une conférence tripartite européenne.

résolutions déposées par le groupe en tant que tel et sans autres signataires, on constate que 14 résolutions ont passé victorieusement le barrage du vote en plénière, dont certaines sur des sujets très sensibles : ainsi la Turquie, l'envoi d'une délégation de la Croix-Rouge en Iran, une condamnation de l'invasion de la Grenade, l'affaire Seveso, la proposition d'un plan contre la sécheresse au Sahel, etc. Sans parler des débats que le groupe a pu obtenir en séance plénière comme celui portant sur les relations CEE/USA au plus fort de la crise des rapports commerciaux.

Il faut faire ici une place à part aux travaux du Comité paritaire et de l'Assemblée consultative CEE/ACP, qui mériteraient, à eux seuls, une étude approfondie, et où le groupe communiste avec le fréquent soutien des ACP a fait adopter de très nombreux textes et initiatives (40).

Ainsi, les divergences de principe qui opposent les composantes du groupe communiste entre elles n'ont pas fait obstacle au travail en commun au sein du groupe. Celui-ci a probablement eu, au contraire, des conséquences ultérieures sur certaines des options politiques des partis membres du groupe en matière européenne. D'abord sur le plan d'une coopération plus habituelle et plus fructueuse entre partis (41). Puis sur les options de politiques européennes. En ce domaine, il est clair qu'il n'y a pas identité de vue. Prenons l'exemple du PCF et du PCI : leurs divergences sur l'élargissement de la CEE, ou la réforme des Traités sont de notoriété publique. Mais, à qui se souvient de la campagne électorale de 1979 en Italie et en France, il n'est pas inutile de relire les programmes électoraux de 1984. On n'y verra ni retournement idéologique, ni virage brutal, mais un ton et une expression nouvelle qui rapprochent les 2 partis, à la fois sur la base de l'expérience faite au Parlement européen, du développement de la crise économique et politique en Europe, et d'expériences politiques nationales (42). Bien sûr, les prémices sur lesquelles se basent les 2 programmes restent bien différentes. D'un côté, on met en avant, dans la ligne de la tradition politique française, la notion d'indépendance nationale et ses corollaires. De l'autre, on fait de la supranationalité un axiome de l'activité du PCI au Parlement européen (43).

(40) Pour une étude plus complète, voir la brochure « Mieux coopérer avec les PVD » disponible au secrétariat du groupe communiste et apparentés.

(41) Le Parlement européen est la seule institution internationale où les partis communistes coopèrent régulièrement, puisqu'il n'y a plus d'Internationale communiste, contrairement aux Internationales socialiste, libérale ou démocrate chrétienne.

(42) Dans la déclaration commune PS-PCF du 24 juin 1981, les 2 partis « soutiendront » activement la participation de la France à la CEE, à ses institutions et à ses politiques communes dans le respect de sa liberté.

Les deux partis soutiendront activement la participation de la France à la CEE, à ses institutions, et à ses politiques communes, dans le respect de sa liberté d'action et de ses légitimes intérêts. Ils appuieront des politiques communes sur le plan social, pour la défense de l'agriculture et des secteurs menacés, pour la vitalité de la recherche et des industries de pointe.

(43) « L'internationalisation de l'économie, la mondialisation de la vie posent à toutes les forces de paix et de progrès, la nécessité de penser et d'agir en dimension supranationale ». Programme du PCI pour les élections européennes (28-29 mai 1984).

Pourtant, si l'on examine de près les 2 programmes électoraux, on constate que, des deux côtés, la place principale est faite aux propositions pour une nouvelle Europe, et que les divergences y sont moins affirmées qu'on ne le croirait. Ainsi, la réforme des institutions communautaires, sur la base du rapport Spinelli — dont on connaît les réserves qu'elle suscite au sein du PCF, n'est pas présentée dans le programme du PCI comme un préalable, mais bien plutôt (44) comme un des moyens à mettre en œuvre pour assurer une meilleure coopération européenne.

Quant aux objectifs de coopération, on découvre un rapprochement certain des points de vue. Quelques exemples. Dans les priorités que le PCI définit pour l'Europe, on trouve des programmes communautaires d'expansion des secteurs à technologie avancée, la coopération entre entreprises européennes, un programme de qualification des travailleurs, une initiative communautaire pour la réduction du temps de travail, sur la base des accords réalisés en RFA, la transformation de l'ECU en instrument de paiement dans les échanges internationaux.

Toutes ces idées figurent aussi, sous des formulations quelque peu différentes dans le programme du PCF.

De même, dans le domaine des relations extérieures, le PCF se prononce pour des mesures d'urgences en faveur des PVD concernant notamment leur endettement, et le prix des matières premières. Il insiste ainsi en particulier sur la mise en place du Fonds commun pour les produits de base. Ces thèmes se retrouvent pratiquement dans les mêmes termes dans le programme du PCI.

On pourrait multiplier les exemples. Mais cela suffit à montrer que sans identité de vues sur tous les problèmes, il y a cependant de larges possibilités d'action commune pour les députés des deux partis au Parlement européen, et que l'existence du groupe communiste et apparentés au Parlement européen a probablement contribué à cet apprentissage du travail en commun.

Ainsi, faut-il admettre que la reconnaissance des réalités nationales au sein du Groupe communiste et apparentés n'a fait obstacle ni à une insertion au sein du travail parlementaire, ni à des rapports avec les autres groupes, ni surtout à un accroissement continu du travail de coopération entre les députés de diverses nationalités du groupe.

Il ne faudrait pour autant pas minimiser les difficultés et les obstacles rencontrés sur le chemin d'une participation plus complète de toutes les composantes du groupe à son activité. Le Parlement privilégiant la présidence du Groupe — ou son secrétariat général — pour transmettre l'ensemble des informations, c'est à l'intérieur même du groupe que doit se mettre en place un véritable mécanisme contraignant afin de favoriser la diffusion de l'information envers chaque composante et chaque député

(44) Ainsi, alors que le premier chapitre du programme du PCI porte sur la lutte pour la paix et le désarmement, c'est seulement le dernier chapitre qui aborde — d'ailleurs brièvement — le sujet de la réforme institutionnelle.



individuellement. Ce mécanisme contraignant doit viser aussi à une juste répartition des différents avantages conférés au groupe par le Parlement. C'est ainsi que s'est imposée peu à peu l'idée d'un règlement intérieur du groupe.

Celui-ci, en cours d'examen au sein des différentes composantes, devra être à la fois une incitation au travail en commun, une charge obligeant à l'information de chacun, et une sorte de garde-fou pour les composantes les plus « petites » du groupe face aux partis disposant d'un nombre important de députés.

Quelles conclusions plus générales tirer de cette expérience du groupe communiste et apparentés pour surmonter la contradiction entre l'unité imposée et la diversité politique croissante que nous avons étudiée dans notre première partie.

D'abord, qu'il n'est plus possible de différer la reconnaissance du fait national au sein des groupes politiques et ce, quelles que soient les formes que cela prendra. Cette reconnaissance ne met pas en cause le travail en commun du groupe. Elle peut au contraire inciter à une meilleure intégration de chacun des députés au sein des groupes et limiter la traditionnelle révolte des backbenchers contre leur Président de groupe.

Mais cela amène à une question plus fondamentale que nous avons déjà évoquée plus haut. Comment adapter à une Assemblée multinationale, le concept de groupe parlementaire créé à l'usage d'un Parlement national.

Comment assurer la démocratie de fonctionnement au sein des groupes parlementaires multinationaux ? Comment permettre aux représentants des pays — ou des partis — les plus petits de faire entendre et respecter la diversité de leurs voix ?

En la matière, l'expérience — toute récente — du groupe communiste et apparentés n'a bien sûr pas valeur de règles, mais elle montre que le chemin de la réconciliation entre la notion de démocratie et l'existence de groupes multinationaux passe par la reconnaissance du fait national au sein de chaque groupe. Les premiers balbutiements du nouveau Parlement, élu en juin 1984, indiquent que ce problème est désormais commun à la quasi-totalité des groupes du Parlement européen. Les cinq années du prochain mandat nous permettront de percevoir la diversité des réponses qui lui seront apportées.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 18/19 février 1985, la décision portant nomination des membres du *Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* pour la période allant de 1985 à 1987 :

Secteur Charbon	Secteur Acier
CATÉGORIE DES PRODUCTEURS	
BELGIQUE	
M. Pierre Urbain	M. Christian Oury M. Rudolf Gauder
DANEMARK	
	M. Niels W. Holm
ALLEMAGNE	
Dr. Karlheinz Bund Dr. Heinz Horn M. Rudolf Lenhartz Dr. Dietrich Buss	Dr. Heinz Kriwet Dr. Ruprecht Vondran Dr. Jürgen Krackow
FRANCE	
M. Marc Ippolito M. Pierre Pouquet	M. Michel Collas M. Yves-Pierre Soulé
GRÈCE	
	M. Georges Koutsoumaris
IRLANDE	
	M. L.S. Coughlan
ITALIE	
	M. Adamo Adani M. Andrea Pittini
LUXEMBOURG	
	M. Jean-Marc Wagener M. André Robert
PAYS-BAS	
	Drs. J.D. Hooglandt
ROYAUME-UNI	
M. J.R. Cowan M. H.M. Spanton M. W.G. Jensen	M. R. Scholey Dr. D. Grieves M. J.D. Mountford
CATÉGORIE DES TRAVAILLEURS	
BELGIQUE	
M. Jean Doyen M. Georges Duhin M. Jan Olyslaegers	DANEMARK M. Dines Schmidt-Nielsen
ALLEMAGNE	
M. Karl Krämer M. Walter Schmidt M. Karl-Heinz Sabellek M. Hans Mayr	FRANCE M. Bernard Lamirand M. Jean-Marie Spaeth M. René Mertz M. Daniel Imbert
GRÈCE	
M. Sias	IRLANDE M. Chris Kirwan
ITALIE	
M. Pierpaulo Baretta M. Giancarlo Battistelli Dott. Agostino Conte	LUXEMBOURG M. Mario Castegnaro



PAYS-BAS

M. P. Swart
M. H.W.J. Peperkamp

ROYAUME-UNI

M. R.L. Evans
M. E. Linton
M. N. Leadley
M. P. McNestry

CATÉGORIE DES UTILISATEURS ET NÉGOCIANTS

BELGIQUE

M. Roger Paquet
M. Lodewijk Coosemans

ALLEMAGNE

Dr. Theo Riedl
M. Justus Fürstenau
Dr. Walter Janssen
M. Eberhard H. Brauner
Dr. Horst Magerl
M. Heinz Mohr

GRÈCE

M. N. Svoronos

ITALIE

Ing. Giorgio Rigazzi
Dott. Francesco Noli
Dott. Mario Cimenti

PAYS-BAS

M. J.W. Bots
Drs. S.J.G. Wijnants

DANEMARK

M. Erik Ohrt

FRANCE

M. Georges Imbert
M. Jean Laurens
M. Alain Audiat
M. Armand Jacquier

IRLANDE

M. Anthony J. Maher

LUXEMBOURG

M. Lucien Jung

ROYAUME-UNI

Lord Ezra
M. J.F. Safford
M. R.F. Rawlins
M. B.E.F. Jones
M. F. Ledger
Dr. G. Marshall

Représentants des organisations syndicales de travailleurs

	titulaires	suppléants
Belgique	M. G. Gogne	M. A. Thyre
Danemark	M. B. Nielsen	M. P. Carlsen
Allemagne	M. D. Trautmann	M. E. Fehrmann
France	M. B. Mourgues	M. M. Letron
Grèce	M. D. Piperias	M. G. Dasis
Irlande	M. P. Cardiff	M. D. Nevin
Italie	M. M. Rollier	M. P. Ungaro
Luxembourg	M. H. Dunkel	M. L. Rech
Pays-Bas	M. H.P.W. Schmitz	Drs. A. Voltmeijer
Royaume-Uni	M. K. Graham	M. P. Jacques

Représentants des organisations professionnelles d'employeurs

	titulaires	suppléants
Belgique	M. G. Ottenbours	M. P. Arets
Danemark	M. K. Holm	M. L.E. Nielsen
Allemagne	M. F.J. Kador	M. W.D. Lindner
France	M. C. Thomas	M. C. Amis
Grèce	M. P. Marinopoulos	M. X. Constantinidis
Irlande	Mme E. Booth	M. F. Bracken
Italie	M. M. Misul	Dr. G. Togliani
Luxembourg	M. R. Kugener	M. L. Jung
Pays-Bas	Dr. J.H.J. Crijns	M. J.F. de Leeuw
Royaume-Uni	M. W.H. Taylor	M. D. Flower

Comité économique et social

Lors de sa session des 18/19 février 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement français, M. Yves Barsalou, Vice-Président de la Confédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit agricoles, comme membre du *Comité économique et social*, en remplacement de M. André Laur, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1986.

Comité consultatif de la CECA

Lors de sa session des 7/8 mars 1985, le Conseil a nommé, sur proposition de l'Unione Italiana Lavoratori, M. Piero Imberti, comme membre du *Comité consultatif de la CECA*, en remplacement de M. Agostino Conte, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 17 février 1987.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 18/19 février 1985, la décision portant nomination des membres du Conseil d'administration de la *Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail* pour la période du 18 février 1985 au 17 février 1988 :

Représentants des gouvernements

	titulaires	suppléants
Belgique	M. G. Bens	M. M. Pierre
Danemark	M. N.O. Andersen	M. K.O. Hansen
Allemagne	M. A. Schulte	Dr. O. Schultz
France	M. B. Boyer	Mme M.M. Dughera
Grèce	M.P. Tsoukatos	Mme M. Patoula
Irlande	M. G.B. O'Sullivan	M. S. Quinn
Italie	Dr. F. Aristodemo	Dr. N. Fiore
Luxembourg	M. R. Schintgen	Dr. N. Rume
Pays-Bas	M. mr.ir. J.L. Frima	Drs. W.J. Kakebeeke
Royaume-Uni	M. O. Tynan	M. C.L. Robson

Comité du Fonds social européen

Lors de sa session des 11/12/13 mars 1985, le Conseil a nommé, sur proposition des Gouvernements allemand et britannique, Ministerialrat Dr. Matthias, Bundesministerium der Finanzen, et M. A. Moore, Head of Training, Education and Training Division, Confederation of British Industry, comme membres titulaires du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement respectivement de MM. Von Westphalen et A. Bates, membres titulaires démissionnaires, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 23 mai 1985.

En outre, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement néerlandais, M. H. Muller, Sekretaris van de Federatie Nederlandse Vakbeweging, comme membre titulaire du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement de M. P.H. Hugenholtz, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 23 mai 1985.

Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers

Lors de sa session des 18/19 février 1985, le Conseil a nommé :

★ sur proposition du Gouvernement hellénique, Madame Maria Mantziafou-Kanellopoulou, Directeur au Ministère de la Santé et de la Prévoyance, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers*, en remplacement de Madame P. Nikopoulou, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 7 octobre 1985 ;

★ sur proposition du Gouvernement britannique, M. J.J. Walsh, comme membre titulaire, et Mademoiselle G. Harris, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers*, en remplacement res-

pectivement de Mademoiselle S. Collins et de M. J.J. Walsh, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 7 octobre 1985.

Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants

Lors de sa session des 11/12/13 mars 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement danois, M. Poul Skibelund, Dansk Arbejdsgiverforening, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants*, en remplacement de M. L. Barfoed, membre suppléant démissionnaire, en attendant qu'il soit pourvu au renouvellement du Comité.

Comité consultatif pour la formation des sages-femmes

Lors de sa session des 18/19 février 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement hellénique, Madame Maria Mantziadou-Kanellopoulou, Directeur au Ministère de la Santé et de la Prévoyance, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation des sages-femmes*, en remplacement de Madame P. Nikopoulou, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 7 mars 1986.

Finlande

Le 18 février 1985, les Communautés européennes ont donné leur agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Leif Blomqvist, désigné par le Gouvernement de la République de Finlande, 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 Paavo Kaarlehto.

Qatar

Le 28 février 1985, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ahmed Ghanem Al-Romaihi, désigné par le Gouvernement de l'Etat de Qatar, 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 Abdullah Saleh Al-Mana.

Radioprotection (1985-1989)	58
Gestion et stockage des déchets radioactifs (1985-1989)	62
Stimulation des coopérations et des échanges scientifiques et techniques (1985-1988)	60
Energie non nucléaire (1985-1988)	175
TOTAL	1 225

Fusion thermonucléaire contrôlée (1985-1989)

Les principales caractéristiques de ce programme sont les suivantes :

— exploitation et extension du JET (Joint European Torus) à sa capacité maximale. L'entreprise JET occupe une place prédominante au sein des activités de recherche dans le domaine de la fusion thermonucléaire contrôlée dont elle cherche à démontrer la faisabilité scientifique à long terme ;

— mise au point de cinq autres systèmes expérimentaux dans le cadre d'établissements associés où des problèmes spécifiques du confinement et du chauffage des plasmas non couverts par l'entreprise JET sont en cours d'examen ;

— achèvement de la période consacrée à la définition et début des travaux de conception de l'étape suivant celle du JET (Next European Torus - NET) en liaison avec les développements technologiques nécessaires à sa conception.

Radioprotection (1985-1989)

Ce programme constitue le prolongement d'un programme communautaire antérieur de radioprotection qui est venu à expiration à la fin de 1984. Ce programme vise à améliorer les conditions de vie en ce qui concerne la sécurité sur le lieu de travail et la protection de l'homme et de son environnement et à assurer, dans des conditions de sécurité, la production d'énergie à partir de la fission atomique.

La recherche sera menée principalement sur une base contractuelle et visera à mettre au point des techniques destinées à prévenir et contrebalancer les effets nocifs des rayonnements, à fournir des méthodes permettant de faire face aux conséquences des accidents provoqués par les rayonnements et à évaluer les risques d'irradiation.

Gestion et stockage des déchets radioactifs (1985-1989)

Ce programme constitue le prolongement d'un programme pluriannuel antérieur qui a été achevé à la fin de 1984. Le prochain programme sera exécuté principalement sur la base de contrats. Il vise essentiellement à assurer la mise au point et la démonstration d'un système de gestion des déchets radioactifs produits par l'industrie de l'énergie nucléaire en assurant aux divers stades la meilleure protection possible de l'homme et de son environnement. Les deux principaux domaines de l'activité de recherche porteront en premier lieu sur des études de gestion des déchets, y compris des questions telles que les études de systèmes, le traitement des déchets radioactifs et la sécurité de l'évacuation géologique et, en second lieu, sur la construction et/ou le fonctionnement d'installations souterraines accessibles aux activités communes de la Communauté. A l'origine, trois actions sont envisagées dans ce domaine. Des propositions supplémentaires pourront être présentées ultérieurement.

Biotechnologies (1985-1989)

Ce programme quinquennal constitue un élargissement des initiatives déjà entreprises dans ce domaine de recherche à l'échelle communautaire. Il constitue l'un des éléments les plus importants des nouvelles initiatives appuyées par les derniers Conseils européens et porte sur des technologies qui ont une importance transnationale.

II. — Activités communautaires

PROGRAMMES PLURIANNUELS DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT

A l'issue des conclusions qu'il a dégagées le 19 décembre 1984, le Conseil a procédé, lors de sa session des 11/12/13 mars 1985, à l'adoption formelle de sept programmes pluriannuels de recherche et de développement.

La dotation financière totale nécessaire pour la mise en œuvre de ces programmes qui couvrent des périodes de 4 ou de 5 ans est estimée à 1,225 millions d'Ecus et se répartit comme suit :

PROGRAMME	MONTANT en millions d'Ecus
Fusion thermonucléaire contrôlée (1985-1989)	690
Biotechnologies (1985-1989)	55
Recherche technologique fondamentale et application de nouvelles technologies (Brite) (1985-1989)	125



Les principaux domaines d'activité portent sur :

a) les mesures contextuelles destinées à améliorer la qualité et la capacité de rendement des installations, des ressources et des services d'infrastructure dans le cadre de la recherche biotechnologie ;

b) la réduction, au moyen d'actions de recherche et de formation précompétitives, de goulets d'étranglement scientifiques qui freinent l'utilisation, dans l'industrie et l'agriculture des matériaux et méthodes découlant de la biotechnologie moderne et, enfin,

c) les activités de concertation fondées sur l'évolution moderne du contrôle dans le domaine de la biotechnologie par l'évaluation de son importance stratégique pour l'Europe et la promotion de la concertation nécessaire des activités dans les Etats membres.

Stimulation des coopérations et des échanges scientifiques et techniques (1985-1988)

L'enjeu de ce plan quadriennal, qui intéresse tous les domaines des sciences exactes et naturelles, est de favoriser la réalisation d'un espace scientifique et technique européen, qui représente la condition nécessaire pour renforcer la compétitivité et la créativité de la recherche-développement européenne.

Ses objectifs principaux peuvent être ainsi résumés :

— accroître la mobilité des chercheurs et la communication entre les scientifiques au sein de la Communauté,

— développer les coopérations entre équipes de R&D européennes,

— favoriser la formation et l'insertion professionnelle des jeunes chercheurs au mieux de leurs talents.

Après les réussites de la phase expérimentale (1983-1984), ce plan est destiné à financer pendant les quatre prochaines années les projets aptes à poursuivre ces objectifs par le biais de la coopération entre équipes de différents pays communautaires.

Technologie fondamentale et application des technologies nouvelle (BRITE) (1985-1988)

Ce programme quadriennal a pour but d'amener un grand nombre d'industries à mettre à profit une série de progrès scientifiques récents les concernant.

En favorisant le progrès technologique dans divers secteurs traditionnels, le programme BRITE se propose de contribuer à améliorer la compétitivité d'industries qui seront encore longtemps destinées à apporter une contribution substantielle au PDB de la communauté. La contribution communautaire sera accordée à des projets de R&D précompétitive de haute qualité technique, provenant de partenaires de deux ou plusieurs pays membres et avec la participation d'au moins une entreprise industrielle.

Energie non nucléaire (1985-1988)

Il s'agit d'un programme quadriennal, qui est destiné à étayer la politique énergétique de la Communauté et qui revêt une importance particulière dans la mesure où il introduit de nouveaux domaines de recherche tout en permettant la poursuite de certains travaux antérieurs qui se sont révélés prometteurs à long terme. Les neuf sous-programmes qui le constituent concernent le développement d'énergies renouvelables (solaire, biomasse, éolienne, géothermique), l'utilisation rationnelle de l'énergie, les nouveaux vecteurs énergétiques, les hydrocarbures, la modélisation des systèmes énergétiques.

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Lors de sa session des 7/8 mars 1985, le Conseil a marqué son accord sur la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics et privés.

Cette directive constitue un texte fondamental dans l'optique d'une politique préventive de protection de l'environnement.

En vertu de la directive, les Etats membres ont l'obligation de soumettre à une évaluation des incidences sur l'environnement les projets suivants :

1. Raffineries de pétrole brut,
2. Centrales thermiques et certaines autres installations de combustion,
3. Installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs,
4. Usines intégrées de première fusion de la fonte et de l'acier,
5. Installations destinées à l'extraction d'amiante,
6. Installations chimiques intégrées,
7. Construction d'autoroutes, de voies rapides, de voies pour le trafic à grande distance des chemins de fer ainsi que d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur de 2 100 m ou plus,
8. Ports de commerce maritime ainsi que les voies navigables et les ports de navigation intérieure permettant l'accès de bateaux supérieurs à 1 350 tonnes,
9. Installations d'élimination des déchets pour l'incinération, le traitement chimique ou le stockage à terre des déchets toxiques et dangereux.

Toutefois la directive prévoit un certain nombre de dérogations dans des cas spécifiques.

En outre, les Etats membres doivent soumettre à une évaluation les incidences sur l'environnement d'autres projets lorsqu'ils considèrent que leurs caractéristiques l'exigent. Les projets concernent, par exemple, l'agriculture, l'industrie extractive, l'industrie de l'énergie, l'industrie du travail des métaux, etc.

L'évaluation a pour objet d'identifier, de décrire et d'évaluer les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants :

- l'homme, la faune et la flore,
- le sol, l'eau, l'air, les facteurs climatiques et le paysage,
- l'inter-relation entre les facteurs précités,
- les biens matériels et le patrimoine culturel.

Les Etats membres doivent veiller à ce que toute demande d'autorisation ainsi que les informations relatives à la description du projet soient mises à la disposition du public et qu'il soit donné au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé.

Les Etats membres doivent se conformer à cette directive dans un délai de trois ans.

« FLORAC 85 » : UN EXERCICE COMMUN DE LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS (1)

La Commission des Communautés européennes considère qu'il convient d'accroître la protection des forêts contre les agressions majeures dont elles sont l'objet, notamment les incendies.

A cet effet, elle a présenté le 13 juillet 1983 une proposition de règlement au Conseil (COM(83) 375 final). Cette proposition qui a reçu l'appui du Parlement européen et du Comité Economique et Social est actuellement examinée par les instances du Conseil des Ministres de la Communauté.

En vue de préparer la mise en œuvre des mesures prévues par ce règlement, la Commission a décidé le 25 juillet 1984 le lancement d'actions préparatoires concernant la protection de la forêt contre les incendies.

Ces actions comportent deux séries d'opérations :

(1) Information à la presse du 26 février 1985 de la Commission.

— l'une concerne la mise au point ou l'installation de moyens ou de techniques ;

— l'autre concerne les opérations de coordination.

Parmi les opérations de coordination figure un test d'évaluation sur une intervention en commun de moyens terrestres et aériens de lutte contre les incendies de forêts ; ce test est intitulé « Florac 85 », nom de la ville à proximité de laquelle, pendant cinq jours en France, dans le département de la Lozère, à partir du 7 février 1985, il s'est déroulé.

Les colonnes terrestres d'intervention, ainsi que les moyens aériens de lutte contre les incendies ont rejoint leur base opérationnelle respective le 10 février 1985.

L'exercice s'est terminé le vendredi 15 février 1985.

Les effectifs en personnel et le parc de matériel initialement prévus ont été augmentés du fait de l'apport de moyens de soutien logistique terrestres et aériens mis à la disposition de l'exercice par les autorités militaires et des unités de sapeurs-pompiers et de pompiers volontaires de la région. De ce fait, sur la zone d'exercice ont évolué :

- 17 aéronefs (avions et hélicoptères),
- 140 véhicules,
- 450 hommes.

Les conditions climatologiques anormales de l'hiver 1985 n'ont pas épargné la Lozère et ont fortement influencé le déroulement de « Florac 85 » contraignant la direction des opérations à modifier l'ordre des exercices et le contenu de certains d'entre eux. Sur les sept exercices initialement prévus, deux ont dû être supprimés :

En remplacement, les personnels ont été transportés :

— à l'aéroport militaire de Nîmes-Garon pour assister à des démonstrations des matériels aériens des différentes colonnes nationales et installations techniques telles que notamment la station de « retardants » de la base des bombardiers d'eau,

— aux corps de Sapeurs-Pompiers du Vigan et d'Alès qui ont présenté leurs installations et leurs matériels.

Les personnels ont pu ainsi échanger leurs impressions sur les problèmes professionnels et techniques respectifs.

Indépendamment de ces aléas, l'exercice « Florac 85 » s'est parfaitement déroulé, et, en attendant la séance de « debriefing » qui durera trois jours et se tiendra à Hanovre début juin 1985 à l'invitation des participants de RFA, on peut tirer les premières conclusions suivantes :

1. Les six pays engagés dans cette action préparatoire (*) ont pleinement « joué le jeu ».

2. La coopération des participants à l'exercice a été positive et la coordination des moyens satisfaisante, malgré les difficultés d'ordre linguistique et les particularismes techniques.

3. Au niveau des techniques, que ce soit dans les phases de mobilisation, d'acheminement, d'engagement et de mise en œuvre opérationnelle des personnels et des moyens, de nombreux problèmes ont été mis en lumière. Ce sont précisément ces problèmes que « Florac 85 » devait révéler. Si dans le contexte d'une simulation ils ne prétaient donc pas à conséquences, ces problèmes multiples doivent par contre être impérativement examinés et maîtrisés afin qu'ils ne se posent plus en cas d'intervention réelle. Des groupes d'experts seront appelés à étudier ces problèmes et à dégager des solutions concrètes pour y remédier.

4. L'idée européenne, qui au-delà de la lutte contre les incendies de forêts soutenait l'exercice « Florac 85 », a permis à l'ensemble des participants et de la population locale de vivre une expérience exceptionnelle. Pendant une semaine, la zone d'exercice est devenue le grand village de l'Europe où il faisait bon travailler et vivre ensemble.

Malgré les imperfections techniques et logistiques inhérentes au fait qu'il s'agissait d'une « première », indépendamment de l'adversité climatologique et malgré des différences profondes entre les participants (langage, technique, matériel...), « Florac 85 » a donc bien marché. Le vœu unanime des participants exprimé à la clôture de l'exercice se résume en deux mots : continuer et progresser.

Ce résultat positif de « Florac 85 » stimulera sans doute les instances du Conseil de Ministres de la Communauté qui depuis l'automne 1983 poursuit l'examen de la proposition de règlement (COM(83) 375 final) visant à accroître la protection des forêts contre les incendies et les pluies acides dans la Communauté.

Une prochaine adoption dudit règlement par le Conseil non seulement répondrait aux vœux explicites du Parlement européen, mais elle permettrait aux Etats membres d'aborder les prochaines campagnes d'incendie de forêts avec des moyens renforcés de lutte contre ce fléau inquiétant.

Le succès de cette première action préparatoire pour accroître la protection des forêts dans la Communauté augure donc bien des décisions que le Conseil devrait prendre en la matière au cours de 1985, « Année internationale de la forêt ».

Les services de la Commission vont réaliser sur « Florac 85 », en coproduction avec FR3 Marseille, un film de 26 minutes. Vingt-neuf pays se sont d'ores et déjà déclarés intéressés par cette coproduction. Ce film sera prêt pour diffusion fin avril 1985.

D'autre part, les services de la Commission réaliseront sur le contenu de « Florac 85 » deux séquences de 26 minutes qui s'attachent plus particulièrement aux aspects techniques et humains de cet exercice. Ces séquences serviront en premier lieu de document de référence pour les travaux ultérieurs en la matière, elles n'en feront pas moins l'objet d'une diffusion aussi large que possible.

POLITIQUE DES STRUCTURES AGRICOLES

Lors de sa session des 11/123 mars 1985, le Conseil a marqué son accord sur la nouvelle action commune à mettre en œuvre par les Etats membres en vue d'améliorer l'efficacité des structures agricoles.

Ce règlement prévoit en particulier des aides aux investissements dans les exploitations agricoles visant notamment l'amélioration qualitative et la reconversion de la production en fonction des besoins du marché, ainsi que des aides à l'installation de jeunes agriculteurs.

Sont également prévues des mesures concernant l'introduction d'une comptabilité ainsi que l'établissement et le fonctionnement de groupements, services et autres actions destinées à plusieurs exploitations.

Le règlement prévoit en outre :

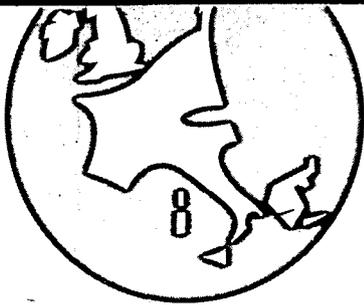
- des mesures spécifiques en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées ;
- des mesures forestières en faveur des exploitations agricoles ;
- des mesures liées à l'adaptation de la formation professionnelle aux besoins de l'agriculture moderne.

Par le même règlement les Etats membres sont autorisés à introduire, sous certaines conditions, des régimes spéciaux nationaux dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement, en conformité avec les articles 92 à 94 du Traité. Par ailleurs a été envisagée la possibilité de prendre des mesures spécifiques afin de promouvoir l'ensemble de l'agriculture de certaines zones connaissant des handicaps structurels ou infra-structurels de leur agriculture.

En ce qui concerne les *mesures spécifiques pour la Grèce*, le Conseil a arrêté, les règlements prévoyant, à titre temporaire et dégressif, une aide :

- à la transhumance d'ovins, caprins et bovins,

(*) République Fédérale d'Allemagne, Grèce, Italie, Espagne, Portugal et France.



— pour le renforcement des services de contrôle de la qualité des produits agricoles.

Quant à la proposition de règlement autorisant la République hellénique à octroyer une aide pour le transport de certains moyens de production vers certaines îles, le Conseil poursuivra ses délibérations en la matière.

Il a en outre arrêté les règlements prorogeant pour une année des actions communes approuvées en 1978 et 1979 et concernant notamment :

— l'amélioration de l'infrastructure dans certaines zones rurales,

— l'action forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté.

SECTEUR VITI-VINICOLE

Lors de sa session des 25/26/27 février 1985, le Conseil, à l'issue d'une discussion approfondie sur les propositions relatives à l'aménagement du régime viti-vinicole, a dégagé un accord de principe sur l'ensemble du dossier.

Conformément aux conclusions formulées par le Conseil européen de Dublin les 3/4 décembre 1984, ces mesures visent trois volets, le marché, les structures et les dispositions spécifiques pour la Grèce.

Dans le domaine du *marché*, le Conseil est notamment convenu de procéder à un renforcement du régime de la distillation obligatoire, qui permettra une meilleure maîtrise du marché et un meilleur équilibre entre l'offre et la demande.

Parallèlement et en vue de rendre plus efficace l'application des mesures adoptées, le Conseil s'est engagé d'arrêter avant le 1^{er} octobre 1985, les règles générales instituant un casier viticole communautaire. Ces règles comporteront notamment les objectifs, les conditions, et les délais de réalisation du casier ainsi que les modalités de son financement.

En ce qui concerne les *structures*, l'accord a porté sur l'introduction d'un nouveau régime de primes d'abandon définitif du vignoble pour les campagnes 1985/1986 à 1989/1990. Par rapport aux mesures d'abandon précédentes (règlement CEE 456/80), le nouveau régime se caractérise notamment par l'octroi de primes modulées en fonction de la productivité du vignoble et ceci aussi bien pour les raisins de cuve que pour les raisins de table et d'autres raisins à utilisations particulières.

Il est en outre prévu que, en cas d'abandon partiel de la superficie viticole d'un exploitant, celui-ci sera soumis à une limitation du droit de replantation pour la superficie viticole résiduelle ; cette limitation est modulée en fonction de la localisation du vignoble (catégorie 2 ou catégorie 3).

Par ailleurs, le Conseil s'est engagé à décider, avant le 1^{er} janvier 1986, sur proposition de la Commission, un régime de limitation du droit de replantation applicable sur un plan générale.

En ce qui concerne la *Grèce*, une action spécifique pour améliorer la structure de production du secteur viti-vinicole dans ce pays a été retenue.

Cette action prévoit notamment l'octroi de primes à la restructuration en vue d'améliorer la qualité de la production sans augmenter les quantités.

SECTEUR LAITIER : SUPER-PRÉLÈVEMENT

Lors de sa session des 25/26/27 février 1985, le Conseil a marqué son accord de principe sur un certain nombre de mesures visant à apporter quelques aménagements techniques au système de super-prélèvement dans le secteur laitier, suite aux difficultés rencontrées dans la plupart des Etats membres en ce qui concerne l'application pratique du régime décidé le 31 mars 1984.

Ces mesures concernent essentiellement :

— la possibilité, dans certaines circonstances, et uniquement pour la campagne en cours, de compenser les déficits et les excédents entre régions et à l'intérieur d'une région ;

— la possibilité pour les producteurs qui livrent tant directement au consommateur qu'aux laiteries de procéder à des transferts de quantités faisant partie de la réserve « ventes directes » à la réserve « livraisons aux laiteries » ;

— la mise à disposition du locataire sortant de la totalité ou d'une partie de la quantité de référence, lors de l'expiration du bail ;

— la possibilité d'admettre comme acheteur, dans certaines zones où les entreprises laitières sont de faible dimension, des groupements auxquels adhèrent ces acheteurs ;

— la diminution, en ce qui concerne la Belgique, de 25 000 tonnes de la quantité de référence pour les ventes directes et augmentation d'autant des livraisons aux laiteries.

Le Conseil et la Commission ont déclaré que les décisions prises pour la campagne laitière en cours ne préjugent en rien des décisions éventuelles à prendre pour les campagnes suivantes, notamment dans le contexte du « paquet prix » de la campagne 1985/1986.

Par ailleurs, en vue d'une délibération ultérieure du Conseil, la Commission s'est engagée à approfondir tous les aspects économiques et statistiques des demandes italienne et grecque concernant le transfert d'une quantité de lait des ventes directes vers les livraisons aux laiteries ; en ce qui concerne la demande de l'Irlande visant à une révision des chiffres de référence pour la fixation de son quota, le Conseil et la Commission ont admis que cette question devra être débattue au fond compte tenu de tous les éléments juridiques, économiques et statistiques en cause à l'occasion des délibérations sur les propositions « Prix » pour la campagne 1985/1986.

LA SITUATION ÉCONOMIQUE RESTE FAVORABLE - LE TAUX DE CHÔMAGE ÉLEVÉ EST TOUJOURS PRÉOCCUPANT - UNE CROISSANCE PLUS GÉNÉRATRICE D'EMPLOIS EST NÉCESSAIRE

Le 20 février 1985, la Commission a adopté une communication au Conseil sur la situation économique dans la Communauté où, comme elle le fait chaque premier trimestre de l'année, elle réexamine les orientations de politique économique du dernier rapport économique.

Dans un environnement économique international qui s'est quelque peu amélioré par rapport à ce qui avait été prévu à l'automne 1984, la Commission table pour 1985 sur une progression du produit intérieur brut de 2,4 % comme en 1984. L'inflation continuera de diminuer également en 1985 et la balance courante présentera un léger excédent. Le taux élevé de chômage reste toutefois préoccupant et, en dépit de quelques signes d'amélioration, il devrait encore connaître, en moyenne, une augmentation en 1985 (de 10,9 % en 1984 à 11,2 % probablement).

Dans ces conditions, la Commission ne s'écarte pas des objectifs principaux de sa stratégie économique qui a été approuvée par le Conseil et qui est exposée dans le rapport économique annuel 1984. Cette stratégie vise :

— à accélérer la croissance du potentiel de production, à utiliser au maximum les capacités disponibles (dans une mesure compatible avec l'objectif de la stabilité monétaire) ;

— à susciter une croissance économique plus performante en matière d'emplois (accroître le rythme de création d'emplois pour chaque point de croissance) et à infléchir nettement à la baisse la courbe du chômage.

Tous les acteurs de l'économie (Communauté, gouvernements nationaux et partenaires sociaux) devraient contribuer à la réussite de cette stratégie et coopérer étroitement à cette fin. A cet égard, les efforts devraient porter principalement dans les domaines suivants :

— l'ouverture du marché intérieur européen doit être accélérée et intensifiée ;

— la tâche essentielle de la politique monétaire est d'assurer la stabilité interne et externe, en même temps qu'une expansion monétaire compatible avec les objectifs de croissance ;

— la politique financière dans les pays où le déficit budgétaire est élevé doit continuer à viser à la consolidation, mais dans les pays où il existe une marge de manœuvre, celle-ci doit être utilisée pour conforter le processus de croissance ;

— la Communauté et les gouvernements nationaux devraient examiner s'ils ne peuvent pas contribuer de manière accrue à la couverture des besoins existants en investissements publics dans les infrastructures d'un rendement économique élevé ;

— les responsables de la politique économique devraient s'entendre, dans la poursuite de la politique de modération salariale, sur des décisions en matière d'évolution des revenus et d'aménagement des conditions d'emplois (y compris le temps de travail) qui répondent aux objectifs en matière d'emplois et concilient l'efficacité économique et les critères sociaux.

Cette politique aura d'autant plus de chances d'être menée à bien que les gouvernements des Etats membres coopéreront étroitement entre eux et que le dialogue social permettra d'aboutir à un large accord.

ORIENTATIONS POUR UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES MIGRATIONS

La Commission a approuvé et transmis au Conseil (février 1985) une communication concernant les *orientations pour une politique communautaire des migrations*. Cette communication a pour objet :

(i) d'actualiser la politique existante de la Commission à l'égard des travailleurs migrants et de leurs familles, et

(ii) de relancer au niveau du Conseil et du Parlement la discussion sur les meilleurs moyens d'accomplir des progrès dans ce domaine, eu égard notamment au fait que la situation économique et sociale est aujourd'hui très différente de ce qu'elle était en 1974 (lorsque le programme initial de la Commission a été adopté).

La Communauté est aujourd'hui confrontée à des conditions économiques et sociales différentes, qui se caractérisent par un chômage élevé affectant toutes les catégories désavantagées, parmi lesquelles les migrants, et par l'incertitude quant aux possibilités futures de créer des emplois. Cette situation a eu tendance à se traduire par une aggravation de la discrimination, du racisme et de la xénophobie dont sont l'objet certaines communautés de migrants.

Cette évolution de la situation a aussi conduit les Etats membres à adopter des politiques pour tenter de réagir aux pressions immédiates. Des efforts ont été accomplis en vue de stabiliser et d'intégrer la population migrante dans les Etats membres, mais ceux-ci ont aussi eu tendance à mettre un terme au gonflement des effectifs immigrés originaires de pays tiers et certains ont même essayé de prendre des mesures pour encourager le retour volontaire vers les pays d'origine. La Commission a souligné à de nombreuses reprises combien il est regrettable que ces politiques n'aient pas pu être coordonnées entre les Etats membres et qu'une position commune n'ait pas été définie. Dans la présente communication, la Commission décrit la situation des quelque 12 millions de migrants qui se trouvent dans la Communauté actuelle, elle cerne les divers secteurs qui requièrent l'attention et elle souligne la nécessité d'une concertation entre les Etats membres et la Commission au sujet des politiques migratoires à l'égard des pays tiers.

La nouvelle communication suggère que des progrès sont possibles dans trois grands domaines :

— la réglementation communautaire et mesures connexes à l'égard des migrants qui sont ressortissants des Etats membres ;

— concertation entre les Etats membres et la Commission au sujet des politiques nationales, en particulier à l'égard des migrants originaires de pays tiers ;

— information de la population des pays d'accueil et de la population migrante.

En ce qui concerne la réglementation communautaire, il est proposé :

— d'améliorer les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs dans certains domaines, d'adapter et renforcer les dispositions relatives à la sécurité sociale et de promouvoir et intensifier la supervision de l'application du droit communautaire ;

— de rendre les textes communautaires plus accessibles et plus transparents pour les intéressés, ainsi que pour les autorités chargées de les appliquer ;

— d'examiner les dispositions particulières qu'il conviendrait d'adopter pour répondre aux problèmes que rencontrent certains groupes spécifiques tels que les frontaliers et les travailleurs du secteur culturel, sans oublier les réfugiés qui, dans le domaine de la sécurité sociale, bénéficient des règlements communautaires.

La Commission insiste aussi, une nouvelle fois, sur la nécessité de progresser sur la voie de l'octroi de droits politiques aux migrants ressortissants des Etats membres.

Ces questions relatives à la réglementation communautaire concernent aussi les travaux sur « l'Europe des citoyens », auxquels la Commission fait référence. La Commission observe que les Etats membres ont déjà fait état, à de nombreuses reprises, de la nécessité de la concertation et de la coopération entre eux et avec la Commission dans le domaine des politiques migratoires à l'égard des pays tiers. Mais l'expérience montre que les résultats ont été insuffisants et ne répondent pas aux besoins sans cesse croissants d'intégration de la population migrante.

C'est pourquoi la Commission annonce, dans la communication, son intention de mettre en place un cadre approprié pour un tel processus d'information et de concertation.

Enfin, une partie importante de la communication consacrée à la nécessité d'intégrer la population migrante et d'enrayer l'aggravation regrettable des tensions raciales.

Dans ce contexte, le secteur de l'information est considéré comme vital pour la bonne insertion des populations immigrées dans la société du pays d'accueil. Cette information doit avant tout s'adresser aux populations du pays d'accueil et des pays d'émigration, mais elle ne peut pas non plus négliger les administrations en contact avec les immigrés.

La Commission met fortement l'accent sur la nécessité de mener des actions d'intégration professionnelle et sociale, surtout à l'intention des migrants de la deuxième génération. Des travaux considérables ont déjà été accomplis dans ce domaine, notamment dans le cadre de la directive communautaire visant la scolarisation des enfants de migrants.

La Commission note cependant que, si bon nombre de ces besoins ont été identifiés par les Etats membres, les progrès vers l'adoption des mesures nécessaires pour surmonter les problèmes ont en général été lents. C'est notamment le cas en ce qui concerne les migrants originaires de pays tiers, qui constituent l'essentiel de la population migrante dans la Communauté.

La communication vise par conséquent à rouvrir le débat sur la politique migratoire et la Commission espère que toutes les parties intéressées (Conseil, Parlement et communautés de migrants), contribueront de manière positive à la recherche d'une solution aux nombreux problèmes auxquels la Communauté est confrontée dans ce domaine.



UNE RÉGLEMENTATION POUR EMPÊCHER LES IMPORTATIONS DE MARCHANDISES DE CONTREFAÇON

La Commission a transmis au Conseil (janvier 1985) une proposition prévoyant l'adoption de règles communes relatives à l'importation de marchandises de contrefaçon en provenance de pays tiers. Cette proposition, qui dans un premier temps se limite à la protection des marques de fabrique ou de commerce, fournira aux titulaires d'une marque un système simple permettant d'empêcher l'importation en provenance de pays tiers, dans n'importe lequel des Etats membres, de marchandises utilisant de manière illicite une marque enregistrée dans les pays de la Communauté.

Ces dernières années, les contrefaçons sont devenues un problème grave pour le commerce international. Le commerce de ces marchandises, souvent de qualité inférieure, a non seulement porté préjudice aux fabricants des marchandises authentiques en entraînant des pertes de ventes potentielles, mais a également causé, dans de nombreux cas, des préjudices matériels ou financiers pour l'acheteur confiant. On a relevé des exemples d'engrais détruisant les cultures qu'ils étaient censés favoriser et de pièces détachées d'hélicoptères se détachant en cours d'utilisation. Lors de la réunion des parties contractantes du GATT en novembre 1984, il a été convenu, à l'initiative de la Communauté, d'étudier ce problème en vue de faciliter les décisions internationales sur cette question.

En attendant ces règles internationales, la Commission a proposé que le titulaire d'une marque de fabrique ou de commerce, ou son représentant qui soupçonnerait que des marchandises portant illicitement sa marque sont ou seront importées dans la Communauté puisse s'adresser aux autorités douanières de chaque Etat membre et leur demander de ne pas autoriser la mise en libre pratique des marchandises suspectes. Cette demande, qui ne serait satisfaite que sous réserve d'une justification de la protection de la marque dans le pays potentiel d'importation, ainsi que de preuves suffisantes de l'existence d'une contrefaçon, serait valable pendant un certain délai, en fonction de l'ampleur du problème.

Tout bureau de douane saisi d'une telle demande suspendrait l'octroi de la main levée des marchandises suspectes en attendant qu'une décision définitive soit prise sur la question de savoir s'il s'agit de marchandises de contrefaçon, compte tenu de la réglementation du pays d'importation. Afin de protéger les importateurs ayant agi en toute bonne foi, un délai de dix jours ouvrables à compter de la date à laquelle il a été décidé de suspendre l'octroi de la main levée sera imposé, délai au cours duquel l'autorité compétente ou le titulaire de la marque devra avoir engagé la procédure en vue de la décision définitive.

Les marchandises qui se sont avérées être des contrefaçons seraient normalement confisquées et placées hors des circuits commerciaux habituels.

Le projet de règlement contient une disposition pour la protection des marques relevant de la future marque communautaire, aux termes de laquelle la Commission serait l'autorité douanière compétente. Dans ce cas, une seule demande adressée à la Commission remplacerait les demandes séparées à chaque Etat membre, qui resteraient nécessaires au titre de la présente proposition.

Ces règles ne porteront que sur les importations en provenance de pays tiers au port d'entrée dans la Communauté et ne seront pas applicables aux échanges intracommunautaires.

L'ACCÈS DES CONSOMMATEURS À LA JUSTICE

La Commission approuvé (décembre 1984) un document de réflexion, un « livre vert », sur l'accès des consommateurs à la justice. Ce document est adressé au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et à la Cour de justice.

Dans le deuxième programme communautaire pour les consommateurs les droits fondamentaux de ceux-ci ont été reconnus : le droit à la protection de la santé, à la sécurité, aux in-

térêts économiques, le droit à la réparation des dommages, à l'information et l'éducation. Le présent document part de ces principes de base et expose les problèmes que rencontrent les consommateurs demandant réparation et formule des propositions d'actions au niveau communautaire.

Rôle de la Commission

L'objectif de la Commission est clair : l'assurance que les consommateurs puissent bénéficier, dans toute la Communauté, d'un niveau de réparation identique dans l'ensemble. La Commission croit préférable de se concentrer actuellement sur la promotion d'une action appropriée au niveau national dans le domaine de la réparation de dommages, sans exclure la possibilité à long terme d'une solution législative.

La Commission soutient des projets pilotes de façon à apprendre comment résoudre les problèmes rencontrés dans la pratique par les plaignants demandant réparation. La Commission propose, sur la base de renseignements ainsi obtenus, des solutions concrètes et ainsi améliore les procédures administratives ou extra-judiciaires, les procédures d'arbitrage et de conciliation, autant que les moyens de conseils et d'informations pour les consommateurs.

La Commission coopérera avec les autorités nationales et locales, ainsi qu'avec les organisations de consommateurs et de producteurs, en vue d'intégrer leurs opinions et expériences dans la perspective de son travail futur en matière d'accès du consommateur à la justice au niveau communautaire.

Nature et portée du problème

Le consommateur est confronté avec une variété de problèmes : une livraison a été mal effectuée, un nouvel appareil ne répond pas à l'attente de son utilisateur, une réparation a été mal exécutée, un produit cause des allergies.

Un certain nombre d'obstacles se dressent devant les consommateurs qui cherchent réparation devant les tribunaux. Il y a tout d'abord le coût de la consultation juridique et de la représentation, qui peut excéder le montant en cause, et ensuite la menace toujours présente dans certains pays, que la partie perdante dans une action judiciaire doive payer les frais de l'autre partie. La procédure risque d'être lente ; il est possible que beaucoup de temps s'écoule avant que l'affaire ne passe et que le consommateur doive se présenter plusieurs fois au tribunal pendant ses heures de travail.

Outre les facteurs matériels, il existe également des barrières d'ordre psychologique à surmonter. Les consommateurs sont parfois impressionnés, voire intimidés par l'atmosphère du tribunal ou de la salle d'audience, par le formalisme des procédures et du langage juridique, et même par les robes des juges et des avocats.

Efforts dans les Etats membres

Une consultation et une information adéquate sont les conditions indispensables au succès de tout système destiné à assurer une juste réparation aux consommateurs. Si un consommateur ne sait pas qu'il a le droit d'obtenir réparation ou d'être défendu à la suite d'une action intentée par un commerçant, de tels systèmes pourraient tout aussi bien ne pas exister. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles les efforts déployés dans les Etats membres pour améliorer l'accès à la justice n'ont pas eu le succès qu'ils méritaient. D'autre part, les consommateurs n'ont pas exploité à fond ces procédures parce qu'elles ne répondaient pas à leurs besoins. Dans quelques cas enfin, un manque de fonds a entraîné la fermeture d'un certain nombre de centres de consultation et d'arbitrage pour consommateurs.

Dans certains Etats membres, des efforts ont été faits pour simplifier les procédures judiciaires relatives aux petits litiges, afin de surmonter les obstacles rencontrés par les consommateurs qui cherchent réparation. En Grande-Bretagne, par exemple la procédure spéciale des « County courts » constitue un pas considérable dans cette direction. L'Irlande du Nord a également

amélioré les procédures des « County Courts », tandis que l'Ecosse, possédant son propre système juridique, a eu de 1979 à 1981 un système-pilote qui avait comme but de mettre au point de nouvelles procédures. Il était en partie subventionné par la Communauté.

Le Danemark a créé un Bureau des litiges de consommation qui s'occupe des actions en indemnité intentées par les consommateurs. Ce Bureau règle les différends au moyen d'un processus de conciliation et d'arbitrage. Cette approche est évidemment suivie aussi dans d'autres Etats membres, souvent dans le cadre de régimes de conciliation et d'arbitrage.

En Belgique, une initiative a été prise avec l'aide de la Communauté européenne. A titre d'expérience, un juge de paix siègera dans deux tribunaux des juges de paix. Sans porter atteinte à la mission propre du juge de paix, la CEE met à la disposition des consommateurs un intermédiaire neutre, un juriste-délégué. Il est au service de la partie adverse. Son premier but est d'identifier les questions à régler et d'informer les consommateurs des procédures applicables. En effet, il existe en Belgique des procédures simplifiées pour régler les petits litiges. Ces procédures ne sont pas beaucoup employées. Ce programme-pilote rend la justice plus humaine, plus rapide et accessible au consommateur.

Possibilités d'action

Des actions en faveur des consommateurs auraient une conséquence directe pour un grand nombre de personnes et représenteraient une contribution précieuse à l'amélioration de la qualité de la vie dans la Communauté.

Les principes qui facilitent l'accès à la justice ont été identifiés, mais il reste le problème réel consistant à mettre en pratique les principes et la théorie. Il ne peut être résolu que par des expériences. En conséquence, le Deuxième programme propose de promouvoir des projets pilotes sur le plan national et au niveau local, pour pouvoir évaluer dans la pratique l'efficacité des nouvelles procédures.

La Communauté peut promouvoir de différentes façons des activités destinées à faciliter l'accès à la justice :

- l'aide financière,
- soutien technique,
- organisation des échanges d'expériences des conseillers-experts.

La Commission souligne très particulièrement l'importance de l'information. Les organisations de consommateurs ont un rôle tout particulier à jouer à cet égard :

- l'existence de nouvelles procédures relatives au règlement des différends doit être rendue publique pour que les consommateurs puissent les connaître et en profiter ;
- la publication d'un guide des procédures disponibles pour le règlement des différends portant sur des questions de consommation pourrait être utile ; la compréhension des procédures atténuerait l'appréhension des consommateurs et pourrait même leur permettre de traiter leur affaire ;
- de nouveaux systèmes informatisés pourraient rendre facilement accessibles une grande quantité de références dans le domaine de la réparation de dommages aux consommateurs. On commence à voir quelques systèmes expérimentaux : la Communauté pourrait accorder un soutien financier à la mise au point de ces systèmes ;
- un échange d'informations sur les réalisations dans le domaine de l'accès à la justice, dans l'ensemble de la Communauté et au-delà de ses frontières, pourrait être d'une grande utilité pour les organisations professionnelles et de consommateurs, ainsi que pour les gouvernements des Etats membres. La Commission pourrait agir comme centre de diffusion de ces informations ou confier cette activité à une université ou à une organisation de consommateurs ou professionnelle appropriée.

III. — Relations extérieures

LUTTE CONTRE LA FAMINE EN AFRIQUE(1)

La Communauté européenne n'a pas attendu que la tragédie qui frappe l'Afrique mobilise l'opinion publique mondiale ni que soit pleinement connue l'ampleur de la catastrophe pour déclencher des actions d'urgence significatives :

— dès avril 1984, un premier plan d'urgence portant sur 83 millions d'Ecus était mis en œuvre ;

— un second plan portant sur 60 millions d'Ecus y faisait suite en octobre 1984.

Mais ce sont les chefs d'Etats et de Gouvernements réunis à Dublin début décembre 1984 qui ont décidé de donner à l'action communautaire toute son envergure :

— en fixant pour 1985 un *objectif global* d'aide alimentaire et d'urgence pour les pays africains les plus durement frappés par la famine : 1 200 000 tonnes de céréales ou leur équivalent ;

— en répartissant les engagements entre la Communauté (équivalent de 800 000 tonnes) et les Etats membres (400 000 tonnes) ;

— s'agissant de l'aide communautaire, en mobilisant à la fois des crédits *existants* affectés dorénavant spécialement à cette opération (80 millions d'Ecus au titre des crédits d'aide d'urgence disponibles dans le cadre de la Convention de Lomé), des crédits nouveaux (95 millions d'Ecus) mais aussi en affectant à ces pays une part importante du programme annuel d'aide alimentaire.

C'est l'ensemble de ces moyens qui sont actuellement mis en œuvre par tranches successives :

- en faisant recours à des procédures d'exécution accélérées ;

- dans le cadre à la fois d'une coordination communautaire (Commission - Etats membres) et d'une coordination internationale organisée par les Nations-Unies.

— Si l'on tient compte des actions réalisées depuis le printemps 1984 et celles qui sont programmées pour les mois à venir, l'aide communautaire proprement dite atteint 400 millions d'Ecus au bénéfice de 7 pays, les principaux bénéficiaires étant l'Ethiopie (147 mio) et le Soudan (53).

Le plan de Dublin

— Aides communautaires

La décision des Chefs de gouvernement à Dublin a été prise le 4 décembre 1984. Dès le 7 décembre, la Commission a mis en œuvre les procédures nécessaires pour le financement de l'opération. Sur les 800 000 tonnes à mobiliser avant novembre 1985, période pendant laquelle aura lieu la prochaine récolte, 500 000 tonnes sont fournies sur des crédits d'urgence et 300 000 tonnes sur le programme d'aide alimentaire normale de 1985. Si les crédits d'urgence, 175 mio Ecus, ont été immédiatement rendus disponibles et leur mise en œuvre entamée, l'absence de budget pour 1985 a fait craindre une interruption de l'aide fournie par ce canal.

Face à la situation dramatique, le Conseil, après avis du Parlement européen rendu le 15 février 1985, a arrêté le 19 février un règlement intérimaire sur la gestion de l'aide alimentaire en 1985 qui a permis à la Commission de prendre dès le 20 février une première série de décisions portant sur l'allocation de 175 000 tonnes de céréales.

(1) Note d'information de la Commission (février 1985).



— Aides des Etats membres

Les Etats membres aussi, ont réagi rapidement et les engagements pris à ce jour montrent que l'objectif prévu au plan de Dublin a été atteint et même dépassé.

Une aide diversifiée

Bien que l'aide se manifeste principalement par la fourniture et le transport de vivres d'autres prestations qui s'imposent en pareille catastrophe sont fournies. Les organisations internationales et non-gouvernementales qui participent activement aux opérations de secours organisent aussi des programmes sanitaires, nutritionnels ou de fourniture de biens de première nécessité.

En outre, afin qu'à la prochaine année ne se reproduise une situation comparable, et en vue de préparer la prochaine récolte, des semences sont fournies, car dans cette situation de disette elles ont été consommées.

Un autre aspect intéressant de l'organisation de l'aide est la priorité donnée aux achats locaux. En effet, pour ne pas perturber les marchés locaux, en même temps que pour réaliser des économies sur les frais de transport, la Commission donne chaque fois qu'il est possible la priorité aux achats de céréales lo-

cales ou régionales. Ces achats présentent le double avantage de procurer un débouché aux producteurs autochtones et d'éviter d'exercer un effet perturbateur sur les habitudes de consommation locales.

Accélération des procédures et coordination

Devant la situation d'urgence, la Commission a pris une série de mesures concrètes afin d'accélérer les procédures.

Une petite cellule de crise, composée d'un nombre réduit de fonctionnaires, a reçu de larges pouvoirs pour prendre, dans les délais les plus brefs, les décisions d'allocation et d'exécution dans le cadre des programmes d'urgence.

En outre un effort particulier a été fait en ce qui concerne la coordination. Des réunions ont régulièrement lieu entre Commission et Etats membres. Ces réunions permettent d'échanger les informations portant sur les programmes d'action de la Commission et des Etats membres pour chacun des pays affectés, les calendriers de livraison, les facilités portuaires, les appréciations des besoins, etc.

Au niveau international, la coordination a été prise en main par les Nations-Unies. La commission ainsi que les autres donateurs y participent activement afin d'obtenir une efficacité maximale de l'aide.

RÉPERTOIRE DES ANNONCEURS

Droit Social : Les salaires, p. II couv. — Editions Techniques et Economiques : Revue de l'Energie, p. III couv. ; Revue d'Economie Industrielle (n° spéciaux), p. IV couv. et p. 244 ; Paul Pigassou (Les oligopoles et le droit), p. 243.

BIBLIOGRAPHIE

□ J.-M. HOSCHEIT. **The impact of European Affairs on National Administrations. The Case of the Presidency**, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1984, 64 pages.

J.-M. HOSCHEIT. **L'impact des affaires européennes sur les administrations nationales. Le cas de la Présidence**, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1984, 64 pages.

L'Institut européen d'Administration Publique, de Maastricht, publie dans sa série de documents de travail présentés aux colloques organisés par l'Institut, une très intéressante monographie établie pour partie en français et pour partie en anglais et consacrée à la présidence du Conseil des Communautés, fonction dont l'importance a crû considérablement au fil des années, au point d'occuper une place désormais prééminente dans les mécanismes institutionnels. Le petit volume publié par l'Institut contient plusieurs remarquables études et constitue par là un précieux outil de travail. R.P.

□ Jürgen ERDMENGER. **Vers une politique des transports pour l'Europe**, collection Europe avec des préfaces de Messieurs Giorgios CONTOGEOORGIS et Horst SEEFELD, Bruxelles, Editions Labor, Paris, Editions Fernand Nathan, 1984, 182 pages.

Paradoxalement, le secteur des transports, qui devrait à première vue être le premier intégré, est resté en retard en ce qui concerne l'Europe communautaire. Déjà lors des négociations des Traités les experts « transports » marquaient une prédilection pour l'enceinte de l'OECE (l'actuelle OECD) et l'on sait que le Parlement européen a intenté une action contre le Conseil à la Cour de Justice. A lire le livre de M. Erdmenger — auteur qui présente l'immense avantage de voir les choses de l'intérieur — on constate en effet que beaucoup de choses restent à faire, mais également, que cela n'a pas été faute d'activité : pas moins de 210 actes de droit communautaire du 1/1/58 au 1/1/84. Ce qui a sans doute manqué le plus, c'est un consensus sur les options de base d'une politique commune, ce qui contraint à employer la méthode du « coup par coup ». Le livre de M. Erdmenger passe en revue l'historique des travaux et la méthode suivie pour essayer d'arriver à des décisions, il examine ensuite et successivement les transports terrestres, maritimes et aériens, tant sur le plan juridique qu'économique, en assortissant chaque fois sa description d'une esquisse de la politique européenne qui serait nécessaire pour donner à la politique commune des transports la place qu'elle doit occuper enfin dans l'ensemble des politiques sectorielles de l'Europe communautaire. R.P.

□ Anne-Marie MUREAU. **L'Europe communautaire dans la négociation nord-sud**, avec une préface de Monsieur Edgard PISANI, Paris, Presses Universitaires de France, 1984, 288 pages.

Que l'Europe se construise au moment où s'est posé le problème des relations entre le Nord et le Sud de la planète n'a guère facilité la réalisation du dessein européen et la solution du problème Nord-Sud. Comme souvent au cours de l'évolution de la construction de l'Europe, on a l'impression que l'on n'en sortira que par une fuite en avant. C'est semble-t-il, aussi l'idée sous-jacente dans le livre de A.-M. Mureau. On peut ne pas partager



dans le détail certaines de ses vues, notamment sur le fonctionnement du Conseil de la CEE, il reste que ce volume constitue un excellent outil d'analyse, qui ne perd de vue aucun des éléments constitutifs de cette question-clé pour l'avenir du monde. Les efforts que la Commission déploie depuis sa création (avant le processus de décolonisation et depuis, par les Conventions de Yaoundé et celles de Lomé) s'inscrivent en filigrane dans le tableau juridique, institutionnel, économique et politique brossé par l'auteur.

Les efforts déployés par les diverses instances internationales compétentes sont décrits de façon ramassée mais fort complète, de même que des dossiers tels que celui des matières premières, celui du Fonds commun et celui de l'endettement. R.P.

□ Jacques VANDAMME (sous la direction de). **Pour une nouvelle politique sociale en Europe**, l'avant-propos par Jacques DELORS ; éditions Economica, 49, rue Héricart, 75015 Paris, 1984, 148 pages.

Dès les premières tentatives d'intégration européenne, le problème de la place que les questions sociales devaient y occuper a été posé. On se rappellera peut-être que lors des négociations qui menèrent au Traité de Paris, instituant la CECA, déjà les points de vue des délégations étaient opposés : on était en 1950 ! Le plan primitif envisageait la nécessité de l'égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail comme un moyen d'arriver à l'intégration des économies ; dans le Traité CECA, cela devint un but. De même, les Traités instituant la CEE et l'Euratom n'ont eux aussi ménagé qu'une place modeste au social qui ne figure pas parmi les secteurs à intégrer, mais qu'il y a lieu seulement d'harmoniser.

L'Association d'Etudes Politiques Transeuropéennes (mieux connue sous le sigle de TEPSA, initiale du nom anglais de l'association) a pendant plus de deux ans mené une longue réflexion sur la politique sociale européenne et elle a pu s'assurer le concours d'un nombre considérable d'organismes publics et de personnalités éminentes sous l'égide du groupe « Echanges et projets ». Un colloque a ensuite été organisé à Paris en octobre 1983, pour procéder à une évaluation de l'étude du groupe TEPSA. Point n'est besoin de dire, dès lors, que le livre qui en reprend l'essentiel, constitue une très importante contribution à l'étude de cette partie de l'intégration, dont il faut bien reconnaître qu'elle a été traitée jusqu'à maintenant en parente pauvre.

Le professeur Vandamme, maître d'œuvre et cheville ouvrière de l'ensemble — il est président de la TEPSA

— souligne dans son introduction le double souci qui a animé tous les travaux : ne pas faire du travail en chambre, mais s'ouvrir à la réalité ; présenter une réflexion véritablement pluridisciplinaire. L'ouvrage proprement dit, précédé d'un important avant-propos de Jacques Delors, est subdivisé en trois parties : la politique sociale européenne dans le cadre du processus d'intégration ; les nouvelles données et nouveaux enjeux des politiques sociales ; le contenu et les perspectives d'une nouvelle politique sociale européenne.

Dans la première partie J. Vandamme expose l'origine de la réflexion sur l'espace social européen et les raisons de parler plutôt d'un espace économique et social européen. Raymond Rifflet fait le bilan de la politique sociale des Communautés et plaide pour une approche globale de la politique de l'emploi. Herman Deleeck, revenant sur « l'effet Mathieu » qui constitue son cheval de bataille, souhaite une meilleure orientation des dépenses sociales dans le sens d'une plus grande efficacité.

Dans la 2^e partie, Stephen Harding présente les résultats d'une enquête menée dans neuf pays d'Europe sur les valeurs auxquelles les Européens sont attachés ; certaines constatations renversent beaucoup d'idées reçues sur ce que l'on croit que les gens pensent. Eliane Vogel-Polsky évoque les tendances nouvelles dans le traitement d'un groupe particulier de travailleurs : les femmes, et propose des moyens d'action. Claudio Calvaruso, évoquant les transformations dans les besoins sociaux, constate que le welfare-state reste étroitement lié à ses origines, qui se situent dans la société industrielle ; les quatre principes fondamentaux de fonctionnement du welfare-state (hiérarchisation des fonctions, parcellisation des besoins, principe de délégation et standardisation des biens-réponses) doivent être modifiés, non seulement par une « déinstitutionnalisation », mais en leur substituant de nouveaux principes (dialogue ; recomposition de l'unité physiologique de l'homme, participation, personnalisation). Enfin Jacques Delcourt évoque avec la même profondeur et originalité que les autres contributeurs, la dimension culturelle des politiques sociales.

La troisième partie débute par un plaidoyer de Patrick Boule en faveur de la civilisation du « temps choisi », problème-clé pour le social dans la vie moderne. Jean-Pierre Jallade examine plus spécialement le temps partiel, dont il est spécialiste. Diarmid McLaughlin demande le renforcement du rôle des partenaires sociaux et Doreen Collins propose de nouvelles tâches pour le Fonds social européen.

En conclusion de cet ouvrage qui fourmille d'aperçus ingénieux et d'idées à creuser, J. Vandamme pose le postulat que le programme social constitue la matière idéale pour la relance européenne. R.P.

Paul PIGASSOU

Avocat au barreau de Paris
Chargé d'enseignement à l'université de Paris X

LES OLIGOPOLES ET LE DROIT

1984

EXTRAIT DU SOMMAIRE

I. — LE DROIT DES COLLUSIONS

La nécessité d'une adaptation du droit des collusions.

Paragraphe 1 — La preuve des collusions

- A. Le droit américain*
- B. Le droit communautaire*
- C. Le droit français*

Paragraphe 2 — La notion de collusion

- A. Les accords d'information sur les prix*
- B. Les systèmes de prix géographiques*
- C. Les annonces préalables de changement de prix*

II. — LE DROIT DE LA DOMINATION

Paragraphe 1 — La notion de domination

- A. Domination oligopolistique et monopoles parallèles*
- B. Domination oligopolistique et comportement déloyal*

Paragraphe 2 — La preuve de domination

- A. La présomption d'oligopole par examen des structures*
- B. La présomption d'oligopole par examen des comportements*

Éditions techniques et économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél : (1) 634.10.30

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

NUMÉRO SPÉCIAL

L'EUROPE INDUSTRIELLE

?

Bertrand BELLON, Jean-Marie CHEVALIER, Philippe LABARDE : Introduction.

Maurice SCHAEFFER : Bilan de 25 ans d'Europe pour l'industrie.

Laurent de MAUTORT : L'Europe : la division du travail inachevée.

Jean-Michel QUATREPOINT : Un échec exemplaire : l'affaire Grundig.

Jean-Paul LAURENCIN, Jean-Charles MONATERI : L'industrie française dans l'Europe.

Marie DEHOVE, Michel HUSSON, Jean MATHIS : « Structure commerciale et système monétaire européen.

Eric LÉBOUCHER : L'acier ou la lance brisée.

Michel RICHONNIER : Les hésitations offensives : le cas de l'électronique.

Robert BOYER, Pascal PETIT : L'impact sur l'emploi des politiques industrielles européennes.

Eduardo BUENO, Patrice MORCILLO : « Etre ou ne pas être européen : le cas de l'Espagne et du Portugal.

Gérard FUCHS : La convention de Lomé et la coopération industrielle.

Alain CHEVALIER : En guise de conclusion : un patron.

Hugues BERTRAND : Pour une stratégie industrielle européenne.

N°27 — 1^{er} TRIMESTRE 1984 — 76 F

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

REVUE DE L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

LE GAZ NATUREL RESSOURCES ET PERSPECTIVES

Ch. BRECHT, La contribution du gaz naturel à l'approvisionnement mondial en énergie.

I. LE GAZ DANS LE MONDE

Si le gaz naturel m'était conté.

M. VALAIS, Le développement des ressources gazières.

C. DISTLER, Marché international du gaz et contraintes géopolitiques.

II. LES ACTEURS DE LA SCÈNE GAZIÈRE

L. STAROSSELSKY, L'extraction du gaz, branche en expansion rapide de l'économie soviétique.

A.H.P. GROTEUS, Le rôle des Pays-Bas sur le marché du gaz naturel en Europe occidentale.

M. K. FAID, Évolution de la politique algérienne en matière de commercialisation de gaz naturel.

M. HAMRA KROUHA, Natural Gas Production and Utilization.

G. H. LAWRENCE, Natural Gas : Key to US Growth.

Y. SHIBASAKI, Japanese Natural Gas Policy,

Dr. K. LIESEN, L'industrie du gaz allemande : situation actuelle et perspectives.

D. ROOKE, The Future for Gas in Britain.

L. MEANTI, Natural Gas Policy in Italy.

A. MÉALLIER et P. DREYER, La politique gazière de la France.

Ph. BOURCIER, Politique de mise en valeur du gaz naturel dans les pays en voie de développement.

P. COURT, Les dispositions relatives au gaz naturel dans les contrats de recherche et de production d'hydrocarbures.

Cl. E. BONNET, Le commerce international du gaz naturel.

III. LES TECHNIQUES

J. BATTEUX et G. BOURBONNEUX, Le complexe de traitement de gaz et de récupération du soufre d'Astrakhan.

Y. BORIE et B. RENARD, La production d'hydrocarbures en mer : des objectifs de plus en plus profonds pour Elf Aquitaine.

P. WATRIN, La distribution du gaz.

A. BALLOT, C. CAROUGE, J.-L. COLONNA, et J.-P. JOURDAN, Le transport à grande distance : gazoducs et méthaniers. Le stockage du gaz.

N.-Y. COJAN et P. LEBLANC, Les utilisations performantes du gaz naturel.

F. FERNIQUE NADAU des ISLETS, L'ingénierie des grands projets de gaz naturel : cas de Sofregaz.

J. RORET, Introduction.

J. JEHL, Les compresseurs de gaz naturel.

B. ROULET, Contribution des turbines à gaz Hispano-Suiza dans le domaine de la production et du transport du gaz naturel.

O. LETOURNEUR, Stockage et transport du GNL.

C. DURAND, Spie-Capag : de la production au terminal... de la pose de pipe-lines à l'usine clé en main.

D. AUBERT, Le chauffage collectif au gaz dans les HLM.

A. BLUM, J. HATON, J. GÉRARD, Utilisations performantes du gaz dans les industries mécaniques. Exemple de l'industrie automobile.

IV. LES « AUTRES GAZ »

M. POTTIER et M. PRZYDROZNY, La gazéification du charbon.

J. POTTIER, L'hydrogène du futur et l'industrie gazière.

G. DONAT, Gaz non conventionnel et gaz profond.

J.-P. LASNERET, Le biogaz.

P. ALBY, Conclusion.

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial
n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées