

ER
BS

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



Le système monétaire européen mieux équilibré, V. HIRSCH. — La fixation des prix agricoles pour 1987/1988, P. BAUDIN. — En lisant les documents communautaires... Mélanges 2 - Harmonisation fiscale, Marché commun des services, perspectives budgétaires 1988, fonds structurels, P. MAILLET. — Les problèmes régionaux de la Communauté élargie, J. VAN GINDERACHTER. — Les procédures législatives communautaires après l'Acte unique, M.-J. DOMESTICI-MET.

N° 310 OCTOBRE 1987

DROIT SOCIAL

LE NOUVEAU DROIT DES LICENCIEMENTS POUR MOTIF ÉCONOMIQUE

Philippe SÉGUIN

Xavier BLANC-JOUVAN

Jean BRUNET

Patrick CHALMEL

Gérard COUTURIER

Michel DESPAX

Jean-Paul DOMERGUE

Yves GAUDEMET

Jean GAUTIER

Marcel LALONDE

Pierre LANQUETIN

J.-M. LUTTRINGER

Antoine LYON-CAEN

Pierre MARCHELLI

Jacques NORMAND

Roger PASCRÉ

Xavier PRÉTOT

Pascal RENNES

Chantal ROGER

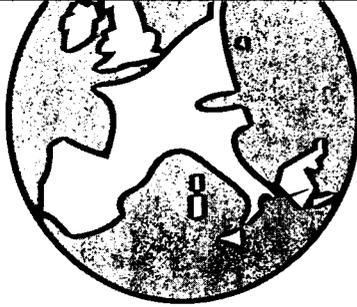
Alain SUPIOT

Bernard TEYSSIÉ

NUMÉRO SPÉCIAL

*Sous la direction de
Jean-Jacques Dupeyroux*

N° 3 - MARS 1987



sommaire

problèmes du jour

- 519 Le système monétaire européen mieux équilibré, par Valérie HIRSCH
- 520 La fixation des prix agricoles pour 1987/1988, par Pierre BAUDIN, maître de conférences à l'Institut d'Études Européennes (université de Bruxelles)

chronique économique communautaire

- 537 En lisant les documents communautaires... Mélanges 2 - Harmonisation fiscale, Marché commun des services, perspectives budgétaires 1988, fonds structurels, par Pierre MAILLET

l'économique et le social dans le marché commun

- 550 Les problèmes régionaux de la Communauté élargie, par J. VAN GINDERACHTER, chef de division à la Commission des Communautés européennes

problèmes juridiques et institutionnels

- 556 Les procédures législatives communautaires après l'Acte unique, par Marie-José DOMESTICI-MET, maître de conférences à l'université de Nice

actualités et documents

- 572 Communautés européennes
- 587 Bibliographie

© 1987 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1987 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

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

Voir en page II les conditions d'abonnement.



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques ESPTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

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 : 572,12 + TVA 4 % 22,88 = 595 F (*)
 Étranger : 695 franco

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) 46.34.10.30

(*) Tarif au 1.05.1987.

LE SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN MIEUX ÉQUILIBRÉ

Valérie HIRSCH

Le 15 septembre, les ministres des Finances des Douze, réunis à Nyborg (Danemark), ont posé les premiers jalons vers un renforcement du système monétaire européen. Les aménagements techniques adoptés ne constituent sans doute pas une révolution. Mais ils marquent une nouvelle disposition d'esprit : « On peut dire avec beaucoup de prudence que nous faisons maintenant nos débuts dans la deuxième phase du SME » a conclu Jacques Delors, à l'issue de la réunion. « La première phase était celle où les efforts de stabilisation étaient unilatéraux. Ils deviendront plus symétriques et il y aura partage de la charge ».

Les pays à monnaie forte, en premier chef l'Allemagne fédérale, ont en effet accepté d'intervenir moins frileusement pour aider leurs partenaires à défendre les parités. Par le passé, ils n'étaient obligés d'aider une monnaie attaquée que lorsque cette dernière atteignait son cours plancher (2,25 % par rapport à son cours pivot en ECU et 6 % pour la lire). C'est-à-dire souvent trop tard pour enrayer la spéculation. Désormais, cette coordination se fera de manière plus précoce, dans le cadre des « interventions intramarginales ». Une amélioration devenue indispensable après le cafouillage du dernier réalignement monétaire de janvier 1987.

I. — Les limites du SME

Si le système monétaire européen, mis en place en 1979, a relativement bien fonctionné, ses limites sont apparues avec force à l'occasion du « psychodrame », en forme de bras de fer franco-allemand, de janvier dernier. Alors que le franc était attaqué, la Bundesbank n'est intervenue qu'avec une grande parcimonie. Or, il était clair que la tension entre la devise française et allemande procédait plus d'un mouvement spéculatif lié à la baisse du dollar qu'à des raisons d'ordre économique. Mécontents d'avoir à défendre seuls leur monnaie, les Français ont alors décidé de ne plus intervenir, rendant inévitable un réalignement.

A la suite de cet épisode, qui remettait en cause la crédibilité même du SME, l'Allemagne, soumise à une forte pression de ses partenaires, se devait de faire un geste. Elle n'a cependant pas été jusqu'à accepter de donner un caractère automatique à sa participation aux interventions intramarginales. Mais, en cas de refus, ce sera au prêteur de se justifier. Il faudra voir quel usage Bonn fera de cette possibilité mais il ne fait pas de doute, qu'à ses yeux, un SME renforcé apparaît maintenant comme le meilleur rempart contre le risque d'une surévaluation du mark, en cas de nouvelle baisse du dollar. De plus, comme le soulignait le ministre belge des Finances, Mark Eyskens, « l'Allemagne a aussi intérêt à ce que l'intégration avance et à ce que l'asymétrie entre son surplus commercial à la japonaise et la situation des autres pays de la Communauté se tasse, car elle n'a plus de grands débouchés en dehors de l'Europe ».

II. — Les exigences de 1992

Une plus grande coordination des interventions monétaires apparaît aussi indispensable dans la perspective du grand marché de 1992. Celui-ci implique en effet une libéralisation totale des mouvements de capitaux qui fera l'objet de nouvelles propositions de la Commission dès novembre. Alors que les entreprises et les citoyens seront libres de placer leur argent où bon leur semble dans la CEE, la défense des taux de change par des politiques monétaires purement nationales, les taux d'intérêt par exemple, deviendra caduque. C'est dans cette perspective que l'accord de Nyborg prévoit une meilleure surveillance mutuelle des économies des Douze, à partir d'une « batterie d'indicateurs ». Si cette mesure reste encore fort vague dans son énoncé, l'idée, mainte fois exprimée par Jacques Delors, est d'arriver à une meilleure coordination des taux d'intérêt et des autres instruments de la politique monétaire. Il ne serait plus question, notamment, de financer un déficit budgétaire par la création monétaire, sans l'assentiment des autres États membres. Mais un tel degré de coordination impliquerait forcément un abandon de l'indépendance des autorités monétaires, ce que la Bundesbank n'est pas prête à accepter.

III. — Une banque centrale européenne

Pour contourner cet obstacle, Édouard Balladur compte d'abord sur l'entrée de la livre sterling dans le SME, qui permettrait de mieux l'équilibrer. L'étape suivante viserait à renforcer le rôle joué par l'ÉCU, en particulier, dans les interventions, ce qui réduirait le risque d'augmentation de la masse monétaire de la devise la plus forte. Il s'agirait donc de réactiver les avoirs publics en ECU, contreparties des réserves déposées auprès du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM), qui dorment dans les caisses des banques centrales. Un moyen serait justement de revitaliser ce FECOM pour en faire une sorte de banque centrale européenne, sur laquelle des ÉCU pourraient être tirés pour soutenir les monnaies. Mais pour la RFA, qui vient à peine de reconnaître l'usage de l'ÉCU privé, ces propositions relèvent pour l'instant du pur délire prophétique, même si la résolution de Bruxelles créant le SME prévoyait leur réalisation dès... 1980 ■



LA FIXATION DES PRIX AGRICILES POUR 1987/1988

Pierre BAUDIN

*Maître de conférences
à l'Institut d'Études Européennes
(Université de Bruxelles)*

Le 18 février 1987, la Commission présentait au Conseil ses propositions de prix et de mesures connexes pour 1987/1988. Le 14 mai, le Parlement européen adoptait son avis sur ces propositions et, le 30 juin, le Conseil décidait. Le Parlement européen a fait diligence. Quant au Conseil, il a décidé dans un délai raisonnable compte tenu de la rigueur des propositions de la Commission, nécessitée par la situation préoccupante de la plupart des marchés agricoles. Mais que la Commission présente ses propositions le 18 février, alors qu'il est généralement d'usage qu'elle les présente avant la fin de l'année antérieure, exige quelques commentaires.

La première raison de ce délai tient au fait que l'on est entré, en Politique agricole commune (PAC), dans ce que l'on appelle la phase de la négociation permanente. Au début de la mise en œuvre de la PAC, il était d'usage de prendre les grandes décisions agricoles au moment de la délibération annuelle du Conseil sur les prix agricoles, la Commission assurant, à l'aide de ses compétences propres, la gestion des marchés, et le Conseil décidant sur certains dossiers en cours d'année. Avec l'apparition des premières difficultés sur les marchés agricoles, on a assisté à une dérive institutionnelle, caractérisée par le refus des ministres de trancher certains problèmes en dehors des réunions annuelles sur les prix afin de lier ainsi un plus grand nombre de dossiers dans un marchandage global. Bien plus, avec l'apparition des Conseils européens, appelés Sommets, la dérive institutionnelle a consisté à porter devant les chefs d'État et de gouvernement les dossiers agricoles les plus délicats. Cependant, dans une troisième phase, comme suite à la situation dramatiquement excédentaire de certains marchés, il a été nécessaire de prendre certaines mesures d'urgence. Or, ces mesures ont souvent eu pour objet de modifier profondément certaines organisations communes de marché et d'en rendre le fonctionnement plus complexe étant donné qu'il a été nécessaire d'employer plusieurs instruments pour maîtriser la production et pour éviter de n'utiliser que la baisse des prix, ce qui aurait causé de graves troubles sociaux. Complexité des problèmes et urgence des solutions ont rendu impossible la décision du Conseil sur l'ensemble des problèmes agricoles, une fois par an, à l'occasion des décisions sur les prix. On est donc entré dans une phase aiguë de négociation permanente.

C'est, d'ailleurs, la Commission qui a fortement utilisé cette procédure à partir de 1985 (1). En effet, lors des discussions de prix pour 1985/1986, la délégation allemande avait fait appel au « compromis de Luxembourg » pour éviter d'être mise en minorité et pour, ainsi, refuser certaines baisses des prix de céréales que la Commission a, d'ailleurs, appliquées dans une large mesure. Cet incident avait incité la Commission, à l'initiative de son vice-président Frans Andriessen, à transmettre, le 13 juillet 1985, au Conseil et au Parlement une communication intitulée : « Perspectives de la politique agricole commune ».

Cette communication, plus connue sous le vocable de « Livre vert » soumettait à l'analyse et à la critique des institutions, mais aussi de tous les milieux concernés par la PAC, certaines solutions alternatives pour maîtriser les marchés agricoles et pour améliorer les volets « commerce extérieur » et « socio-structurel » de la PAC. Après avoir recueilli l'opinion de ceux qui avaient bien voulu en présenter une, ce qui n'a pas été le cas du Parlement euro-

(1) Cf. Pierre BAUDIN : « Les prix agricoles pour 1985/1986 » in revue du *Marché Commun*, n° 290, septembre-octobre 1985, pp. 480 s. et « Les prix agricoles pour 1986/1987 » in revue du *Marché Commun*, n° 299, juillet-août 1986, pp. 418 s.

péen, la Commission présentait, en novembre 1985, trois documents. Le 14 novembre 1985, elle publiait un memorandum sur l'aménagement de l'organisation commune des marchés des céréales et, le 18 novembre, une communication intitulée : « Un avenir pour l'agriculture européenne », qui présentait les orientations retenues par la Commission comme suite aux consultations menées dans le cadre de l'étude du Livre vert. Le 18 novembre 1985, la Commission présentait également un memorandum sur l'aménagement de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine. La communication de la Commission sur les orientations de la PAC est très importante, car son horizon n'est pas limité à une ou deux campagnes agricoles mais s'étend sur la période de temps qui sera nécessaire pour atteindre les objectifs que la Commission s'est fixés et qu'elle poursuit constamment depuis 1985. Les deux memoranda sur les céréales et la viande bovine étaient également importants, car ils sous-tendaient les propositions de prix que la Commission présentait le 6 février 1986.

Or, le Conseil, le 25 avril 1986, parvenait à un accord politique sur les propositions de prix 1986/1987, ainsi que sur certaines mesures connexes, dont l'aménagement de l'organisation commune des marchés des céréales ; mais il reportait sa décision sur l'aménagement de l'organisation des marchés de la viande bovine à une date ultérieure qui ne pouvait excéder le 31 décembre 1986. La Commission ne pouvait donc pas présenter ses propositions de prix pour 1987/1988 tant que le Conseil ne s'était pas prononcé sur le problème de la viande bovine. C'est finalement le 16 décembre 1986 que le Conseil est parvenu à un accord aménageant l'organisation commune de marché de la viande bovine. Mais le Conseil, à cette occasion, n'a pas pris des décisions seulement dans le secteur de la viande bovine ; il a également abouti à un accord politique dans le secteur des produits laitiers. En effet, les mesures, décidées en avril 1986 lors de la fixation des prix, se sont rapidement révélées insuffisantes pour maîtriser l'offre de lait et la Commission, le 12 septembre 1986, a dû présenter au Conseil des propositions visant à renforcer le régime des quotas et à rendre le système d'intervention plus souple et plus orienté vers les réalités du marché. Le 16 mars 1987, le Conseil n'a pas entièrement concrétisé son accord politique du 16 décembre 1986 mais il en a cependant retenu les grandes lignes. Ce rappel historique est nécessaire pour comprendre les propositions de la Commission et le délai qu'elle s'est octroyée avant de les présenter.

La deuxième cause de « retard » dans la présentation des propositions de la Commission n'est pas directement liée aux problèmes agricoles mais plutôt à l'approche politique globale que le président Jacques Delors a voulu donner aux problèmes européens et qu'il a présentée au Parlement européen le 18 février 1987 en même temps que le programme de travail de la Commission pour 1987. En effet, en signant et en ratifiant l'Acte unique, les États membres de la Communauté ont modifié le traité de Rome et, par un saut qualitatif, se sont fixés, ce que l'on a appelé « une nouvelle frontière ».

Mais pour « réussir l'Acte unique » avec, comme échéance, l'achèvement d'un grand marché en 1992, il est nécessaire d'entreprendre des réformes en vue d'adapter les politiques communes existantes aux nouvelles conditions de l'économie et de la société. Trois grands axes ont été dégagés par la Commission : poursuivre la réforme de la PAC, réformer les Fonds structurels et réformer le budget communautaire. Les objectifs de la réforme de la PAC, qui avaient déjà été dégagés lors de la réflexion sur le Livre vert, peuvent être ramenés à quatre grands thèmes : la maîtrise de la production, le déstockage accom-

pagné d'un financement de transition, la préservation du modèle agricole européen caractérisé par la prépondérance des exploitations familiales et la concertation internationale. Ces thèmes ne sont pas nouveaux : seuls quelques accents, importants aux yeux de ceux qui les mettent, soulignent certains aspects plutôt que d'autres ; encore faut-il qu'ils soient concrétisés ! En revanche, ce qui est important, c'est la volonté politique de la Commission de ne pas considérer la PAC comme un problème isolé pour lequel une solution séparée doit être négociée mais comme un élément d'un ensemble pour lequel une solution globale doit être trouvée à l'intérieur d'un cadre institutionnel rénové. Ce n'était donc pas un effet du hasard si la Commission publiait ses propositions de prix agricoles le 18 février 1987 et si, le même jour, le président Jacques Delors présentait au Parlement européen le document de la Commission intitulé : « Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe ».

Si l'on doit se féliciter de constater que le Conseil accepte de décider sur certains dossiers agricoles en dehors de la négociation annuelle sur les prix, il faut reconnaître que cette approche ne rend pas aisé l'exposé des décisions sur les prix puisque ceux-ci ne peuvent se comprendre que comme un épisode de la négociation permanente dans laquelle le Conseil est entré en ce qui concerne les problèmes agricoles de l'Europe. C'est pourquoi, dans l'analyse des décisions du Conseil en matière de prix agricoles pour 1987/1988, on replacera, autant que faire se peut, ces décisions dans le cadre de l'évolution qui a eu lieu entre les décisions de prix pour 1986/1987 et celles pour 1987/1988.

I. — Les décisions de prix et les mesures agri-monnaies

a) **Les décisions de prix** (cf. annexe 1) : La Commission proposait, en général, un gel des prix des produits animaux et des produits pour lesquels la situation du marché était équilibrée (certains fruits et légumes ; certaines graines oléagineuses) ou pour lesquels d'autres instruments étaient proposés pour ramener l'équilibre sur leurs marchés (huile d'olive ; blé dur) ; elle proposait une baisse des prix là où elle estimait que cet instrument était à même, à titre principal, de ramener un certain équilibre de marché (céréales, sucre, certains produits protéagineux) ; enfin, la Commission proposait des hausses de prix pour quelques rares produits ou qualités demandés par le marché (vers à soie, semences, qualités R 3 de viande bovine).

Le Conseil a suivi la Commission en décidant le gel des prix pour les produits animaux, les légumes, le blé panifiable, le riz paddy, l'huile d'olive, le tournesol, le lin, le chanvre et le coton et en décidant des hausses de prix pour les vers à soie, la qualité R3C pour la viande bovine et les semences. Il a également suivi la Commission dans ses propositions de baisse de prix pour la qualité R3A de viande bovine, les pêches, les citrons, les mandarines, les oranges douces, les abricots, le vin et le tabac. Le Conseil a même augmenté les baisses de prix proposées par la Commission dans le cas du colza, du soja, des pois, fèves, féveroles et lupins. Par contre, il s'est refusé à toute baisse de prix dans le cas des céréales et dans celui du sucre. Certes, le Conseil était conscient du déséquilibre des marchés dans ces deux secteurs, mais il a préféré ne



pas mettre l'accent sur l'instrument « prix » pour agir sur ces marchés. En ce qui concerne les céréales, il a privilégié d'autres instruments (assouplissement de l'intervention ; renforcement de la qualité), tout en maintenant une certaine pression à l'aide des prix. Il est évident qu'en l'occurrence, la prise en compte de l'effet d'une baisse de prix sur les revenus agricoles a été déterminante, surtout pour la délégation allemande au Conseil. Au total, alors que les propositions de la Commission conduisaient à une baisse en ECU des prix de soutien, qui influencent directement les revenus, de 0,5 % au niveau de la Communauté à Dix, les décisions du Conseil ont conduit à une baisse de 0,2 %.

Là où la préférence communautaire est assurée par dérivation du prix de seuil à partir du prix indicatif, ce qui est le cas, notamment, du riz, on pourrait s'étonner de ce que le prix indicatif n'ait pas été augmenté d'un pourcentage supérieur à celui du prix d'intervention puisque les coûts de transport, dans certains cas, ont augmenté. En effet, pour de nombreux produits, le prix de seuil est calculé en augmentant le prix d'intervention d'un pourcentage, appelé « élément de marché », auquel on ajoute les coûts de transport entre la zone de production et la zone de consommation pour obtenir le prix indicatif duquel on déduit les coûts de transport entre la zone de production et le port d'entrée dans la Communauté pour avoir le prix de seuil sur lequel doit être aligné le prix d'entrée des importations. Si le prix d'intervention et le prix indicatif sont maintenus au même niveau que l'année antérieure, ce qui est le cas pour le riz, les coûts de transport augmentant, c'est l'élément de marché qui est diminué, donc la fluidité du marché, avec une incitation plus grande à importer. En fait, il faut également prendre en considération les mesures connexes décidées par le Conseil, et notamment l'assouplissement du système d'intervention. En effet, pour les céréales, le riz, le colza et le tournesol, le Conseil a décidé que les achats à l'intervention se feraient à 94 % du prix d'intervention si les prix du marché communautaire tombaient en-dessous du prix d'intervention. On peut donc dire que la préférence communautaire a été maintenue mais que l'élément de marché, donc la fluidité du marché a été, dans ces cas, fortement augmentée.

b) Les décisions agri-monétaires : ce fut un des points les plus délicats de la négociation. Tout d'abord, il convient de rappeler les événements agri-monétaires qui ont eu lieu entre les décisions de prix pour 1986/1987 et celles pour 1987/1988 :

— le 2 août 1986, la livre irlandaise est diminuée de 8 % par rapport à toutes les autres monnaies participant au Système monétaire européen (SME) ; le coefficient correcteur utilisé dans le système agri-monétaire est donc passé de 1,083682 à 1,097805 ;

— le 22 décembre 1986, le Conseil procède à un démantèlement de certains Montants compensatoires monétaires (MCM) négatifs au Royaume-Uni, en France, en Grèce, en Espagne et au Portugal. Ce démantèlement s'est traduit par une hausse des prix agricoles institutionnels exprimés en monnaie nationale ;

— le 12 janvier 1987, comme suite à la baisse du dollar et à la spéculation sur le deutsche mark (DM) plutôt que sur le yen, le Conseil procède à un ajustement technique des parités au sein du SME. Cet ajustement s'est traduit par une hausse de 3 % des cours pivots bilatéraux du DM et du florin et de 2 % de celui du franc belgo-luxembourgeois. Le coefficient correcteur pour le calcul des MCM est passé de 1,097805 à 1,125696 ;

— démantèlement de 0,5 point avec effet au 16 février 1987 et de 1,0 point avec effet au début de la campagne

laitière 1987/1988 des MCM négatifs applicables dans le secteur de la viande porcine.

Telle était donc la situation à la veille des décisions de prix. Cependant, le Conseil n'avait pas seulement à apprécier cette cohérence et à en tirer des conclusions. Il devait aussi, conformément à son engagement pris le 31 mars 1984 à la suite de l'introduction du système de calcul des MCM appelé « switch over » ou « ECU vert » (2), examiner le rapport que la Commission devait lui présenter avant le 31 décembre 1986 et arrêter, avant le début de la campagne laitière 1987/1988, des décisions visant, soit à proroger le système en vigueur, soit à le modifier. Au cas où le Conseil ne prendrait pas de décision, le régime classique de calcul des MCM, qui était d'application avant le système du « switch over », serait de nouveau d'application.

Le 18 février 1987, la Commission présente, avec ses propositions de prix et de mesures connexes pour 1987/1988, un rapport sur les modifications à apporter au système agri-monétaire dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur et des propositions spécifiques de démantèlement des MCM existants pour la campagne 1987/1988. La conclusion majeure de l'analyse de la Commission est qu'il faut revenir à un système agri-monétaire qui soit cohérent avec le SME et l'objectif du grand marché de 1992. Il faut donc, à terme, et en toute hypothèse dès 1992, abandonner le principe des taux verts spécifiques et supprimer, à cette date, les MCM et les montants différentiels. Cependant, réaliste, la Commission proposait de maintenir le régime agri-monétaire actuellement en vigueur, mais, à partir de la prochaine campagne, de neutraliser toute création de MCM négatifs induits par le système du « switch over » par une baisse en ECU correspondante des prix, étalée sur deux campagnes. Par ailleurs, la Commission proposait des aménagements du système agri-monétaire appliqué à certains produits, des démantèlements des MCM positifs et un démantèlement des MCM négatifs de quatre points pour le Royaume-Uni, de cinq points pour la Grèce et de la totalité pour les autres États membres à MCM négatifs.

Le dossier agri-monétaire, notamment le démantèlement des MCM positifs, a longtemps constitué une des pierres d'achoppement de la discussion. Finalement, le Conseil a pris de nombreuses décisions au sujet du démantèlement des MCM actuels et à venir, de l'extension des MCM à d'autres produits et du calcul des MCM.

1. Le démantèlement des MCM : il faut distinguer le système décidé pour le démantèlement des MCM actuels de celui qui a été décidé pour le démantèlement des MCM futurs.

a) Le démantèlement des MCM actuels

En ce qui concerne les MCM positifs existant au 30 juin 1987 (en Allemagne et aux Pays-Bas : + 2,9 pour les produits laitiers ; + 2,4 pour les céréales ; + 1,8 pour les autres secteurs sauf pour le vin : zéro), il est décidé un démantèlement immédiat de 1,5 point selon deux modalités. Un point est démantelé par application du « switch over » avec effet au début des campagnes de commercialisation ou au 1^{er} juillet 1987 pour les campa-

(2) Cf. Pierre BAUDIN : « La fixation des prix agricoles pour 1984/1985 » in revue du *Marché Commun*, n° 278, juin 1984, pp. 252 s. Grosso modo, le système du « switch over » consiste à calculer les MCM par rapport au taux vert de la monnaie la plus appréciée, le coefficient correcteur étant alors l'expression du décalage entre l'ÉCU vert et l'ÉCU du SME.

gnes déjà commencées ; le « switch over » signifie que le point de démantèlement du MCM positif se traduit en un point d'augmentation des MCM négatifs et qu'il n'y a aucune incidence sur les prix agricoles institutionnels exprimés en DM et en florins. La deuxième partie du démantèlement immédiat, soit 0,5 point, se fait par augmentation de la franchise en ce qui concerne l'Allemagne et par une réévaluation du florin vert en ce qui concerne les Pays-Bas. Il faut, en effet, se rappeler que le MCM est égal à l'écart monétaire diminué de la franchise ; or, cette franchise est de un point pour les MCM positifs et de 1,5 point pour les MCM négatifs (3).

Le Conseil a donc élargi de 0,5 point la franchise appliquée aux MCM de l'Allemagne, ce qui diminue le MCM appliqué à l'Allemagne sans diminuer les prix agricoles institutionnels exprimés en DM. En ce qui concerne les Pays-Bas, la réévaluation du florin vert de 0,5 point entraîne une baisse égale des prix agricoles institutionnels exprimés en florins. Quant au solde des MCM positifs à démanteler, c'est-à-dire le montant des MCM positifs excédant 1,5 point, il doit être démantelé de un point au début de la campagne 1988/1989 par réévaluation des monnaies vertes de l'Allemagne et des Pays-Bas, ce qui entraînera une baisse de 1 % des prix agricoles institutionnels exprimés en DM et en florin. En Allemagne, et non aux Pays-Bas, cette baisse sera compensée par une aide nationale équivalente aux deux points de baisse de TVA dont l'octroi cessera en 1988. En effet, lors des décisions de prix pour 1984/1985, le Conseil avait décidé un démantèlement important des MCM de l'Allemagne avec, à titre de compensation, une aide spéciale aux agriculteurs allemands, limitée à 5 % de leurs ventes et utilisant la TVA comme instrument. Cette aide doit être réduite à 3 % à partir du 1^{er} janvier 1989. Les deux points de TVA sont donc maintenus à partir de cette date, au titre des compensations pour l'actuel démantèlement mais sans que cette aide soit liée à la production. Enfin, en ce qui concerne le solde restant de MCM positifs au-delà des 2,5 points démantelés en 1987/1988 et en 1988/1989, qui est minime et ne concerne que quelques produits (produits laitiers), il sera supprimé au début de la campagne 1989/1990. Le Conseil n'a pas précisé la forme et l'éventuelle compensation de cette suppression.

Quant au démantèlement des MCM négatifs actuels, le Conseil a été partagé. D'une part, il désirait démanteler les MCM au nom de l'égalité dans la concurrence et de la libre circulation ; d'autre part, il ne voulait pas que ce démantèlement entraînât une hausse des prix exprimés en monnaie nationale qui serait supérieure au différentiel d'inflation ; car on minerait ainsi les efforts pour maîtriser la production à l'aide de l'instrument « prix ». Or, si le démantèlement des MCM négatifs classiques peut se justifier par les différentiels d'inflation, le démantèlement des MCM négatifs « artificiels », c'est-à-dire induits par le « switch over », peut être considéré comme une incitation à la production dans la mesure où il est d'une certaine ampleur. Comme généralement il le fait dans une telle situation, le Conseil a adopté une position médiane. D'une part, il a procédé à un certain nombre de démantèlements selon la méthode classique du rapprochement des taux verts vers les taux pivots (cf. *tableau 1*) ; d'autre part, il a procédé à un démantèlement partiel des MCM négatifs « artificiels ». En effet, les MCM positifs ont été démantelés pour un point par la méthode du « switch

over » ; il y a donc eu création de MCM négatifs « artificiels » pour un point. Le Conseil a décidé de ne démanteler que la moitié de ce point et seulement en France, en Irlande, au Royaume-Uni et en Espagne. Donc, dans ces États membres, les prix agricoles institutionnels ont augmenté, de ce fait, de 0,5 % en monnaie nationale. En ce qui concerne les MCM négatifs restants, le Conseil n'a pris aucune décision.

TABLEAU 1 — MCM négatifs
 Démantèlement en points de l'écart monétaire réel

France	vin	2,8
	autres produits végétaux	5
	lait	1,8
	viande bovine	1,5
	viandes porcine et ovine	0
	autres produits animaux	3,2
Belgique/ Luxembourg	produits végétaux	2,56
	produits animaux	1,52
Danemark	produits végétaux	2,56
	produits animaux	2,06
Irlande	produits végétaux	6
	viande bovine	2,8
	viande porcine	1,2
	autres produits animaux	1,3
Italie	vin	3,3
	fruits, légumes/tabac	5
	autres secteurs	4
Royaume-Uni	viande bovine	6,5
	autres secteurs	5
Grèce	céréales, sucre, huile, tabac, vin, œufs et volaille, et autres	19,7
	produits végétaux	13,7
	viande porcine	13,6
	viande ovine	17,6
	autres secteurs	9,9
Espagne	tous secteurs	5,5
Portugal	viande ovine	12,3
	autres secteurs	14

Source : « Prix agricoles 1987/1988 — Décisions du Conseil »
 Notes rapides de l'Europe verte, n° 41.

b) Le démantèlement des MCM futurs

Le Conseil a d'abord décidé de maintenir le régime agrimonétaire actuellement en vigueur ; donc le système du « switch over » est maintenu, c'est-à-dire que tout aménagement des parités au sein du SME ne peut que générer des MCM négatifs et non pas des MCM positifs. Donc, si une monnaie est réévaluée, il n'y a ni augmentation des MCM positifs afférents à cette monnaie, ni diminution des prix institutionnels agricoles exprimés en cette monnaie ; mais il y a création de MCM négatifs et augmentation des MCM négatifs existants d'un montant égal à la réévaluation de cette monnaie. C'est ce que l'on appelle les MCM négatifs « artificiels ». Ces MCM devront être démantelés en trois étapes, au début des campagnes suivant l'aménagement monétaire, selon des modalités précises. Au début de la première campagne, il sera procédé à un démantèlement de 25 % de ces MCM artificiellement créés, par une baisse correspondante des prix en ECU, ce qui entraînera une baisse identique des prix exprimés dans la monnaie des États membres qui ont réévalué. Ces derniers pourront alors octroyer une aide nationale compensatoire, non liée à la production. Au début de la

(3) Cf. Pierre BAUDIN : « Les montants compensatoires monétaires. Analyse et critique » in revue du *Marché Commun*, n° 283, janvier 1985, pp 24 à 32.



deuxième campagne, il sera procédé à un démantèlement de 50 %, mais sans baisse correspondante des prix en ECU, donc avec hausse parallèle des prix exprimés en monnaie nationale. Au début de la troisième campagne, le solde des MCM artificiels est éliminé mais, également, sans baisse des prix exprimés en ECU et avec hausse parallèle des prix exprimés en monnaie nationale dans les États membres ayant dévalué.

En ce qui concerne les MCM négatifs non artificiels (classiques), le Conseil a décidé leur démantèlement également en trois étapes : 30 % au moment de l'aménagement monétaire et le solde en deux étapes égales au début des deux campagnes suivant l'aménagement monétaire. Il faut souligner qu'avec cette formule de démantèlement, il y a accroissement des prix agricoles institutionnels exprimés en monnaie nationale.

La simple description du régime décidé par le Conseil démontre parfaitement qu'il s'agit avant tout d'un accord politique et que l'inextricable complexité de cet accord est surtout l'expression d'une volonté de compromis plutôt qu'une ferme croyance dans le réalisme et la mise en application d'un régime aussi complexe, du moins en ce qui concerne les engagements pour les deuxième et troisième campagnes. L'histoire des compromis agri-monnaïres est déjà riche en engagements non respectés et le Conseil ne s'est d'ailleurs pas bercé d'illusions puisqu'il a décidé de réexaminer, avant le 1^{er} juillet 1988, à la lumière d'un rapport conjoint des ministres des Finances et des ministres de l'Agriculture, le système agri-monnaïre.

2. L'extension des MCM : on peut être surpris par le fait que, d'un côté, le Conseil déploie des efforts importants pour éliminer les MCM et que, de l'autre, il en étend l'application à de nombreux autres produits. Ceci s'explique par le fait que l'écart monétaire entre la monnaie la plus dévaluée et la monnaie la plus réévaluée s'est fortement creusé. Au 24 août 1987, pour la viande porcine, le MCM grec était de - 46,3 et le MCM néerlandais de + 1,8. Cette situation entraîne des distorsions de concurrence injustifiées, notamment lorsqu'un produit agricole constitue un élément important du coût de production d'un produit agro-alimentaire et que ce produit final n'est pas soumis à MCM pour la partie agricole utilisée dans sa fabrication. C'est ainsi que le sucre entre dans une proportion importante dans la fabrication de certains concentrés de sirop ou dans certaines confitures. Or, le MCM sur le sucre est de - 3,6 en Irlande et de - 18,6 au Royaume-Uni (au 24 août 1987) ; s'il n'y a pas de MCM sur certains produits à haute teneur en sucre, les fabricants d'Irlande du Nord ont un avantage évident sur ceux de l'Irlande. Cet exemple peut aisément être généralisé. C'est pourquoi le Conseil a décidé l'introduction de MCM pour des marmelades et confitures d'une teneur en sucre supérieure à 50 %, pour les chewing-gums, les squashes (concentrés de sirop), les viandes bovines cuites, etc.

Compte tenu des écarts monétaires importants de certains États membres, le Conseil a également décidé l'introduction de MCM pour l'huile d'olive et l'instauration d'un régime de montants différentiels, analogue à celui des grains oléagineux, pour les pois, fèves, féveroles et lupins doux. Cependant l'aménagement des règles de calcul des MCM a atténué quelque peu l'effet de ces décisions.

3. L'aménagement des règles de calcul des MCM : le Conseil a dû adopter les règles de calcul des MCM aux nouvelles règles du système d'intervention (voir ci-dessous point II.c). En conséquence, il a autorisé la Commission à baser le calcul des MCM d'une façon forfaitaire sur les prix du marché dans le secteur des céréales et du lait, dans la limite d'un abaissement par rapport au prix d'interven-

tion de, respectivement, 7,5 % et 5 %. Dans le même esprit, il a autorisé une diminution du prix retenu pour le calcul du MCM dans le secteur de la viande bovine de 20 % (au lieu de 15 % actuellement) et un abaissement de 7,5 % par rapport au prix indicatif pour les graines oléagineuses.

Pour la viande porcine, les taux verts seront adaptés pour éviter la création de MCM. Toutefois, cette adaptation, pour l'État membre concerné, ne doit pas aboutir à une différence supérieure à huit points entre l'écart monétaire applicable aux céréales et celui applicable à la viande de porc.

Quant aux franchises, il y a extension de la franchise maximale de cinq points, existant pour le vin, à l'aviiculture et une création d'une franchise de dix points pour l'huile d'olive.

Pour les produits soumis à MCM, le coefficient sera dérivé de l'écart monétaire appliqué, avec prise en compte de la franchise élargie pour les œufs et volaille. Pour les produits hors de l'annexe II (marmelades, chewing-gums, etc.), la Commission peut relever le seuil minimum d'application des MCM (3 ECU/100 kg contre 1 ECU actuellement).

A l'énoncé de ces quelques mesures, on peut comprendre combien difficiles ont été les discussions des ministres et combien complexe est la gestion d'un tel système. Ces problèmes sont inhérents à la notion de marché commun, c'est-à-dire de libre circulation. Dans la mesure où il y a, à la fois, intervention étatique et libre circulation, il est nécessaire qu'il y ait prix communs et organisations communes de marchés. Mais, dans la mesure où les économies n'ont qu'un faible degré de convergence et que le différentiel d'inflation maximal entre États membres dépasse 15 %, il faut en tirer les conséquences au plan national, lors des aménagements monétaires, pour être cohérent avec l'objectif de libre circulation. Si, pour des raisons économiques, sociales et politiques, on se refuse à une adaptation des prix institutionnels, exprimés en monnaie nationale, il faut accepter que la complexité du système agri-monnaïre soit un facteur de ralentissement de la fluidité du marché et un élément possible de distorsion de concurrence. Par ailleurs, si 1992 doit rester un objectif impératif de grand marché, il ne faut pas se dissimuler les difficultés qui parsèmeront la route de la politique agricole pour atteindre cet objectif.

c) **La combinaison des décisions de prix et des décisions agri-monnaïres** : il s'agit simplement d'une synthèse des résultats des décisions du Conseil (tableau 2).

On peut ainsi constater à la lecture de ce tableau qu'au niveau de la Communauté, la baisse des prix institutionnels de 0,19 % en ECU s'est traduite par une hausse moyenne, en monnaies nationales, de 3,30 % par rapport à 1986/1987.

Mais, pour 1987/1988, plus que pour les autres campagnes, les mesures connexes, décidées en même temps que les prix communs, doivent être considérées comme particulièrement importantes à partir du moment où l'instrument « prix » n'est plus l'instrument principal pour ajuster les marchés agricoles.

II. — Les mesures connexes

La maîtrise de la production demeure l'objectif majeur de la PAC. La plupart des marchés agricoles sont main-

TABLEAU 2

Variation (en %) des prix d'intervention pour la campagne 1987/1988 par rapport aux prix décidés pour la campagne 1986/1987 dans les États membres				
Pays	Tous produits agricoles			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Deutschland BR (MP)	- 0.02	- 0.02	+ 0.00	- 0.02
France (MP)	- 0.19	+ 2.90	+ 1.14	+ 4.06
Italia (MP)	- 0.64	+ 3.22	+ 0.05	+ 3.27
Nederland (MP)	+ 0.00	- 0.50	+ 0.00	- 0.50
Belgique/België (MP)	+ 0.00	+ 1.72	+ 0.00	+ 1.72
Luxembourg (MP)	- 0.04	+ 1.59	+ 0.00	+ 1.59
United Kingdom (MP)	- 0.03	+ 4.80	+ 1.38	+ 6.26
Ireland (MP)	+ 0.00	+ 2.81	+ 5.53	+ 8.48
Danmark (MP)	- 0.04	+ 2.10	+ 0.16	+ 2.26
Ellas (MP)	- 0.39	+ 11.54	+ 1.52	+ 13.29
CE (MP)	- 0,19	+ 2.58	+ 0.69	+ 3.30

Source : « Prix agricoles 1987/1988 — Décisions du Conseil »
 Notes rapides de l'Europe verte, n° 41.

- (1) Variations des prix en ECU.
 (2) Variations des prix en monnaies nationales comme suite aux décisions de prix.
 (3) Variations des prix en monnaies nationales comme suite aux ajustements monétaires depuis le 30 avril 1986.
 (4) Variation totale des prix en monnaies nationales.

(MP) = Moyenne pondérée.

tenant excédentaires. L'écoulement de ces excédents entraîne des coûts budgétaires de plus en plus injustifiables. Bien plus, dans certains cas, l'octroi de crédits supplémentaires ne peut plus résoudre les problèmes. Certes, le Conseil a pris certaines mesures, apparemment draconiennes comme les quotas laitiers, mais par des dérogations, des exemptions, des mesures provisoires, voire même des aides nationales, il en a largement atténué les effets. Dans certains secteurs, les décisions ont été trop faibles ou inexistantes. C'est pourquoi le Conseil a été amené à renforcer les mesures déjà prises dans certains secteurs et à décider de nouvelles mesures dans d'autres secteurs. Mais l'urgence de certaines situations a été telle que le Conseil a été obligé de décider en dehors des négociations annuelles sur les prix. Afin de mieux comprendre la politique des instances communautaires, ces dernières décisions seront ici brièvement rappelées. Par ailleurs, les mesures proposées par la Commission et décidées par le Conseil peuvent, pour la majorité d'entre elles, être regroupées selon les 4 grands instruments que la Commission a proposé d'utiliser, dans son Livre vert, pour maîtriser les marchés : une politique restrictive de prix, une co-responsabilité des producteurs, un assouplissement de l'intervention et une politique de qualité. Comme toute classification, celle-ci a ses avantages et ses inconvénients. Certaines mesures pourraient être classées différemment ; mais, depuis la parution du Livre vert, un certain usage s'est établi. Au-delà des problèmes de typologie, ce qu'il faut retenir, c'est la volonté de sensibiliser de plus en plus les producteurs agricoles aux signaux du marché. Cette sensibilisation peut se faire à l'aide d'instruments divers dont il faut doser l'efficacité en fonction du résultat sur la production et du coût social. Il est évident qu'aucune des décisions de maîtrise des marchés n'est indolore pour le revenu des producteurs. La négociation doit donc porter sur le dosage des instruments à utiliser et, éventuellement, sur les compensations abso-

lument nécessaires. Mais le temps du refus de tout sacrifice ou de la compensation intégrale des sacrifices est révolu. Par exemple, il est maintenant clair que sur des produits, comme les céréales et le lait, le Conseil, ou du moins une délégation au Conseil, s'est opposé à une utilisation importante de l'instrument « prix » pour maîtriser la production. Dès lors, il faut renforcer les autres instruments disponibles ; c'est ce qui a été fait, cette fois-ci, pour les céréales :

a) la politique restrictive de prix : elle a été analysée dans la première partie. Rappelons seulement ici que le Conseil a suivi la Commission pour l'ensemble des produits sauf, notamment, pour les céréales et le sucre pour lesquels il a privilégié d'autres instruments pour en maîtriser les marchés ;

b) la co-responsabilité des producteurs : à partir du moment où le Conseil décide de sensibiliser un peu plus les producteurs aux réalités du marché, on peut dire que toute mesure allant dans ce sens augmente la responsabilité des producteurs. L'usage a voulu que l'on classe sous la rubrique « co-responsabilité » toutes les mesures qui ont pour objet d'entraîner une participation financière directe ou indirecte des producteurs aux dépenses communes d'écoulement des excédents agricoles.

Cette participation peut prendre diverses formes : taxe de co-responsabilité, baisse du soutien au-delà d'un seuil de production, etc. Le système des quotas est à placer dans cette catégorie d'actions puisque le quota n'est pas une interdiction de produire mais un seuil de production au-delà duquel une taxe (théoriquement très élevée) est appliquée.

Le prélèvement de co-responsabilité a été introduit pour la première fois dans l'organisation commune de marché du lait et des produits laitiers en 1977 ; il a été ensuite étendu à l'organisation commune de marché des céréales. Pour les produits laitiers, le prélèvement est de 2 % du prix indicatif ; il s'applique aux livraisons de lait. Le Conseil l'a maintenu pour 1987/1988. En ce qui concerne les céréales, les producteurs qui commercialisent leurs céréales doivent, depuis 1986/1987, payer un prélèvement de co-responsabilité dans la mesure où un certain seuil est dépassé. Ce seuil est égal à la consommation non subventionnée de céréales dans la Communauté, augmentée des importations de produits de remplacement de céréales qui entrent dans la Communauté à droits faibles ou nuls. Le montant du prélèvement a été fixé à 5,38 ECU/t, ce qui représente 3 % du prix d'intervention du blé panifiable. Au cours de la campagne 1986/1987, des difficultés d'application sont apparues ; mais il est encore trop tôt pour en apprécier l'exacte importance et la Commission attendra la fin de la campagne 1987/1988 pour présenter au Conseil un rapport circonstancié sur cette question. En attendant, et malgré le fait que l'évolution de la production et de la consommation exige une hausse de ce prélèvement pour être vraiment dissuasif, le Conseil a décidé le maintien du prélèvement au niveau et aux conditions décidés pour 1986/1987. Le troisième secteur où la co-responsabilité financière des producteurs dans l'écoulement des excédents est engagée est celui du sucre. Dans ce secteur, la co-responsabilité même disparaît pour faire place à la responsabilité financière totale des producteurs. A ce titre, la répartition des quotas de production sert de grille de répartition de la charge de la cotisation à la production qui est l'expression principale de la responsabilité financière des producteurs de sucre. Mais il existe des butoirs ; on ne peut prélever que 2 % du prix d'intervention sur les quotas A et B et 37,5 %, au maximum, sur le quota B. Or déjà pour les 5 campagnes de 1981/1982 à 1985/1986, les butoirs ont laissé un défi-



cit de 400 mio d'ÉCU pour lesquels il a fallu décider en 1986, une cotisation de résorption. Pour la campagne 1986/1987, il est apparu à nouveau un solde négatif non couvert par la cotisation à la production de 185 mio d'ÉCU. Des mesures particulières devaient donc être prises. La Commission proposait une baisse des prix de 2 %. Le Conseil l'a rejetée et a préféré instaurer une cotisation spéciale destinée à résorber intégralement la partie de la perte globale pour 1986/1987 non couverte par le produit des cotisations à la production applicables en 1986/1987. Cette cotisation spéciale s'ajoute à la cotisation de résorption de 80 mio d'ÉCU à payer au titre des campagnes antérieures.

Une autre modalité d'application du principe de la co-responsabilité consiste à diminuer le niveau de soutien de la puissance publique au-delà d'un seuil de production, appelé quantité maximale garantie. Au-delà de ce seuil, le prix d'intervention est diminué d'un pourcentage variant selon le dépassement du seuil avec un butoir au-delà duquel le prix d'intervention ne baisse plus.

Compte tenu de la situation des marchés du colza, de la navette, du tournesol et du coton, auxquels s'applique ce système, le Conseil a décidé de maintenir au même niveau qu'en 1986/1987 les quantités maximales garanties et de fixer le butoir à 10 % pour le colza et le tournesol et à 15 % pour le coton. Cependant le Conseil n'a pas suivi la Commission dans sa proposition de décider dès à présent d'une suppression progressive du butoir dans la perspective du grand marché de 1992. Par ailleurs, un régime de quantités maximales garanties a été instauré pour l'huile d'olive et le soja.

Une troisième modalité d'application du principe de la co-responsabilité consiste à limiter impérativement la production à un certain montant. Toute quantité produite au-delà de ce montant entraîne une pénalisation importante sous forme d'un prélèvement hautement dissuasif. C'est le principe des quota laitiers qui a été décidé pour 5 ans, à partir de la campagne 1984/1985. Or, on constate qu'en dépit de ce régime théoriquement drastique, les stocks de beurre et de poudre de lait écrémé continuent à s'accroître et que le marché n'est pas maîtrisé, malgré un ralentissement non négligeable des quantités présentées à l'intervention. Deux raisons expliquent cette situation. D'une part, le niveau total des quota a été fixé nettement au-dessus de celui de la demande ; d'autre part, de nombreuses dérogations ont été accordées pour la mise en œuvre des quota, ce qui a affaibli le caractère dissuasif du système.

Le Conseil aurait pu progressivement réduire les quota et supprimer les dérogations. Il a très largement privilégié la première approche à la seconde. Lors de l'adoption des prix pour 1986/1987, le Conseil avait décidé une réduction des quota de 2 % à partir du 1^{er} avril 1987 et de 1 % supplémentaire à partir du 1^{er} avril 1988 ; l'atteinte de cet objectif devait être facilitée par une indemnité communautaire pour l'abandon définitif de la production laitière ; ce système a été communément appelé « rachat des quota ». Cependant, la Commission ayant estimé que le Conseil n'avait pas pris de décisions suffisamment efficaces pour maîtriser l'emballement de la production, présentait, le 12 septembre 1986, ainsi qu'on l'a mentionné, des propositions visant à équilibrer le marché laitier. Le 16 décembre 1986, le Conseil arrivait à un compromis politique dont il arrêtait les modalités le 16 mars 1987. Il confirmait la réduction des 2 % des quota par système de rachat ; il décidait une réduction supplémentaire par suspension linéaire temporaire de 4 % (appelée « leasing ») également applicable le 1^{er} avril 1987 et décidait pour 1988/1989 une réduction supplémentaire de 1 % par

rachat (déjà décidée en avril 1986) et une réduction supplémentaire de 1,5 % par « leasing ». Enfin, le Conseil décidait qu'après la réallocation des quota non utilisés, il conviendrait de pénaliser au taux intégral tout dépassement de quota ; d'après les experts, cette décision correspondrait à une réduction de production de 1 %, d'où le pourcentage de 9,5 % de réduction des quota laitiers, au cours des deux campagnes, qui a été publié dans la presse.

D'autres mesures peuvent être classées dans la rubrique « co-responsabilité ». Citons l'uniformisation des délais de paiement à 110 jours pour les achats à l'intervention ou la compensation à 50 % de la baisse du prix d'intervention du blé dur par une hausse de l'aide à l'hectare. En revanche, le Conseil n'a toujours pas voulu prendre de décision au sujet des propositions de la Commission concernant la limitation des droits de replantation des vignes.

c) L'aménagement du système d'intervention : c'est un pas très important qui a été franchi par le Conseil car il remet en cause une des bases du système d'organisation commune de marché à prix de soutien : l'intervention permanente pour des quantités illimitées. Déjà la création et l'application du principe de co-responsabilité avait limité les quantités garanties ; déjà, pour la viande porcine, et, dans certains cas pour la viande bovine, l'intervention n'était pas permanente ; mais avec les dernières décisions du Conseil, la signification du prix d'intervention a fortement changé.

L'engagement du Conseil dans la voie de l'assouplissement de l'intervention a été pris le 16 décembre 1986 lors de l'aménagement de l'organisation commune du marché de la viande bovine. En effet le Conseil a alors décidé que l'intervention sur ce marché ne serait ouverte que si le prix moyen de marché dans la Communauté pour la qualité ou le groupe de qualités faisant l'objet de l'intervention était inférieur à 91 % du prix d'intervention correspondant et que si le prix moyen de marché au niveau national pour la qualité ou le groupe de qualités concernées était inférieur à 87 % du prix d'intervention correspondant.

Cette décision du 16 décembre 1986, qui a d'ailleurs été une des causes du retard dans la présentation des propositions de prix, est très importante car elle a servi de modèle à d'autres organisations communes de marché. En effet, le 16 mars 1987, le Conseil concrétisait son accord politique du 16 décembre 1986 sur l'aménagement de l'organisation commune de marché du lait et des produits laitiers et décidait, également dans ce secteur, un assouplissement de l'intervention. En ce qui concerne le beurre, si les quantités offertes à l'intervention dépassent 150 000 t, la Commission peut suspendre les achats à l'intervention dans tout ou partie de la Communauté. La Commission a alors recours à d'autres moyens, tel que les adjudications à l'intervention, pour soutenir le marché. Si, cependant, une spirale à la baisse se déclençait et que, dans un ou plusieurs États membres, les prix de marché tombaient à 92 % du prix d'intervention, la Commission réintroduirait les achats d'intervention dans les États membres concernés.

Toutefois, si les stocks dépassent 250 000 t, le prix plancher est ramené de 92 à 90 %. Les quantités offertes à l'intervention ayant été supérieures à 150 000 t, la Commission a suspendu, depuis juin 1987, les achats à l'intervention. En ce qui concerne le lait écrémé en poudre, les achats peuvent être suspendus dès que les quantités offertes à l'intervention sont supérieures à 100 000 t, ce qui ne s'est pas produit durant les 8 premiers mois de 1987.

Ces décisions sont très importantes car elles ont inspiré le Conseil lors des négociations de juin pour 1987/1988, notamment pour les céréales. En effet, dans son document du 16 février 1987, la Commission proposait, pour maîtriser le marché des céréales, une baisse des prix d'intervention des céréales à l'exclusion du blé panifiable. Le Conseil a rejeté cette approche ; il a maintenu les prix de 1986/1987 et assoupli le système d'intervention, qui ne devient plus automatique. L'intervention n'est déclenchée que si le prix moyen du marché communautaire tombe en dessous du prix d'intervention, pendant la période d'intervention. L'achat à l'intervention se fait alors à un prix égal à 94 % du prix d'intervention. Par ailleurs, le Conseil a également réduit la période de la campagne durant laquelle l'intervention est ouverte et les majorations mensuelles ont dû être également adaptées. Le Conseil a décidé d'appliquer ce régime au riz, au colza et au tournesol. Avec le lait et la viande bovine, on peut dire qu'une frange très importante de la production agricole de la Communauté devient de plus en plus sensibilisée aux réalités du marché et que l'écran étatique entre l'offre et la demande devient de plus en plus réduit. Il appartiendra maintenant aux producteurs d'assumer leurs responsabilités.

d) La qualité : elle peut constituer une arme non négligeable pour maîtriser la production. Ecrire que les producteurs doivent produire, de préférence, les produits qui sont demandés sur le marché semble être un truisme ; or on constate que la réalité s'écarte parfois de cette évidence. Le blé tendre panifiable qui est offert à l'intervention est écoulé en quasi totalité sur le marché international où ont cours des normes de qualité très strictes, et notamment un taux d'humidité fixé à 14 %. La Commission est donc fondée à proposer un taux d'humidité qui se rapproche de 14 %. Or, si, cette année, le Conseil a fait un effort pour se rapprocher de cette norme en fixant un taux de 14,5 %, il a immédiatement autorisé la Commission à appliquer un taux de 15 % dans certains cas et même, occasionnellement de 15,5 %. Il en est de même du riz ; une partie du riz produit dans la Communauté ne répond pas aux besoins des consommateurs. La Commission était donc fondée à proposer un encouragement à la production des variétés Indica qui répondent aux besoins des consommateurs. Dans ce cas également, le Conseil a tergiversé en renvoyant sa décision à la fin de 1987. Cependant, le Conseil n'a pas été entièrement réticent aux propositions de la Commission ; il l'a même suivie dans de nombreux cas et, surtout, il a utilisé les critères de qualité à la fois pour écarter certaines qualités mais aussi pour encourager d'autres. Par exemple, si le Conseil a décidé une baisse des prix de 6 % et des primes de 4 % pour les variétés de tabac du groupe V (Beneventano, Tsebilina...), il n'a pas hésité à augmenter les prix de 3 % et les primes de 5 % pour les variétés de tabac du groupe I (Bright, Virginia...). Les primes de 3,59 ECU/t pour le blé tendre panifiable de qualité supérieure et de 8,97 ECU/t pour le seigle panifiable ont été maintenues. En revanche, certains critères de qualité ont été renforcés. Le taux d'humidité pour la qualité-type de tournesol a été abaissé de 10 à 9 % et la Commission a rappelé son intention de réserver, à partir de 1991/1992, l'octroi de l'aide pour le colza aux seules graines 00 (cf. annexe II — les différentes mesures communes).

A l'énoncé de l'ensemble des décisions du Conseil, on comprend que, maintenant, il y a une volonté politique de procéder à un aménagement profond de la politique agricole commune. Cette volonté n'est pas encore clairement affirmée par tous et des réticences, des reculs et des attermoissements continueront à apparaître. Notons qu'il aura fallu atteindre les limites de l'absurde et de l'intolé-

nable pour que la volonté politique se concrétise. Il aura fallu attendre que les entrepôts frigorifiques détiennent une demi-livre de beurre pour chaque habitant de la planète pour que des solutions réelles soient mises en œuvre. Ces attermoissements auront coûté très cher à tous les acteurs de la vie économique : les agriculteurs, les consommateurs, les contribuables, sans parler de la détérioration de certaines des relations commerciales de la Communauté ou des emplois alternatifs des fonds publics. La réforme est maintenant engagée ; elle doit se poursuivre.

Ces mesures d'assainissement des marchés vont, évidemment, entraîner des problèmes sociaux. Les plus aigus de ces problèmes devront recevoir des solutions. C'est pourquoi le Conseil, sur proposition de la Commission, a pris en compte la situation de certains producteurs. Dans le cadre de la politique des prix et des marchés, il a décidé le maintien de l'aide de 120 mio d'ECU en faveur des petits producteurs de céréales, l'élargissement de la définition de petits producteurs d'huile d'olive (200 kg au lieu de 100), l'augmentation de l'aide au blé dur dans les régions où cette production est traditionnelle, le maintien de l'exonération ou du paiement réduit du prélèvement de coresponsabilité pour les producteurs laitiers de régions de montagne ou de zones défavorisées, etc. Cependant, c'est surtout à l'aide du volet socio-structurel de la politique agricole commune que la Commission et le Conseil sont convenus de prendre en considération certaines situations particulières. En effet, le 15 avril 1987, la Commission a présenté au Conseil trois propositions de règlement concernant les aides communautaires au revenu agricole, l'encadrement des aides nationales au revenu agricole et un régime communautaire d'encouragement à la cessation de l'activité agricole. Le Conseil devrait décider dans les prochains mois.

Est-ce à dire qu'en ce qui concerne les prix et les mesures connexes pour 1987/1988 le Conseil a répondu à l'ensemble des propositions de la Commission ? Certainement pas. Deux grands sujets ont constitué des pierres d'achoppement lors des négociations : le démantèlement des MCM positifs qui a reçu la complexe solution que l'on a exposée et le mécanisme de stabilisation dans le secteur des matières grasses. En effet, d'une part la production d'huile d'olive et de graines oléagineuses est une nécessité agronomique et sociale importante dans certaines régions de la Communauté ; mais, d'autre part, l'absence de protection aux frontières, l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal et la baisse des cours sur le marché mondial entraînent un coût budgétaire insupportable. Donc une double action doit être menée : une maîtrise de la production communautaire, qui a été décidée par le Conseil, et une contribution des consommateurs à la réalisation de l'équilibre budgétaire. Il ne s'agit, en aucune façon, d'une « taxe sur les matières grasses », comme certains l'ont appelée, mais d'un mécanisme de stabilisation des prix à la consommation.

En effet, une taxe est un droit fixe tandis que le mécanisme de stabilisation s'adapterait à l'évolution des cours et, surtout, fonctionnerait dans les deux sens. Un niveau de référence serait déterminé à partir de l'huile de soja. Si la moyenne des cours de l'année précédente est inférieure à ce niveau une cotisation est perçue sur toute huile ou graine végétale présentée à la consommation humaine dans la Communauté.

Si la moyenne des cours constatée est supérieure au niveau de référence, une aide à la consommation serait versée. Le Conseil n'a pas voulu se prononcer sur la proposition de la Commission ; mais celle-ci reste cependant sur la table du Conseil et elle sera à nouveau examinée



lors du conseil européen de Copenhague de décembre 1987. Encore un bel exemple de dérive institutionnelle !

La non-décision du Conseil sur le mécanisme de stabilisation dans le secteur des matières grasses a des conséquences budgétaires très importantes. L'ensemble des propositions de la Commission conduisait à des économies de 1,2 à 1,3 milliard d'ÉCU, dont 500 mio d'ÉCU en provenance de ce mécanisme, pour 1987. Pour 1988, les économies pouvaient être de l'ordre de 3,5 à 3,6 milliards d'ÉCU dont 2,1 milliards en provenance du mécanisme de stabilisation. En fait, les décisions du Conseil ont entraîné des dépenses supplémentaires par rapport à ces économies de 951 mio d'ÉCU pour 1987 et de 3 163 mio d'ÉCU pour 1988 dont 2 143 en provenance de la non-adoption par le Conseil du mécanisme de stabilisation.

En ce qui concerne le processus décisionnel du Conseil, il faut s'attendre à ce que le principe de la négocia-

tion permanente continue à être appliqué et même généralisé. Plusieurs dossiers importants concernant les marchés agricoles seront discutés avant les prochaines négociations de prix. Citons, à titre d'exemple, le mécanisme de stabilisation des matières grasses, la révision de l'organisation commune de marché de la viande ovine et caprine, le riz (variétés Indica), les mesures structurelles pour les producteurs de houblon, le marché de l'alcool agricole, etc. Cette négociation permanente sera d'autant plus accélérée et dense qu'elle sera menée en parallèle à d'autres dossiers tels que la réforme des fonds structurels et la réforme budgétaire qui, avec la réforme de la politique agricole commune, constituent une des clés de la réussite de l'Acte unique. Les enjeux dépassent donc les dossiers agricoles ; c'est dans la perspective du saut qualitatif de la Communauté que doivent s'inscrire les décisions politiques du Conseil en matière agricole. L'élan est donné ; il faut poursuivre.

ANNEXE 1

Décisions de prix en ÉCU pour les divers produits agricoles										
Produits, catégorie de prix ou de montant (période d'application)	1986/1987 Décisions		Décisions 1987/1988		Espagne			Portugal		
	Montants en ÉCU/t	% variation	Montants en ÉCU/t	% variation	Montants en ÉCU/t		% variation	Montants en ÉCU/t		% variation
					1986/1987	1987/1988		1986/1987	1987/1988	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Blé tendre 1.7.87-30.6.88										
Prix indicatif	256,16	+ 0,5	256,10	- 0,02	256,16	256,10	- 0,02	-	-	-
* Prix d'intervention blé panifiable (1)	179,44	0	179,44	0	172,58	173,72	+ 0,66	-	-	-
* (Prix d'intervention blé fourrager)	170,47	- 5,0	(2) 170,47	- 0	163,95	(2) 165,03	+ 0,66	-	-	-
Orge 1.7.87-30.6.88										
Prix indicatif	233,86	+ 0,5	233,80	0	233,86	233,80	0	-	-	-
* Prix d'intervention	170,47	- 5,0	170,47	0	156,53	158,85	+ 1,48	-	-	-
Maïs 1.7.87-30.6.88										
Prix indicatif	233,86	+ 0,5	233,80	0	233,86	233,80	0	-	-	-
* Prix d'intervention	179,44	0	179,44	0	172,58	173,72	+ 0,66	-	-	-
Sorgho 1.7.87-30.6.88										
Prix indicatif	233,86	+ 0,5	233,80	0	233,86	233,80	0	-	-	-
* Prix d'intervention	170,47	- 5,0	170,47	0	156,53	158,85	+ 1,48	-	-	-
Seigle 1.7.87-30.6.88										
Prix indicatif	233,86	- 0,3	233,80	0	233,86	233,80	0	-	-	-
* Prix d'intervention seigle (3)	170,47	- 5,9	170,47	0	159,05	160,95	+ 1,19	-	-	-
Blé dur 1.7.87-30.6.88										
Prix indicatif	357,70	0	357,70	0	357,70	357,70	0	-	-	-
* Prix d'intervention	299,60	- 4,0	291,59	- 2,67	211,06	219,78	+ 4,13	-	-	-
Aide (ECU/ha)	113,79	+ 12,3	121,80	+ 7,00	16,26	33,85	+ 108,18	-	-	-
Riz 1.9.87-31.8.88										
Prix indicatif - riz décortiqué	548,37	0	548,37	0	548,37	548,37	0	-	-	-
* Prix d'intervention - riz paddy	314,19	0	314,19	0	248,88	259,76	+ 4,37	-	-	-

* Pour la campagne 1987/1988, l'achat à l'intervention se fera à 94 % du prix d'intervention.

(1) Pour la campagne 1986/1987, ce prix est augmenté de 3,59 ÉCU/t pour une qualité supérieure. La même bonification est proposée pour 1987/1988.

(2) Ce prix résulte de l'application d'une réfaction maximum de 5,0 % (5 % en 1986/1987).

(3) Pour la campagne 1986/1987, ce prix est augmenté d'une bonification spéciale de 8,97 ÉCU/t pour le seigle panifiable. La même bonification a été décidée pour 1987/1988.

Sucre 1.7.87-30.6.88										
Prix de base de la betterave	40,89	0	40,89	0	47,98	47,98	0	43,72	43,72	0
Prix d'intervention du sucre blanc	541,80	0	541,80	0	627,80	627,80	0	501,20	510,00	+ 1,8-

Décisions de prix en ÉCU pour les divers produits agricoles										
Produits, catégorie de prix ou de montant (période d'application)	Décisions 1986/1987		Décisions 1987/1988		Espagne			Portugal		
	Montants en ÉCU/t	% variation	Montants en ÉCU/t	% variation	Montants en ÉCU/t		% variation	Montants en ÉCU/t		% variation
					1986/1987	1987/1988		1986/187	1987/1988	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Huile d'olive 1.11.87-31.10.88										
Prix indicatif à la production	3 225,6	0	3 225,6	0	3 225,6	3 225,6	0	3 225,6	3 225,6	0
Prix d'intervention	2 162,4	- 5	2 162,4	0	1 346,1	1 448,1	+ 7,6	1 996,5	2 017,2	+ 1,0
Aide à la production	709,5	0	709,5	0	145,7	208,3	+ 43,0	71,0	141,9	+ 99,9
Colza et navette 1.7.87-30.6.88										
Prix indicatif	464,1	0	450,2	- 3,0	408,9	402,6	- 1,5	464,6	450,2	- 3,0
* Prix d'intervention	421,5	0	407,6	- 3,3	366,3	360,0	- 1,7	421,1	407,6	- 3,3
Tournesol 1.8.87-31.7.88										
Prix indicatif	583,5	0	(1) 583,5	0	428,3	(1) 445,5	+ 4,0	583,5	(1) 583,5	0
* Prix d'intervention	534,7	0	(1) 534,7	0	379,5	(1) 396,7	+ 4,5	534,7	(1) 534,7	0
Soja 1.9.87-31.8.88										
Prix d'objectif	575,8	0	558,5	- 3	423,4	427,1	+ 0,9	675,8	558,5	- 3
Prix maximum	506,7	0	489,4	- 3,4	354,3	358,0	+ 1,0	506,7	489,4	- 3,4
Fourrages séchés										
Aide fixe 1.5.87-30.4.88	8,49	0	0	-	1,21	0	-	1,21	0	-
Prix d'objectif 1.5.87-30.4.88	178,92	0	178,92	0	152,45	156,86	+ 2,9	178,92	178,92	0
Pois, fèves et fèvesoles 1.7.87-30.6.88										
Prix de déclenchement	509,6	+ 0,6	447,6	- 12,2	509,6	447,6	- 12,2	509,6	447,8	- 12,2
Prix d'objectif	328,0	+ 1	295,2	- 10,0	328,0	295,2	- 10,0	328,0	295,2	- 10,0
Prix minimum - pois	286,3	+ 1	257,7	- 10,0	286,3	257,7	- 10,0	286,3	257,7	- 10,0
fèves et fèvesoles	276,2	+ 1	248,6	- 10,0	276,2	248,6	- 10,0	276,2	248,6	- 10,0
Lupins 1.7.87-30.6.88										
Prix de déclenchement	485,0	+ 0,5	430,5	- 11,2	449,6	404,3	- 10,1	485,0	430,5	- 11,2
Prix minimum	321,1	+ 1	289,0	- 10	299,0	271,9	- 9,1	321,0	289,0	- 10,0
Lin 1.8.87-31.7.88										
Prix d'objectif (graine)	554,1	0	554,1	0	468,1	477,7	+ 2,1	554,1	554,1	0
Aide fixe (textile) (par ha)	355,09	0	355,09	0	50,73	101,46	+ 100	50,73	101,46	+ 100
Chanvre 1.8.87-31.7.88										
Aide fixe (par ha)	322,48	0	322,48	0	46,07	92,14	+ 100	46,07	92,14	+ 100
Vers à soie 1.4.87-31.3.88										
Aide par boîte de graine de vers	108,67	0	112,00	+ 3,0	15,52	31,60	+ 103,6	15,52	31,60	103,6
Coton 1.9.87-31.8.88										
Prix d'objectif	960,2	0	960,2	0	960,2	960,2	0	960,2	960,2	0
Prix minimum	912,3	0	912,3	0	912,3	912,3	0	912,3	912,3	0

* Pour la campagne 1987/1988, l'achat à l'intervention se fera à 94 % du prix d'intervention.

(1) Prix pour une qualité ayant une teneur en humidité de 9 % au lieu de 10 %.

Décisions de prix en ÉCU pour les divers produits agricoles										
Produits, catégorie de prix ou de montant (période d'application)	Décisions 1986/1987		Décisions 1987/1988		Espagne			Portugal		
	Montants en ÉCU/t	% variation	Montants en ÉCU/t	% variation	Montants en ÉCU/t		% variation	Montants en ÉCU/t		% variation
					1986/1987	1987/1988		1986/187	1987/1988	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Lait 1.7.87-31.3.88										
Prix indicatif	278,4	0	278,4	0	-	-	-	-	-	-
Beurre										
Prix d'intervention	3 132,0	0	3 132,0	0	3 480,7	3 436,0	- 1,3	-	-	-
Lait écrémé en poudre										
Prix d'intervention	1 740,4	0	1 740,4	0	2 378,8	2 319,6	- 2,5	-	-	-
Fromage Grana padano 30-60 jours										
Prix d'intervention	3 889,3	0	3 889,3	0	-	-	-	-	-	-
Fromage Grana padano 6 mois										
Prix d'intervention	4 803,3	0	4 803,3	0	-	-	-	-	-	-
Parmigiano-Reggiano 6 mois										
Prix d'intervention	5 291,9	0	5 291,9	0	-	-	-	-	-	-



Viande bovine	6.7.87-3.4.88										
Prix d'orientation des gros bovins (1)		2 050,2	0	2 050,2	0	2 050,2	2 050,2	0	-	-	-
Prix d'intervention qualité R3 cat. A (2)		3 500	0	3 440	- 1,7	3 024	(3) 3 440	+ 13,8	-	-	-
Prix d'intervention qualité R3 cat. C (2)		3 350	0	3 440	+ 2,7	3 024	(3) 3 440	+ 13,8	-	-	-

(1) Prix exprimé par tonne poids vif.

(2) Compte tenu des conclusions du Conseil en 1984, la campagne 1987/1988 est la première pour laquelle le prix d'intervention pour le poids vif est remplacé par le poids abattu.

(3) Suite à la décision du Conseil de décembre 1986, les prix d'orientation et d'intervention fixés dans le secteur de la viande bovine sont applicables également en Espagne ; cette décision entraîne la suppression de l'aide nationale à l'abattage.

Viande ovine	6.1.88-3.1.89										
Prix de base (poids abattage)		433,2	0	423,2	0	4 323,2	4 323,2	0	4 323,2	4 323,2	0

Viande porcine	1.11.87-31.10.88										
Prix de base (poids abattage)		2 033,3	0	2 033,3	0	2 033,3	2 033,3	0	-	-	-

Décisions de prix en ÉCU pour les divers produits agricoles										
Produit, catégorie de prix ou de montant (période d'application)	Décisions 1986/1987		Décisions 1987/1988		Espagne			Portugal		
	Montants en ÉCU/t	% variation	Montants en ÉCU/t	% variation	Montants en ÉCU/t		% variation	Montants en ÉCU/t		% variation
					1986/1987	1987/1988		1986/187	1987/1988	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fruits et légumes prix de base										
Choux-fleurs 1.7.87-30.4.88		)	0	-	-	-	-	-	-	-
Tomates 1.7.87-30.11.87		)	-	0	-	-	-	-	-	-
Pêches 1.7.87-30.9.87		)	-	- 5	-	-	-	-	-	-
Citrons 1.7.87-31.5.88		)	-	- 2,5	-	-	-	-	-	-
Poires 1.7.87-30.4.88		)	-	0	-	-	-	-	-	-
Raisins de table 1.8.87-31.10.87		)(1)	-	0	-	-	-	-	-	-
Pommes 1.8.87-31.5.88		)	-	0	-	-	-	-	-	-
Mandarines 16.11.87-29.2.88		)	-	- 5	-	-	-	-	-	-
Oranges douces 1.12.87-31.5.88		)	-	- 2,5	-	-	-	-	-	-
Abricots 1.7.87-31.7.87		)	-	- 5	-	-	-	-	-	-
Aubergines 1.7.87-31.10.87		)	-	0	-	-	-	-	-	-

(1) Variations des prix de retrait en 1986/1987 : Choux-fleurs + 1, tomates - 7,5, pêches - 7,5, citrons - 2,5, poires 0, raisins de table 0, pommes 0, mandarines - 2,5, oranges douces - 2,5, abricots - 4 et aubergines + 1. Les variations de prix de base en 1987/1988 entraînent une variation équivalente du prix de retrait.

Vin de table	1.9.87-31.8.88										
Prix d'orientation Type RI		3,42	0	3,35	- 2	2,11	2,28	+ 8,1	-	-	-
Prix d'orientation Type RII		3,42	0	3,35	- 2	2,11	2,28	+ 8,1	-	-	-
Prix d'orientation Type RIII		53,30	0	52,23	- 2	32,88	35,55	+ 8,1	-	-	-
Prix d'orientation Type AII		3,17	0	3,11	- 2	1,95	2,11	+ 8,2	-	-	-
Prix d'orientation Type AIII		71,02	0	69,60	- 2	43,74	47,32	+ 8,2	-	-	-
Prix d'orientation Type AIII		81,11	0	79,49	- 2	49,96	54,05	+ 8,2	-	-	-

(Tabac : voir page 535).

Semences	diverses aides	0		Jusqu'à 10 %		Jusqu'à + 10 %		Jusqu'à + 10 %
----------	----------------	---	--	--------------	--	----------------	--	----------------

Source : « Prix agricoles 1987/1988 - Décisions du Conseil, Notes rapides de l'Europe Verte, n° 41.

Décisions de prix en ÉCU pour les divers produits agricoles				
Produit, catégorie de prix ou de montant (période d'application)	Récolte 1986 Décisions		Décisions CEE « 12 » 1987	
	Prix/prime %	variation sur 1985	Prix/prime %	variation sur 1986
1	2		3	
Groupe I				
3. Virgin D))	
7. Bright))	
17. Basmas	) Prix	0)	
18. Katerini	) Prime	0	) Prix	+ 3
26. Virgin EL. (1)	)		) Prime	+ 5
31. Virgin Esp.	) prix	0)	
33. Virgin Port.	) prime	-)	
II				
2. Bad. Burley	) Prix	- 2)	
8. Burley I	) Prime	- 2)	
9. Maryland	Prix/prime	0	) Prix	0
25. Burley EL. (2)	Prix/prime	- 2	) Prime	+ 3
32. Burley Esp.	) Prix	- 2)	
34. Burley Port.	) Prime	-)	
III				
1. Bad. Geud))	
4. Paraguay	) Prix	- 4)	
5. Nijkerk	) Prime	- 4)	
6. Missionero))	
10. Kentucky	) Prix/prime	- 0	) Prix	+ 2
16. Round Tip	Prix/Prime	- 4	) Prime	+ 2
27. Santa Fé	Prix - 4 Prime	-)	
28. Burley fermenté	) Prix	- 6)	
29. Havana Esp.	) Prime	-)	
30. Round Scafati	) Prix - 4 Prime -)	
IV				
13. Xanti-Yaka	) Prix	- 4)	
14. Perustitza	) Prime	- 4)	
15. Erzegovina	)		) Prix	0
19. K.K. classic	Prix/prime	- 2	) Prime	
20. K.K. non-classic	) Prix/prime	- 4)	
21. Mygrodata Ag.	) Prix	- 2)	
22. Zichnomyrodata	) Prime	- 2)	
V				
11. Forch. Havana))	
12. Beneventano	) Prix	- 6	) Prix	- 6
23. Tsebelia	) Prime	- 6	) Prime	- 4
24. Mavra))	

« - » première fixation en 1986

(1) Pour la récolte 1986 l'augmentation de prix fut de 9,1 % et l'augmentation de la prime de 69,5 %.

(2) Suite à l'application de l'article 13 du règlement 727/70 au Burley EI le niveau final de la prime de cette variété est pour la récolte de 1987 supérieur de 26,6 % à celui de la récolte de 1986, le prix d'intervention est diminué d'environ 11,8 % (par réduction à 75 % au lieu de 85 % du rapport entre le prix d'intervention et le prix d'objectif).

Source : « Prix agricoles 1987/1988 - Décisions du Conseil, notes rapides de l'Europe Verte, n° 41.



ANNEXE 2

Mesures connexes

Céréales :

— les frais de transport d'Ormes à Duisburg ont été actualisés (32,70 ECU/t contre 32,76 en 1986/1987), d'où la baisse de 0,06 ECU/t du prix indicatif ;

— les majorations mensuelles sont abaissées de 2,83 ECU/t à 2,70 pour le blé dur et de 2,45 à 2,00 pour les autres céréales. Elles s'appliquent d'août à fin juin pour le prix indicatif et de novembre à mai (donc, 7 majorations au lieu de 9 pour le prix d'intervention) ;

— les indemnités de fin de campagne n'ont pas été appliquées en 1987 ;

— la bonification pour le seigle panifiable est maintenue à 8,97 ECU/t et celle pour le froment panifiable à 3,59 ECU/t ;

— les délais de paiement sont fixés uniformément à 110 jours dans tous les cas ;

— le prélèvement de co-responsabilité est maintenu, en attendant le rapport de la Commission, à 5,38 ECU/t, soit 3 % du prix d'intervention du blé panifiable. La Commission peut autoriser un État membre, à sa demande, à prélever la taxe au stade de la première vente (collecte) à condition de ne pas affecter les conditions de concurrence. Reconduction du régime autorisant certains États membres à exonérer directement les petits producteurs du paiement du prélèvement ;

— reconduction de l'aide directe de 120 mio d'ÉCU aux petits producteurs ;

— la teneur minima en humidité est fixée à 14,5 % pour l'intervention. La Commission est autorisée à porter ce taux à 15 % et, exceptionnellement, à 15,5 % ;

— la bonification de 2 % du prix d'intervention n'est octroyée au blé panifiable que s'il a un taux de protéine de 14 %, un indice de Zeleny de 35 et un indice de chute de Hagberg de 240 ;

— le système d'intervention a été modifié (voir article) : l'intervention n'est déclenchée que si le prix moyen du marché communautaire se situe en dessous du prix d'intervention et seulement pendant la période d'intervention. Les prix de marché sont égaux aux cotations constatées dans un nombre réduit de ports d'exportation représentatifs de la Communauté, diminuées d'un montant forfaitaire représentant les frais d'approche entre les zones de production et d'exportation. Les ports varient selon les céréales. Sans préjudice de ces mesures, la Commission s'engage à prendre les mesures particulières d'intervention (intervention préventive) quand l'évolution des prix sur un marché isolé marque un fléchissement important. L'achat à l'intervention se fait à un prix égal à 94 % du prix d'intervention ; ce prix diminué est augmenté des majorations mensuelles prévues pour les mois en cause. La Commission prendra les mesures nécessaires pour que le prix de revente à partir de l'intervention corresponde au prix de soutien effectivement appliqué ;

— l'intervention s'étend du 1^{er} octobre au 31 mai ; pour les 4 États membres du Sud, du 1^{er} août au 31 mai ;

— pour le blé dur, vu la proposition de la Commission d'étendre au blé dur l'indemnité compensatoire accordée aux zones de montagne et aux régions défavorisées, ces territoires ne bénéficient plus de l'aide au blé dur. Les régions bénéficiaires sont donc : a) en Italie : les Abruz-

zes, la Basilicate, la Calabre, la Campanie, le Lazio, les Marches, la Molise, les Pouilles, la Sardaigne, la Sicile et la Toscane. b) En France : régions Provence-Alpes-Côtes d'Azur et Languedoc-Roussillon. c) En Grèce : Grèce centrale, Péloponèse, îles Ioniennes, Thessalie, Macédoine et îles de la mer Egée. d) Espagne : communauté autonome d'Andalousie, provinces de Urgos, de Badajoz et de Zaragoza ;

— l'objectif d'une relation de prix du blé dur/blé tendre de 120 doit être maintenu. Mais le prix du blé n'est diminué que de 2,7 % et l'aide est augmentée d'un montant qui ne compense que 50 % de la diminution du prix d'intervention ;

— assouplissement des critères pour la qualité minimale du froment dur avec fixation d'un pourcentage maximal d'éléments qui ne sont pas des céréales de qualité irréprochable à 12 % (au lieu de 10 %) afin de tenir compte de la réincorporation du froment tendre dans cette rubrique ainsi que de l'augmentation du pourcentage des grains brisés à 6 %. Cependant, pour la Grèce, et seulement pour 1987/1988, la Commission s'engage à réexaminer l'acceptation à l'intervention du froment dur avec un pourcentage maximal de 14 % d'éléments qui ne sont pas des céréales de base de qualité irréprochable, dont, au maximum, 5 % « autres céréales » et 6 % « grains brisés » ;

— en ce qui concerne l'Espagne, la Commission s'engage à prendre, en juillet, des mesures spéciales d'intervention sous forme d'achat si l'évolution des prix moyens sur le marché espagnol en juillet risque de conduire à des achats massifs à l'intervention les mois suivants.

Riz

— Le système d'intervention est du même type que celui des céréales. L'intervention est limitée à 7 mois (01.12.1987 au 30.06.1988).

— Variétés (Indica) bénéficiant de l'aide : détermination des variétés, classification et caractéristiques complémentaires avant le 31.12.1987.

— Le trafic « à l'identique » reste à l'intérieur du régime du trafic de perfectionnement actif.

— Les majorations mensuelles sont maintenues à 3,30 ECU/t pour le prix d'intervention et passent de 4,12 à 3,93 pour le prix indicatif.

— Les coûts de transport de Vercelli à Duisburg passent de 53,52 ECU/t à 58,81 ; mais le prix indicatif est maintenu puisque l'intervention se fait à 94 % du prix d'intervention.

Produits amylacés

— Le prix minimal à verser aux producteurs de pommes de terre pour la quantité de pommes de terre nécessaire à la fabrication d'une tonne de féculé (5 t de pommes de terre) est maintenue à 272,93 ECU. La prime à la production de féculé de pommes de terre a été maintenue à 18,70 ECU par tonne de pommes de terre jusqu'au 30 juin 1989.

— Dans le cadre du nouveau régime applicable aux produits amylacés, il est prévu une dégressivité jusqu'au 30 juin 1989 des restitutions à la production des produits pro-

tégés. Les restitutions à la production passent donc de 15,00 ÉCU/t de maïs à 10,00 ÉCU, de 20,00 ÉCU/t de blé panifiable à 14,00 ÉCU, de 18,00 ÉCU/t de riz à 13,00 ÉCU et de 24 ÉCU/t de féculé de pommes de terre à 16,00 ÉCU. Pour les produits du secteur non protégé, dont la liste est arrêtée, la restitution pour 1987/1988 est égale à 100 % (50 % pour 1986/1987) de la différence entre la restitution calculée normalement (différence entre prix d'intervention et prix CAF) et les restitutions citées ci-dessus.

Sucre

— Poursuite en 1987/1988 de l'autorisation, déjà décidée en 1986, d'octroi d'aides nationales en Italie, avec un maximum de 23,64 % du prix d'intervention et possibilité de dépassement des 23,64 % dans la mesure où cette aide s'insère dans un programme de restriction de la production. Maintien de l'aide nationale de 6,04 ÉCU/100 kg pour les DOM français.

— Le remboursement mensuel pour frais de stockage est abaissé de 0,53 ÉCU/100 kg à 0,49.

— La cotisation de stockage a été maintenue à 4,00 ÉCU/100 kg.

— Instauration d'une cotisation spéciale destinée à résorber intégralement la partie de la perte globale pour 1986/1987 non couverte par le produit des cotisations à la production applicables à 1986/1987. Elle est appliquée à chaque entreprise productrice de sucre et d'isoglucose et est établie, en fonction des recettes dégagées par chaque entreprise, par les cotisations à la production payées au titre de 1986/1987. Elle s'ajoute à la cotisation globale de 80 mio ÉCU à payer au titre des campagnes antérieures.

— Le Conseil reconnaît la nécessité de prendre des mesures dans les meilleurs délais afin de résoudre le problème de la marge de raffinage pour le sucre brut de canne au Royaume-Uni. La Commission s'engage à faire des propositions appropriées en temps utile.

— Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de prévoir, dans le cadre de ses propositions à présenter prochainement en ce qui concerne le régime des quotas de production dans le secteur du sucre, des mesures d'aide communautaire permettant l'adaptation de l'industrie de transformation de la betterave en sucre aux Açores pendant la période de transition prévue par le traité d'adhésion et que ces mesures seront applicables avec effet à partir de la campagne de commercialisation 1987/1988.

— L'industrie du sucre de canne espagnole est exonérée d'une façon dégressive pendant la période de transition de la participation au régime de stockage du secteur du sucre.

Huile d'olive

— L'aide à la production est fixée à 80,95 ÉCU/100 kg pour les producteurs dont la production est égale ou inférieure à 200 kg.

— Retenue de 2,5 % (2,1 % en 1986/1987) sur l'aide à la production pour contribuer au financement des frais occasionnés par les activités de contrôle confiées aux organisations de producteurs reconnues et à leurs unions. Retenue de 2 % pour une 2^e action visant à améliorer la qualité de la production oléicole, à réaliser en 1989.

— Instauration d'un régime de quantité maximale garantie. Pour 1987/1988, cette quantité a été fixée à

1 350 000 t. Si la production effective est inférieure à cette quantité, l'aide est payée à 100 % et la différence entre production effective et quantité maximale fixée est reportée à l'année suivante et s'ajoute à la quantité maximale garantie de l'année suivante. Si la production effective est supérieure à la quantité maximale garantie, éventuellement majorée de la quantité reportée, l'aide est diminuée d'un coefficient égal à la quantité effectivement produite divisée par la quantité garantie. L'enveloppe budgétaire est donc fixe. Cependant, l'aide aux petits producteurs n'est pas diminuée pour autant. Parallèlement, les dispositions qui limitaient les superficies oléicoles dont la production est éligible à l'aide à la production sont supprimées.

— Le Conseil déclare son intention d'introduire en 1991 l'aide à la consommation d'huile d'olive au Portugal et en Espagne au niveau existant dans la Communauté à 10, corrigée de la différence existante entre les prix respectifs d'intervention ainsi que de l'incidence des droits de douane sur les huiles concurrentes.

Graines oléagineuses et protéagineuses

— Le maintien des prix ne s'applique qu'à la qualité double zéro pour le colza d'où baisse des prix pour les autres qualités.

— Le maintien des prix pour le tournesol ne s'applique qu'à une qualité-type dont le taux d'humidité est de 9 % (10 % en 1986/1987).

— La Commission rappelle son intention de réserver, à partir de 1991/1992, l'octroi de l'aide pour le colza aux seules graines 00.

— Les quantités maximales sont inchangées, sauf pour le tournesol au Portugal. Colza et navette : 3,5 mio/t plus 10 000 t pour l'Espagne et 1 000 t pour le Portugal. Tournesol : 1,7 mio t plus 1,2 mio t pour l'Espagne et 53 500 t pour le Portugal. Quand la production estimée est supérieure à la quantité maximale garantie, le montant unitaire de l'aide est abaissé, dès le début de la campagne, proportionnellement au dépassement, dans la limite maximale de 10 % (5 % en 1986/1987) du prix indicatif. Le Conseil n'a pas voulu s'engager pour les autres campagnes. La Commission maintient sa proposition de butoir de 15 % pour 1988/1989, de 20 % pour 1989/1990 et de suppression pour 1990/1991.

— Les majorations mensuelles pour colza et navette passent de 4,96 ÉCU/t à 3,97 (7 majorations : du 1.11.1987 au 31.05.1988) et celles du tournesol de 5,91 ÉCU/t à 4,73 (7 majorations : du 1.12.1987 au 31.06.1988).

— La période d'intervention s'étend du 1.10 au 31.05 pour le colza et le tournesol. Il n'y a déclenchement de l'intervention que si les prix du marché communautaire sont inférieurs au prix d'intervention corrigé éventuellement par le butoir de 10 %. L'achat se fait alors à 94 % de ce prix d'intervention.

— Instauration d'une aide à la production, jusqu'au 31.12.1990, pour les graines de tournesol produites et transformées au Portugal dont le montant est égal à la différence entre prix portugais et prix du marché mondial majoré des droits de douane à l'importation au Portugal.

— Pour le soja, instauration d'un régime de quantité minimale garantie (1,1 mio t soit 122 % de la production de 1986/1987). Si la production estimée est supérieure à cette quantité, le montant unitaire de l'aide est réduit proportionnellement, dans la limite maximale du butoir de 10 % du prix d'objectif, dès le début de campagne. Si la production effective diffère de la production estimée, il



y a ajustement de la quantité maximale garantie pour la campagne suivante.

— Pour les pois, fèves, féveroles et lupins doux : maintien du montant des majorations mensuelles (1,8 ÉCU/t pour le prix d'objectif et le prix minimal et 4 ÉCU/t pour le prix de seuil de déclenchement), de leur nombre [8] et de leur période d'application (1.09.1987 au 30.04.1988).

— Pour les fourrages séchés, suppression de l'aide forfaitaire. L'aide variable est fixée à 100 % de la différence entre le prix d'objectif et le prix du marché mondial. Pour les fourrages séchés au soleil, un montant fixe à déduire de l'aide variable sera déterminé par la procédure des comités de gestion.

Fibres textiles

— Pour le coton, malgré la proposition de la Commission, le Conseil décide de maintenir le calcul de l'aide sur base du coton non égrené.

— Le financement de la mécanisation sera assuré par les groupements de producteurs.

— Maintien de la quantité maximale garantie à 752 000 t de coton non égrené. Lorsque la production estimée dépasse cette quantité, l'aide est diminuée d'un coefficient proportionnel au dépassement. Si la production effective diffère de la production estimée et aboutit à un ajustement du montant de l'aide différent, la quantité garantie maximale est ajustée pour la campagne suivante. Pour 1987/1988, le butoir est de 15 % du prix d'objectif ; il sera de 20 % en 1988/1989, de 25 % en 1989/1990 et sera supprimé en 1990/1991.

— Pour le lin textile, la retenue pour les actions de promotion et de recherche de nouveaux débouchés est portée de 28,41/ÉCU/ha à 35,51 (Espagne et Portugal de 4,06 à 10,15).

Fruits et légumes

— Les primes de commercialisation pour les oranges (de 8,69 ÉCU/100 kg à 15,83 selon les variétés) et les mandarines (12,95 ÉCU/100 kg) sont maintenues à leur niveau de 1986/1987. Elles sont supprimées pour les citrons. Elles ont été supprimées pour les clémentines en 1986/1987.

— Lorsque, dans un État membre, la production de produits à base de tomates est limitée par un accord interprofessionnel ou une mesure nationale, les quantités réparties entre les entreprises de transformation peuvent être augmentées, au maximum, de 20 % avec une réduction correspondante de l'aide. Ce pourcentage est réduit à 10 % pour 1987/1988, les États membres pouvant soit conclure des accords interprofessionnels, soit prendre des mesures nationales. Mais, une prime de 2 % est octroyée aux transformateurs qui concluent des contrats avec des groupements de producteurs pour un pourcentage significatif de leurs approvisionnements et qui transforment effectivement la totalité des quantités pour lesquelles les contrats ont été conclus. Le « pourcentage significatif » peut être différencié pour l'Espagne et le Portugal, étant donné qu'il faut tenir compte du degré de développement des groupements de producteurs.

— Pour les tomates fraîches, les producteurs ne sont plus soumis à un coût de conditionnement en emballage pour bénéficier d'un retrait. Cependant, dans ce cas, un coefficient de 0,80 est appliqué pour les tomates en vrac ou dans des emballages supérieurs à 15 kg. Ce coefficient est celui appliqué, dans ce cas, pour les autres fruits et légumes. Cette dérogation est limitée à août et septembre, période de transformation.

— Les retraits de tomates fraîches destinées à la transformation ne devraient pas dépasser 10 % de la production. Si ce seuil est dépassé, le prix d'achat à fixer pour la campagne suivante serait réduit à 1 % par tranche de 10 000 t excédentaires avec un butoir de 20 %.

— En ce qui concerne l'Espagne et le Portugal, la Commission s'engage à ne fixer un montant compensatoire pour les produits transformés à base de tomates que si elle constate que sa non-application entraînerait des conditions anormales de concurrence entre les industries espagnoles et portugaises et celles des autres États membres de la Communauté.

— En ce qui concerne les coefficients relatifs aux calibres et aux catégories de qualité des tomates, des poires, des pommes, des pêches et des oranges, la Commission prendra les mesures nécessaires pour qu'ils soient fixés pour 1987/1988 à un niveau correspondant à 50 % de l'écart existant entre les coefficients précédemment fixés et les coefficients prévus par le règlement 3 587/86 sans qu'aucun coefficient ne puisse être supérieur à 1. Pour 1987/1988, le coefficient de variété est fixé pour les tomates San Marzano à 1, pour les autres tomates allongées à 0,85 ainsi que pour les poires Passe Crassane. Pour 1988/1989, le solde de l'écart sera éliminé.

— Pour les Satumas et les clémentines, la Commission fera au Conseil une proposition en vue d'introduire un régime de prix de base et de prix d'achat assorti d'un mécanisme prévoyant que, si les quantités retirées du marché dépassent une quantité maximale, les prix seront réduits l'année suivante. Elle fera, pour la prochaine campagne, une proposition de fixation de ces niveaux de prix sur base des prix constatés sur les marchés situés dans les zones excédentaires ayant les prix les plus bas. La Commission étudiera la nécessité de prévoir l'introduction d'un système analogue pour les mandarines et les nectarines et fera les propositions appropriées au Conseil.

— La Commission fera les propositions nécessaires en vue de permettre l'octroi de l'aide à la transformation pour les variétés d'oranges Shamouti pour une quantité de matières premières de 3 000 t et pour les variétés Cadenara, Castellana, Macetera pour, au total, 10 000 t pour 1987/1988.

— La Commission examinera, pour tous les fruits et légumes soumis à intervention s'il y a lieu de modifier le calendrier d'intervention. Après rapport au Conseil, la Commission fera éventuellement des propositions pour 1988/1989.

— Pour les raisins secs, la Commission s'engage à présenter, en temps utile, au Conseil, pour application en 1988/1989, l'extension du régime d'aide à la production à l'Espagne et au Portugal.

Vin

— Le Conseil n'a pas pris de décision au sujet de la limitation des droits de replantation. La Commission demande au Conseil de réexaminer le problème.

— La Commission présentera son rapport sur l'enrichissement du vin avant 1990.

— Le Conseil a autorisé la Commission à utiliser, à titre temporaire, un pourcentage d'utilisation pour la distillation obligatoire (moyenne des quantités de productions de référence) différent de 85 %. Mais l'intégralité du texte de Dublin doit être maintenu. En ce qui concerne la Grèce, le Conseil accepte que la distillation obligatoire puisse être mise en œuvre en 1987/1988 et 1988/1989 selon des dis-

positions particulières pour tenir compte des difficultés à déterminer les rendements à l'hectare.

— Avant le 1^{er} janvier 1988, le Conseil arrêtera la mise en place d'une structure communautaire assurant à des agents spécifiques de la Commission le moyen d'intervenir, en matière de contrôle de l'application des dispositions communautaires, en collaboration avec les instances nationales.

— La Commission transmettra au Conseil un rapport sur le marché de l'alcool.

Tabac

— La Commission suivra attentivement l'évolution de la production et de la commercialisation des variétés Burley et Virginia dans la Communauté. Elle ne manquera pas de prendre, si nécessaire, les mesures appropriées pour faire face à d'éventuelles difficultés.

— La Commission examinera les dispositions concrètes en vue de renforcer la politique contractuelle dans le cadre des groupements de producteurs.

Houblon

— Le Conseil reconnaît la nécessité de prendre des mesures en vue de faciliter, notamment, la reconversion variétale. La Commission, dans le cadre de ses propositions pour l'aide 1986, proposera des mesures structurelles en faveur des groupements ou fédérations de producteurs répondant à certains critères.

Produits laitiers

— Réduction de 2 % des quotas, déjà décidée en 1985/1986 ; donc les quantités globales (livraisons) sont de 101 958 803 t pour 1987/1988 (103 988 574 t en 1986/1987) :

Belgique	3 146 780	Italie	8 622 040
Danemark	4 784 360	Luxembourg	259 400
Allemagne	22 954 540	Pays-Bas	11 739 420
France	25 121 320	Royaume-Uni	15 022 983
Grèce	526 260	CEE 10	97 351 803
Irlande	5 174 400	Espagne	4 607 000

Les quantités de l'Espagne ont été réduites de 2 % comme les autres quantités et augmentées de 100 000 t dont 50 000 t en provenance des ventes directes et 50 000 t en provenance de la réserve communautaire, qui a été augmentée du même montant.

Les quantités globales garanties (ventes directes) sont de 3 697 937 t pour 1987/1988 (3 824 426 t en 1986/1987).

Belgique	392 000	Italie	1 093 680
Danemark	980	Luxembourg	980
Allemagne	127 400	Pays-Bas	93 100
France	856 520	Royaume-Uni	387 517
Grèce	45 080	CEE 10	3 012 937
Irlande	15 680	Espagne	685 000

— La réserve communautaire a été augmentée des 50 000 t de l'Espagne (443 000 t contre 393 000 t en 1986/1987). La répartition en 1986/1987 était : 303 000 t à l'Irlande, 25 000 t au Luxembourg et 65 000 t au Royaume-Uni.

— Le régime des quotas a été aménagé, le 16.12.1986 : maintien du régime du rachat des quotas laitiers contre engagement de cesser définitivement la production laitière ; augmentation de l'indemnité à la charge du FEOGA de 4 ÉCU par an et par 100 kg à 6 ÉCU : possibilité pour l'État membre d'apporter un complément national ; possibilité pour les États membres de continuer à appliquer un régime national de rachats des quotas ; possibilité d'utiliser les fonds du FEOGA non utilisés à des fins de restructuration ; suspension linéaire temporaire de 4 % des quotas avec une compensation de 10 ÉCU pour une réduction de 100 kg et par an de la production pendant 2 ans et avec possibilité d'un ajout national de 2,5 ÉCU par 100 kg, uniquement pour 1987/1988 ; prorogation jusqu'à fin 1988/1989 de la compensation régionale et de la faculté d'utiliser, pour financer les programmes nationaux de rachat, une partie du prélèvement perçu par dépassement individuel sans que la quantité globale soit dépassée.

— Les États membres sont autorisés à revendre les quotas achetés dans le cadre d'un programme de cession à certaines catégories de producteurs des zones de collecte ; dans ce cas, il peut y avoir une participation de capitaux privés.

— Le prélèvement de co-responsabilité est de 2 %.

— Le rapport matières grasses/matières non grasses est maintenu à 48, 22/51, 78.

— L'aide au lait écrémé en poudre est fixée à 80 ÉCU/100 kg.

— Les États membres sont autorisés à octroyer une aide nationale de 50 ÉCU/100 kg à la consommation de beurre. Le FEOGA ne participe plus à ce financement depuis 1986/1987.

— Admission à l'intervention du beurre fabriqué à partir de crème douce.

— La période transitoire pour l'intervention du beurre salé se termine au début de 1989/1990.

— Adoption de la proposition concernant la dénomination du lait et des produits laitiers.

— Le Conseil pourra adopter le système de cession temporaire des quantités de référence individuelles entre producteurs livrant au même acheteur.

— Adaptation des coefficients qui permettent d'augmenter les quantités livrées, si la matière grasse des quantités livrées augmente.

— Modification du régime d'intervention (voir article).

Viande bovine

Le 16.12.1986, le Conseil a pris les décisions suivantes, couvrant la période du 6.4.1987 au 31.12.1988 :

— ouverture de l'intervention si : a) le prix moyen de marché dans la Communauté pour la qualité ou le groupe de qualités faisant l'objet de l'intervention est inférieur à 91 % du prix d'intervention correspondant, b) le prix moyen de marché au niveau national pour la qualité ou le groupe de qualités concernées est inférieur à 87 % du prix d'intervention correspondant. Il faut qu'il y ait les 2 conditions à la fois ;

— pour chacune des qualités ou groupes de qualités faisant l'objet de l'intervention, le prix d'achat est la moyenne pondérée des prix de marché dans les États membres où des achats d'intervention sont effectués, majorés de 2,5 % du prix d'intervention ; toutefois le prix



d'achat ne peut être inférieur aux prix moyens de marché les plus élevés dans les États membres ou régions où il y a des achats d'intervention. Des mesures spéciales pourraient être prises, via les Comités de gestion, au cas où les prix d'achat s'établiraient à un niveau susceptible de déclencher une spirale à la baisse afin de ramener les prix d'achat au niveau des seuils de déclenchement ;

— si besoin est, en vue de stabiliser le marché, la Commission, via les Comités de gestion, peut prendre certaines mesures : aides au stockage privé, achat à l'intervention ;

— prime à la vache allaitante : la contribution du FEOGA passe de 15 à 25 ÉCU ; maintien de la prime complémentaire financée nationalement pour un maximum de 25 ÉCU. Maintien de la prise en charge par le FEOGA de 20 de ces 25 ÉCU dans le cas de l'Irlande, de l'Irlande du Nord et de la Grèce ;

— maintien du régime de prime à la naissance des veaux en Grèce, en Italie, en Irlande et en Irlande du Nord. Le montant unitaire à charge du FEOGA est de 9 ÉCU avec autorisation, pour la seule Italie, d'octroyer une prime nationale complémentaire de 23 ÉCU ;

— maintien du régime de la prime variable à l'abattage de certains gros bovins au Royaume-Uni (65 ÉCU + claw-back appliqué aux exportations intra et extra CEE du Royaume-Uni) ;

— instauration d'une prime spéciale temporaire de 25 ÉCU pour les animaux mâles élevés jusqu'à l'âge adulte, payée une seule fois au cours de la vie de l'animal

ou à l'abattage, jusqu'à 50 têtes par exploitation. Cette prime n'est pas versée dans les États membres où il y a une prime aux veaux ou une prime variable sauf en Irlande où 18 ÉCU pourront être versés dans les mêmes conditions ;

— la grille communautaire de classement des carcasses sera utilisée de façon définitive et permanente pour la fixation des prix agricoles des carcasses de gros bovins et des mesures d'intervention ;

— reconduction du double relevé « vif » et « abattu » des prix de marché.

Viandes ovine et caprine

— Retrait des propositions de la Commission concernant la modification des définitions des « brebis éligibles » et des « chèvres éligibles ». Ce point sera repris dans son rapport de 1987.

— Inclusion, dans la liste des brebis éligibles, de femelles de certaines races rustiques de régions bien délimitées du nord de l'Écosse.

— La proposition concernant le plafond de la prime à la brebis reste sur la table du Conseil.

— La Commission à l'intention de revoir la question de la prorogation éventuelle du *claw-back* pour les exportations. Elle s'engage aussi à revenir sur l'écart entre le taux vert et le taux réel (taux de marché) existant dans le cadre de ses propositions sur l'adaptation de l'organisation commune de marché des viandes ovine et caprine.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

MÉLANGES 2. HARMONISATION FISCALE, MARCHÉ COMMUN DES SERVICES, PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES 1988, FONDS STRUCTURELS

Pierre MAILLET

Classiquement, la Commission adopte et transmet fin juillet un lot de communications. Le phénomène a pris cette année une ampleur inaccoutumée, tant par le nombre de documents que par leur importance. C'est donc un ensemble varié de textes que nous allons présenter et commenter.

I. — L'harmonisation fiscale (1)

1. L'esprit des propositions

La réforme des systèmes fiscaux européens est à l'ordre du jour avec deux objectifs en vue :

— au niveau national, rendre le système fiscal plus conforme aux objectifs d'efficacité économique et de justice sociale. Les trois pistes ainsi explorées sont d'une part un allègement des systèmes, devenus d'une lourdeur et d'une complexité effroyables par suite d'ajouts successifs (processus de sédimentation législatif et réglementaire), d'autre part, une réorientation de la fiscalité pesant sur les entreprises afin de stimuler des calculs économiques menant à des choix plus efficaces et de favoriser le processus d'innovation, enfin une modification des poids relatifs des fiscalités directe et indirecte ;

— au niveau communautaire, procéder à l'harmonisation suffisante des systèmes nationaux pour pouvoir supprimer la frontière fiscale en vue de l'achèvement du marché intérieur, l'idée de base étant pour les exportations intracommunautaires, de remplacer pour la TVA l'actuelle taxation à l'importation par une taxation à la production.

Les deux objectifs sont, pour l'Europe, aussi fondamentaux l'un que l'autre ; il s'agit, dans les deux cas, de supprimer des sources d'inefficacité qui handicapent l'économie européenne, réduisent sa compétitivité et sont vraisemblablement des obstacles à l'amélioration de l'emploi.

Vue de Sirius, la démarche raisonnable paraît être de viser les deux objectifs simultanément, car la modification profonde d'un système fiscal est quelque chose qu'on ne peut faire que rarement, tellement elle entraîne d'ajustements économiques et met en cause des équilibres socio-politiques.

Mais, vues de Bruxelles, les choses revêtent une physiologie assez différente. En effet, les idées sur la « fiscalité optimale » diffèrent selon les spécialistes et selon les pays, qui ont des traditions différentes et des niveaux de développement différents. Il paraît donc illusoire d'espérer obtenir, dans un délai pas trop long, un accord entre les partenaires sur « le meilleur système fiscal européen ». D'autre part, tout changement vers une formule identique (ou analogue) pour tous les pays est considérée par certains comme intéressant (et donc acceptable), mais par d'autres comme perturbateur, voire nocif. D'où l'attitude modérément ambitieuse de la Commission. « Il faut dire clairement que le « paquet » actuel n'est pas destiné à atteindre un système fiscal idéal pour la Communauté mais

(1) Documents : COM (87) 320 final/2 : Achèvement du marché intérieur - Rapprochement des taux et harmonisation des structures des impôts indirects. COM (87) 323 final/2 : Achèvement du marché intérieur - Mise en place d'un mécanisme de compensation de la TVA pour les ventes intracommunautaires, ainsi que les COM (87) 321, 322, 324 à 328 contenant des projets de directives.



un projet tendant à l'élimination des frontières fiscales. C'est dans ce sens que la Commission a essayé de trouver des solutions pragmatiques ».

« L'élimination des frontières fiscales implique, en ce qui concerne les échanges intracommunautaires, la suppression du système actuel qui consiste à exonérer les biens de la taxe à l'exportation et à leur appliquer la taxe à l'importation, comme cela est d'ailleurs prévu depuis l'adoption de la première directive TVA, il y a vingt ans. L'élimination de la distinction qui est actuellement faite entre les livraisons effectuées à l'intérieur d'un État membre et les livraisons à un autre État membre devrait se traduire pour les entreprises par une simplification notable des formalités administratives ».

D'après la Commission, cette élimination des frontières fiscales implique deux opérations :

— « un rapprochement des taux de TVA et des principales accises pour éviter des distorsions de concurrence, des détournements de trafic et des fraudes fiscales inacceptables ». Sur d'autres impôts indirects, qui varient considérablement d'un État membre à l'autre, la Commission « n'estime pas que leur rapprochement est une condition indispensable de la suppression des frontières fiscales » ;

— la mise en place d'un mécanisme « destiné à garantir qu'après la suppression des contrôles aux frontières, les États membres continueront à percevoir les recettes auxquelles ils ont droit ».

La première opération est effectivement fondamentale, si on veut parvenir à un marché unique efficace. La seconde a un caractère plus contingent, elle vise à désarmer les oppositions d'origine budgétaire des divers pays membres à l'opération.

2. Le rapprochement proposé des fiscalités

a) La TVA

Le tableau 1 ci-dessous, qui présente la situation au 1^{er} avril 1987, fait ressortir clairement une ample fourchette pour le taux normal (de 12 à 25 %) et l'existence, dans la plupart des pays de trois taux (y compris, dans quelques pays, de taux zéro). L'harmonisation concerne alors deux éléments : le nombre de taux, la fourchette tolérée pour chaque taux.

	Taux réduit	Taux normal	Taux majoré
Belgique	1 et 6	19	25 et 25 + 8
Danemark	—	22	—
France	2,1 ; 4 ; 5,5 et 7	18,60	331/3
Allemagne	7	14	—
Grèce	9	18	36
Irlande (1)	2,4 et 10	25	—
Italie	2 et 9	18	38
Luxembourg	3 et 6	12	—
Pays-Bas	6	20	—
Portugal	8	16	30
Espagne	6	12	33
Royaume-Uni (1)	—	15	—

Taux applicables au 1^{er}/4/1987.

(1) Ces pays appliquent aussi des taux zéro.

En ce qui concerne le *nombre de taux*, « la Commission admet qu'un système de TVA comportant un taux

unique constitue, en théorie, la structure la plus simple et la plus efficace, mais une telle approche aurait des conséquences fâcheuses pour tous les États membres, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni et ne serait probablement pas acceptable pour l'ensemble de la Communauté ». Deux ou trois taux ? « Il est clair qu'un système à trois taux crée davantage de complications pour les contribuables et les administrations nationales et qu'il serait dès lors plus simple et plus efficace d'opter pour un système à deux taux plutôt que d'obliger les États membres où il n'existe pas de taux majoré d'en instaurer un. Par ailleurs, comme les taux majorés existants s'appliquent à une proportion relativement faible de la base d'imposition dans chaque État membre (moins de 10 % en moyenne), leur élimination ne devrait pas créer de gros problèmes budgétaires. Enfin, la gamme des biens et services auxquels s'appliquent actuellement les taux majorés n'étant pas particulièrement homogène, il serait difficile d'établir objectivement une liste commune de biens et services qui devraient être soumis à un taux majoré. Pour toutes ces raisons, la Commission a conclu qu'un système à deux taux serait préférable, c'est-à-dire un système comportant un taux normal et un taux réduit », ce dernier s'appliquant à la liste suivante (qui serait commune à tous les pays) de biens et services (qui représentent environ un tiers de la base commune de la taxe) :

- produits alimentaires (à l'exception des boissons alcoolisées) ;
- produits énergétiques pour le chauffage et l'éclairage ;
- livraisons d'eau ;
- produits pharmaceutiques ;
- livres, journaux et périodiques ;
- transports de personnes.

C'est sur le *niveau des taux* — ou plutôt sur l'ampleur de la fourchette tolérable — que ce centre en fait le problème crucial.

Deux considérations vont jouer ici un rôle déterminant : l'utilité, pour le bon fonctionnement du marché commun, d'avoir une fourchette pas trop grande, la facilité qu'apporte, pour l'obtention d'un accord du Conseil, une fourchette suffisamment large pour y inclure la plupart des pays membres dans leur situation actuelle.

Dans le Livre Blanc, la Commission avait fait valoir que, sur base de l'expérience américaine, on pouvait envisager une fourchette de 5 points (et elle avait mentionné, à titre d'exemple 14-19). Dans le document d'août 1987, elle élargit la fourchette jusqu'à 6 points (14-20), ce qui y fait rentrer huit pays au lieu de sept (et laisse en dehors le Luxembourg et l'Espagne à une extrémité, le Danemark et l'Irlande à l'autre).

Pour le taux réduit, « elle a jugé que le niveau devrait se situer entre 4 % et 9 %. Toutefois, en vue de l'inclusion de certains secteurs sensibles dans cette fourchette de taux (par exemple le secteur culturel), la Commission recommande que les États membres fixent leur taux dans la moitié inférieure de la fourchette ».

L'existence actuelle de taux zéro pose un problème. Comme le fait remarquer la Commission, « l'application du taux zéro aux produits dits de première nécessité se fonde sur des considérations de politique sociale ; mais c'est manifestement là un moyen moins efficace pour atteindre des objectifs de cette nature que des mesures visant plus directement les catégories défavorisées. Seuls deux États membres ont jusqu'ici appliqué de telles politiques de façon extensive. Les autres États membres se sont bien adaptés à une conception large de la TVA, sans

faire un usage important du taux zéro. Ils y sont parvenus en fournissant des compensations directes aux catégories sociales désavantagées par l'intermédiaire du système de sécurité sociale et les allocations d'assistance. Ce système permet d'aider de manière plus efficace les personnes concernées en premier lieu que ne le permet celui de la formation des prix ». Aussi est-il proposé de remplacer les taux zéro par un taux réduit ; toutefois, cela ne manquera pas de présenter des difficultés dans certains États membres, ce qui conduit la Commission à envisager l'éventualité de dérogations, pour lesquelles elle considère cependant comme prématuré de faire dès maintenant des propositions précises.

b) Les accises

Quels produits, quels taux ?

La Commission maintient sa position de 1972, consistant à conserver des accises sur cinq produits, les tabacs manufacturés, les huiles minérales, l'alcool, le vin et la bière, et à éliminer progressivement les autres.

La TVA étant calculée sur le prix des biens, droits d'accises inclus, un degré de flexibilité pour les accises venant s'ajouter à celui proposé plus haut pour la TVA aboutirait à la possibilité de différences de prix très substantielles entre pays. Aussi la Commission a-t-elle pris comme règle générale de réserver aux taux de TVA la flexibilité dans le processus de rapprochement, et donc propose pour chaque produit un taux unique, valable pour tous les pays :

Ces taux ont été déterminés, soit sur la base de la moyenne arithmétique des taux nationaux actuels (tabacs, boissons alcoolisées distillées, essence), soit sur la base d'une moyenne pondérée par la consommation (diesel, gas-oil, fuel lourd), en vue de minimiser les effets de rapprochement sur les coûts industriels. Le tableau 3, qui donne les taux actuels des divers pays, montre l'ampleur des modifications nécessaires, très différentes d'un pays à l'autre selon les produits.

3. Le mécanisme de compensation

Le problème à résoudre est le suivant. Dans le nouveau système, le vendeur paie la TVA dans le pays de production, que la vente se fasse dans le pays de production ou dans un autre ; l'acheteur se voit ristourner par son pays la TVA payée sur ses achats, où que ceux-ci soient effec-

Boissons alcoolisées (ECU par hl)	Montants en ÉCU
Alcool pour boissons	1 271
Produits intermédiaires	85
Vin (moyenne 11 %)	17
Bières (moyenne 12,5° Plato)	17
Tabacs manufacturés (droit <i>ada valorem</i> + TVA en % du prix du détail)	
Cigarettes	19,5
	52 % - 54 %
Cigares et cigarillos	34 % - 36 %
Tabac à fumer	54 % - 56 %
Autres tabacs manufacturés	41 % - 43 %
Huiles minérales (ECU pour 1 000 l)	
Essence contenant du plomb	340 ECU
Essence sans plomb	310 ECU
Gaz de pétrole liquifié (LPG)	85 ECU
Gas-oil (Diesel)	177 ECU
Gas-oil de chauffage	50 ECU
Fuel lourd	17 ECU

tués. Or, « étant donné que la totalité de la TVA facturée sur les biens doit revenir au pays de consommation finale (pour des raisons budgétaires nationales et conformément aux principes dont s'inspire la TVA, qui est une taxe générale sur la consommation) et que les flux d'échanges intra-communautaires de biens et de services ne sont jamais en équilibre, il est nécessaire de prévoir un système de compensation qui permettra, du moins pour l'essentiel, de rembourser la taxe perçue sur les ventes à l'exportation dans un État membre à l'État membre dans lequel la taxe en amont est déduite et où la consommation finale a lieu ».

Pour monter ce mécanisme, une première idée — venant des experts fiscaux nationaux — était de faire établir par les acheteurs et les vendeurs des bordereaux, envoyés à leurs administrations nationales et qui, dûment centralisés, permettraient de connaître ce que les services fiscaux de chaque pays avaient perçu ou payé en trop et donc ce qu'ils devaient recevoir ou verser à l'organisme central de compensation, et ceci de façon bilatérale entre États membres deux à deux. Système peut-être parfait pour fournir l'information souhaitée, mais d'une lourdeur bien excessive, tant pour les assujettis que pour les administrations.

ECU par	20 cigarettes	1 litre de bière	1 litre de vin	0,75 l de spiritueux	1 litre de super carburant	produit de ces droits d'accise en % du PIB (1)
Belgique	0,73	0,13	0,33	3,78	0,25	2,29
Danemark	1,96	0,65	1,35	9,58 (2)	0,28	3,27
Allemagne	1,02	à,07	à,00	3,43	0,23	2,58
France	0,31	0,03	0,03	3,37	0,36	2,12
Grèce	0,28	0,22	0,00	0,16	0,29	n,a
Irlande	1,14	1,14	2,74	7,84	0,36	7,63
Italie	0,57	0,18	0,00	0,75	0,49	2,72
Luxembourg	0,54	0,06	0,13	2,54	0,20	3,75
Pays-Bas	0,74	0,23	0,33	3,79	0,28	1,92
Royaume-Uni	1,25	0,70	1,60	7,70	0,29	4,35

(1) Chiffres de 1982.

(2) Moyenne estimée



D'où la recherche d'une autre solution, plus légère. Si, en effet, « des contrôles administratifs supplémentaires sont acceptables en échange des avantages qui résulteront de la suppression des contrôles frontaliers, y compris l'abolition des formalités relatives au taux zéro à l'exportation, il importe que les avantages l'emportent sur les inconvénients ». Tout d'abord, le système, tel qu'il est proposé par la Commission, ne fonctionne pas sur la base de flux bilatéraux, mais sur celle des sommes dues ou à percevoir d'un compte central. D'autre part, c'est chaque État membre qui sera responsable du calcul de sa position finale vis-à-vis de l'organisme de compensation. Enfin, des mesures de contrôle seront mises en place, nécessaires du fait de l'ampleur des sommes en jeu. Sur la base des chiffres 1986 et de taux de TVA de 16,5 % et 6,5 %, la Commission a ainsi évalué les flux nets à encaisser (+) ou décaisser (-) par chaque pays :

	Milliards d'ÉCU	% PIB
UEBL	- 0,7	- 0,6
Allemagne	- 3,5	- 0,4
Danemark	+ 0,7	+ 0,8
Espagne	+ 0,1	+ 0,06
France	+ 2,4	+ 0,3
Grèce	+ 0,4	+ 1,1
Irlande	+ 0,05	+ 0,2
Italie	+ 0,1	+ 0,03
Pays-Bas	- 1,5	- 0,9
Portugal	+ 0,1	+ 0,3
Royaume-Uni	+ 1,8	+ 0,3

Ces chiffres reflètent évidemment le caractère importateur net ou exportateur net de chaque pays de la Communauté.

4. Quelques remarques sur les propositions

Le nœud du sujet est constitué par la fourchette qui sera tolérée pour une fiscalité dite « harmonisée ». En effet, son ampleur influencera à la fois l'impact budgétaire sur chaque pays (et donc sa facilité d'acceptation) et les répercussions économiques à l'intérieur du marché commun. Logiquement, la fourchette doit tenir compte des deux éléments, mais c'est leur dosage qui pose problème.

Sur le premier point, la Commission a tenté des évaluations, à l'aide de calculs mécaniques excluant les modifications de prix et les effets sur le commerce. D'après elle, « il est probable que trois États membres (Belgique, Italie, Pays-Bas) seront en mesure de conserver le même niveau de recettes fiscales globales sur la base des taux proposés pour la TVA et les droits d'accises. Un État membre (la France) subirait une légère perte budgétaire alors que trois États membres (l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Grèce) obtiendraient une augmentation peu importante ou modérée de leurs recettes budgétaires. Deux États membres (Irlande et Danemark) subiraient d'importantes pertes budgétaires tandis que les autres États membres (le Luxembourg, l'Espagne et le Portugal) verraient leurs recettes budgétaires augmenter sensiblement » : pour sept pays, l'effet budgétaire serait faible, pour cinq il serait appréciable.

Sur le second point, la récente communication de la Commission est muette. Le Livre Blanc faisait une vague mention à l'expérience américaine, qui n'est même plus reprise ici. Or, il s'agit d'un point crucial. D'ores et déjà,

des voix de praticiens se sont élevées pour dire que la fourchette proposée est nettement trop large. Effectivement, il est certain qu'un écart extrême de 6 % est supérieur au coût de transport (et frais connexes), sinon d'Elseñeur à Reggio de Calabre ou de Dublin à Athènes, du moins entre deux points quelconques de la Communauté (*a fortiori* entre RFA et Pays-Bas, ayant actuellement des taux respectifs de 14 à 20 %) et on a alors l'impression que, sauf ajustements correcteurs, un tel écart laissera se développer des flux de marchandises entre pays n'ayant pas une rationalité économique profonde, mais motivés seulement par ces disparités fiscales.

En fait, pour apprécier l'ampleur des distorsions de concurrence ainsi engendrées, il faut tenir compte de la distinction fondamentale entre les assujettis à la TVA et les consommateurs finals.

Pour les assujettis, le nouveau système ne change rien à ses choix entre fournisseurs. Prenons un exemple, celui d'une entreprise française qui achète pour sa production de l'acide sulfurique. Dans le système actuel, elle l'achète à un taux de TVA de 18,6 %, que le vendeur soit français ou allemand (car le produit venant d'Allemagne, qui paie 14 % au lieu de production, est détaxé à la frontière et retaxé à 18,6 %). Dans le nouveau système, l'entreprise paiera 18,6 sur l'acide sulfurique acheté en France et 14 sur l'acide sulfurique acheté en Allemagne. Y a-t-il distorsion ? Apparemment oui. En fait non, puisque l'entreprise française récupère la TVA payée sur ses achats : sur l'acide sulfurique français, elle a payé 18,6 et récupère 18,6 ; sur l'acide sulfurique allemand, elle n'a payé que 14, mais ne récupère que 14. Fiscalement, il est indifférent pour l'entreprise d'acheter son acide en France ou en Allemagne. Le phénomène n'aurait pas été le même avec le vieil impôt sur le chiffre d'affaires (2), il découle ici du caractère fondamentalement transparent de la TVA, caractère parfois mal vu et qui a donné naissance, encore récemment, à des confusions.

Il en va différemment pour le consommateur final : le particulier néerlandais aura intérêt à aller acheter en Allemagne plutôt que dans son pays, tant que les taux seront aux niveaux actuels, lorsqu'il n'y aura plus de contrôles aux frontières. L'ampleur de ces « détournements » dépendra donc à la fois de l'écart de taux, de la densité de population au voisinage des frontières, enfin de la mobilité de l'acheteur face à des écarts de prix ; sur ce dernier élément, on peut observer que, pour de nombreux produits (et pas seulement alimentaires), il y a coexistence dans la même ville de vendeurs pratiquant des prix différents (y compris parfois pour des produits comme les automobiles), ce qui prouve que la mobilité de l'acheteur n'est pas totale. De toute façon, les détournements occasionnés par la suppression de la frontière fiscale telle qu'elle est proposée ne concerneront que les achats directs et non tous les achats faits par les assujettis à la TVA. Un certain rapprochement des taux est donc indispensable pour ceux qui sont loin de la moyenne, la permanence d'une certaine disparité paraît tolérable.

Encore deux remarques techniques :

— un risque de fraude par des fausses factures est évoqué. Il est réel et un contrôle est donc nécessaire. Mais il n'est pas nouveau, c'est le même qu'à l'intérieur d'un pays sur le montant des ventes ;

— la réduction du nombre de taux et le remaniement des listes de produits soumis à chaque taux entraîneront

(2) C'est d'ailleurs du temps de ce vieil impôt qu'on avait introduit le système de la frontière fiscale.

des modifications de prix relatifs (TTC) des divers produits, et donc quelques ajustements dans la structure de la consommation des ménages, au profit de certains produits (par exemple les produits soumis actuellement au taux majoré) et donc au détriment d'autres. C'est la vie économique que d'observer constamment des déformations de prix relatifs, et celles-ci, si elles s'étalent sur 5 ans, seront vraisemblablement inférieures à celles provoquées par l'évolution technologique.

En définitive, le seul point qui paraît mériter un débat sérieux dans les prochains mois concerne l'ampleur de la fourchette des taux.

La Commission est passée, du Livre Blanc au document d'août 1987, d'une fourchette de 5 à 6 % sans explication, autre que le constat que le nombre de pays pouvant ne pas modifier leurs taux augmente d'une unité (non négligeable, les Pays-Bas). En fait, on a le sentiment qu'il s'agit là d'une tactique visant à faire ouvrir les négociations ; elle dit d'ailleurs très nettement « le processus de l'intégration fiscale ne peut pas commencer sérieusement avant que les États membres ne puissent être en mesure d'estimer ce que le rapprochement fiscal représente pour eux en termes réels. Une fois qu'un jeu clair et complet des propositions pour le rapprochement fiscal se trouvera sur la table du Conseil, les États membres pourront quantifier les implications qui en résultent pour eux-mêmes et déterminer quels avantages et quels coûts y seront attachés pour eux, tant à moyen qu'à court terme ». Les propositions d'août 1987 doivent ainsi être interprétées plus comme le lancement du ballon dans le stade que comme la moindre indication précise de ce que sera l'issue du jeu, pas plus en ce qui concerne la fourchette finalement retenue qu'en ce qui concerne le nombre de pays qui finalement accepteront de la mettre en œuvre pour 1992.

La tactique visée est probablement de faire réagir les principaux pays concernés contre une fourchette aussi large, en les mettant en quelque sorte au pied du mur : ou bien vous acceptez la fourchette large, avec les impacts perturbateurs qu'ils peuvent avoir sur votre économie, ou bien vous modifiez votre taux pour qu'il entre dans une fourchette plus étroite. Le tableau 1 montre quels sont les pays concernés ; il n'est pas évident qu'ils soient tous également intéressés par le marché unique. A cet égard, l'attitude de la présidence danoise du Conseil pendant le second semestre 1987, au cours duquel pourrait être examinée la communication d'août 1987, constituera un test politique intéressant.

II. — Le marché commun des services : télécommunications et information (3)

Le domaine des services génère 60 % du PIB et occupe un pourcentage analogue de la population active. Aussi, dans le Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur,

(3) Documents : COM (87) 290 final : Livre Vert (green paper) sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications. COM (87) 360 final : La mise en œuvre au niveau communautaire d'une politique et d'un plan d'actions prioritaires pour le développement d'un marché des services de l'information.

la Commission écrivait-elle « il n'est pas exagéré de considérer que l'établissement d'un marché commun des services constitue l'une des principales conditions pour assurer un retour à la prospérité économique. Dans une économie, le commerce des services est tout aussi important que celui des marchandises. La diversité des activités qui rentrent dans la catégorie des services et le fait que les prestataires ne semblent pas conscients de leurs intérêts communs expliquent en partie pourquoi le rôle et l'importance des services ont été sous-estimés pendant si longtemps. Une autre raison tient au fait que, dans le passé, de nombreux services étaient assurés par des entreprises industrielles, alors que maintenant il existe une tendance à créer des sociétés ou du moins des divisions spéciales pour assurer certains services. En dépit des dispositions prévues aux articles 59 et 62 du traité, les progrès en matière de libre prestation des services d'un État membre à l'autre ont été beaucoup plus lents que ceux réalisés en faveur de la libre circulation des marchandises. Cette situation est d'autant plus regrettable que, ces dernières années, la spécialisation et le développement rapide de nouveaux types de services ont largement démontré les possibilités de croissance et de création d'emplois du secteur des services considéré dans son ensemble ».

A cette considération très générale, on peut ajouter que les prochaines années vont être marquées, dans tous les pays de la Communauté, par un *processus de déréglementation* dont tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il sera intense (et qu'il est largement nécessaire), mais dont personne n'est en mesure actuellement de préciser les formes qu'il prendra. Le problème en effet n'est pas de supprimer toutes les réglementations publiques, mais de les alléger, de les simplifier, de les transformer : la définition des règles du jeu, de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas (et une surveillance du respect de ces règles) est une condition de base du bon fonctionnement de l'économie de marché, n'en déplaise à quelques idéologues qui confondent liberté et anarchie. Mais les règles doivent permettre les adaptations, les innovations, dans des économies largement ouvertes sur un monde en évolution rapide, n'en déplaise aux fanatiques de la réglementation et du contrôle. Il faut donc des règles peu nombreuses, parfaitement claires, relativement aisées à surveiller et à faire respecter... et qui ne seront pas définies pour l'éternité, mais doivent, elles aussi, pouvoir évoluer (mais pas trop souvent).

Les réglementations actuellement en vigueur dans les divers pays sont le résultat d'un long processus de créations et de transformations successives, qui ont abouti à un schéma qui n'est pas toujours — loin de là — d'une totale rationalité ; il s'est défini pays par pays, en fonction des concepts juridiques, des comportements sociologiques, des conceptions politiques du pays — qui diffèrent d'un pays à l'autre — et auquel les acteurs concernés se sont progressivement adaptés, modelant sur lui leurs comportements. Le processus de déréglementation ne sera donc pas simple et les effets concrets des nouvelles règles ne sont pas toujours aisés à prévoir, car les acteurs réagiront, en fonction de leurs intérêts, par des attitudes nouvelles sur lesquelles on n'a pas d'expérience. D'où l'attitude de prudence observée dans les divers pays européens, et qui contraste dans une certaine mesure avec la fougue déréglementaire observée aux États-Unis dans les dernières années, et qui a eu des résultats apparemment contrastés.

La coexistence en Europe de réglementations variées suivant les pays était — et demeure encore — un obstacle appréciable au complet fonctionnement du marché commun, d'où l'article 100 du traité de Rome, d'appli-



tion difficile. Mais la concomitance des activités de déréglementation dans tous les pays est une occasion unique d'organiser de nouveaux schémas réglementaires qui soient, si possible, identiques ou du moins tout à fait compatibles.

Une formule est à exclure. En 1985, Darmon écrivait à propos des télécommunications : « certains fonctionnaires communautaires ou certains européens idéalistes plaident pour un transfert au niveau européen des compétences nationales dans ce domaine. Une sorte d'immense P & T, à l'échelle de douze pays, chargé de gérer des services de télécommunications, de passer des commandes aux industriels, de fixer les normes techniques » et il ajoutait : politiquement, une telle suggestion est sans doute irréaliste ; industriellement, elle reproduirait, à l'échelle de l'Europe, les tragédies que l'économie administrée a provoquées en Europe ». Le mémorandum de la Commission montre qu'elle a clairement senti le danger et tourne le dos à cette formule. En fait, on retrouve ici le problème général de la répartition des compétences entre autorités publiques nationales et communautaires, et la réponse générale découle du principe de subsidiarité : autant de communautaire que strictement nécessaire, mais pas plus. Principe clair à formuler abstraitement, beaucoup plus difficile à mettre en œuvre concrètement.

Une des multiples difficultés à résoudre consistera à définir la frontière entre la part du concurrentiel, laissé intégralement aux entreprises et au marché, et la part du monopole ou du service public. Dans le domaine des services — notamment lorsqu'ils sont rendus aux particuliers — le fonctionnement du marché concurrentiel se heurte à l'extrême difficulté qu'éprouve l'acheteur à comparer les services rendus et à évaluer la qualité même du service et cela peut être grave : ainsi, l'utilisation d'un service peut exiger le raccordement préalable à un réseau, qui revêt jusqu'à un certain point le caractère d'un investissement, donc d'une opération irréversible (ou coûteuse à modifier) : on pense ici à des services de télécommunications ; de même, le service utilisé peut être à la source de décisions engageant l'avenir, et il est alors important que son exactitude soit garantie : on pense ici à l'information technique et surtout économique. Dans l'un ou l'autre des cas, il y a place pour une certaine surveillance publique.

Un autre problème surgit du fait que les économies d'échelle peuvent mener à des concentrations telles que le marché devienne fortement oligopolistique, avec le risque d'abus de positions dominantes. Là aussi, une surveillance est nécessaire, concernant notamment les tarifs.

De façon générale, il faudrait engager une réflexion approfondie sur ce que devrait être aujourd'hui le contenu de la notion de service public. Le mot a largement disparu de la littérature économique, et lorsque les syndicats parlent de la « défense du service public », on ne peut s'empêcher d'éprouver souvent la sensation désagréable qu'il s'agit surtout de la défense de situations acquises. Aussi bien le silence que le mauvais emploi du mot sont très regrettables, car il s'agit là d'une question fort importante et la Commission devra jouer un rôle très précieux pour faire opérer un examen serein de ce problème de fond.

Le Livre Blanc annonçait des communications spécifiques pour certains domaines. Deux sont apparues tout récemment : le Livre Vert sur les services et équipements de télécommunications et un document sur le marché des services de l'information, deux thèmes qui ne sont pas indépendants.

A. Le Livre Vert sur les services et équipements de télécommunications

2 % du PIB actuellement, 7 % à la fin du siècle, dépendront du secteur des télécommunications. Voilà une première raison pour que la Commission lui accorde une attention particulière. Son rôle d'élément vital du « système nerveux » des sociétés modernes en constitue une seconde. Le processus de déréglementation dont il est l'objet, aux États-Unis depuis plusieurs années, plus récemment en Europe, en est une troisième, à nos yeux la plus fondamentale, car ce qui se fera dans ce secteur ne manquera pas de constituer un exemple et un précédent pour d'autres secteurs de services.

1. Les données du problème

Le domaine des télécommunications est un de ceux qui connaît actuellement le plus de transformations, techniques, économiques et réglementaires (4).

Techniquement, il y a convergence des secteurs des télécommunications, de l'informatique et de l'audio-visuel. Les systèmes bureautiques simples sont « remplacés par des terminaux bureautiques connectés entre eux via des réseaux de télécommunication intégrant des fonctions de transmission, de commutation et de traitement des données ». Des seuls services de la télégraphie (apparue vers 1847) et de la téléphonie (1877), on est passé en 1980 à une douzaine de services différents.

Les conséquences de ces évolutions sont multiples :

- la numérisation et les nouvelles techniques de transmission (fibres optiques et satellites) exigent non seulement une augmentation spectaculaire des dépenses en RD, mais aussi un énorme volume d'investissements ;
- la spécialisation des entreprises en a été bouleversée ;

- il y a « rencontre de deux secteurs soumis à des systèmes de réglementation différents : le secteur des télécommunications qui, traditionnellement, est dominé par les monopoles d'État et soumis à une réglementation stricte, et le secteur informatique qui s'est développé dans un environnement ouvert à la concurrence » ;

- le marché est de plus en plus un marché mondial, où les alliances industrielles se modifient sans cesse depuis quelques années, sans que soit parvenu jusqu'à maintenant à se dessiner clairement un équilibre tant soit peu stable.

Le bouleversement se fait ainsi sentir au niveau de l'utilisateur, à qui la panoplie des services offerts s'élargit sans cesse, des chercheurs, soumis à une demande intense de la part des entreprises et à une concurrence internationale vive entre laboratoires, des entreprises, qui doivent adapter leurs stratégies de recherche, de production, de commercialisation, assurer leur financement, organiser ou réorganiser leurs alliances, enfin des pouvoirs publics : l'ère des monopoles d'État soumis à une réglementation stricte est révolue, il faut définir de nouvelles frontières entre les secteurs des réseaux, des terminaux, des services.

Pour la Communauté enfin, le défi est d'envergure : il s'agit d'aider à valoriser au mieux l'effort de recherche, de veiller à ce que les accords entre entreprises préparent une véritable industrie européenne, enfin que la définition

(4) Pour une présentation très vivante, cf. DARMON Jacques : « Le grand dérangement (La guerre du téléphone) », Ed. Lattès, 270 p., 1985.

de nouvelles réglementations publiques ne se fasse pas en ordre dispersé, mais respecte la cohérence nécessaire au bon fonctionnement du marché commun.

Mais seule une réponse communautaire est à la hauteur du problème : en effet, les membres les plus importants de la Communauté ne représentent chacun que moins de 6 % du marché mondial des télécommunications, contre 35 % pour les États-Unis et 11 % pour le Japon. Par contre, la CEE toute entière dépasse 20 %...

Observant les tendances actuelles dans les pays membres, la Commission croit déceler un accord de fait sur les trois orientations de base suivantes :

« — les nouveaux services et équipements terminaux doivent bénéficier de conditions de marché favorables à l'innovation, à l'expérimentation et à une flexibilité accrue : un environnement plus concurrentiel est nécessaire ;

— l'intégrité actuelle et future de l'infrastructure du réseau de base doit être préservée ou créée. Ceci implique que le rôle des administrations des télécommunications comme fournisseurs de l'infrastructure des réseaux doit rester important et qu'il faut accorder la plus grande attention aux normes de réseau européennes. Cette orientation implique également la sauvegarde de la viabilité financière des administrations des télécommunications afin d'assurer la mise en œuvre de nouvelles générations d'infrastructures de télécommunications et le niveau d'investissements nécessaire ;

— pour assurer un choix optimal des consommateurs, il convient que les administrations des télécommunications puissent, comme d'autres, offrir des services ouverts à la concurrence, même si cela entraîne des problèmes complexes de réglementation.

Enfin elle estime que « l'augmentation de l'emploi exige une politique promouvant le déplacement d'activités traditionnelles vers des activités nouvelles, particulièrement dans le secteur qui rassemblera les télécommunications et les technologies de l'information. Un dialogue intense avec les partenaires sociaux est nécessaire afin d'assurer une transition progressive et sans heurts ».

Plus précisément, elle souligne les points suivants, dont il faut tenir compte pour préparer des décisions :

— les réglementations du secteur des télécommunications ne peuvent être modifiées que progressivement. Les structures existantes dans les États membres, qui se sont développées pendant une longue période dans le passé, ne peuvent s'ajuster au nouvel environnement que graduellement ;

— les modifications des réglementations du secteur des télécommunications doivent prendre en compte le point de vue de toutes les parties concernées (les utilisateurs, les administrations, les entreprises) ;

— il faut élargir considérablement l'ouverture à la concurrence dans les secteurs des services et terminaux des télécommunications, afin de répondre aux tendances technologiques et économiques du marché mondial ;

— il faut sauvegarder le rôle des administrations des télécommunications dans l'offre d'infrastructure de réseaux pour qu'elles puissent remplir leurs obligations de service public ;

— il n'est pas possible de définir une ligne de démarcation « naturelle », constante entre le secteur des services « de base » et celui des services concurrentiels (incluant notamment les services dits « à valeur ajoutée »). Étant donné l'évolution technologique, toute définition et attribution exclusive d'un service ne peut être que temporaire ;

— les délais nécessaires à l'établissement et à l'application commune des normes internationales doivent être sensiblement réduits ;

— il faudra établir à l'avenir une séparation entre la responsabilité d'établissement de la réglementation et la responsabilité d'exploitation ;

— l'entrée des administrations des télécommunications, mais également des multinationales de l'informatique dans un marché des télécommunications ouvert à la concurrence crée un danger d'abus de positions dominantes. Les contrôles concernant les deux types d'acteurs dominants du marché devront être renforcés ;

— il faut rapprocher les réglementations des États membres en ce qui concerne l'accès au réseau des nouveaux services concurrentiels et des équipements terminaux. À défaut, le marché des services à l'échelle communautaire ne pourra se développer rapidement ».

2. Les propositions de la Commission

Sur la base des considérations précédentes, la Commission formule une dizaine de propositions détaillées, qu'elle regroupe elle-même autour de trois idées fondamentales :

« — l'ouverture complète par étapes du marché des terminaux à la concurrence.

A long terme, cette ouverture doit concerner tous les terminaux, y compris le premier combiné téléphonique d'abonné, en raison de la tendance à l'intégration des fonctions et du développement du réseau numérique à intégration de services.

A court terme, il faudra trouver des solutions de transition en tenant compte du fait qu'à l'heure actuelle, la grande majorité des États membres souhaite maintenir le monopole sur le premier combiné téléphonique (conventionnel).

— L'acceptation par les administrations des télécommunications d'obligations fermes d'interconnecter et de permettre l'accès au réseau aux prestataires de services d'autres États membres.

D'une façon générale, le réseau doit être ouvert, dans des conditions de concurrence équitables, aux prestataires de services d'autres États membres.

Il s'agit là d'une condition préalable à la mise en œuvre du marché des services au sein de la Communauté.

Dans la mesure où les États membres continuent à l'heure actuelle de réserver exclusivement la prestation de certains services « de base » à leurs administrations des télécommunications, ces services réservés doivent être définis de façon étroite et ne pas entraver l'offre de services à partir d'autres États membres, conformément aux règles du traité.

— Une séparation nette entre les fonctions de réglementation et les fonctions d'exploitation des administrations des télécommunications.

Dans un environnement plus ouvert à la concurrence, les administrations des télécommunications ne peuvent à la fois jouer un rôle de réglementation et participer au marché — c'est-à-dire être en même temps arbitre et partie prenante (les fonctions de réglementation concernent plus particulièrement l'attribution de licences, le contrôle de l'agrément et des spécifications obligatoires, l'attribution des fréquences ainsi que la surveillance des conditions d'utilisation) ».

Pour faciliter la mise en œuvre de ces propositions, il faudrait :



— accélérer la mise en œuvre des lignes d'action existantes, ce qui signifie :

— « l'adoption accélérée des propositions afin d'assurer la convergence et l'intégrité à long terme de l'infrastructure du réseau dans la Communauté : adoption de la phase principale du programme RACE : adoption de propositions pour l'introduction des communications mobiles numériques ; application intégrale de la recommandation 86/659/CEE sur l'introduction coordonnée du réseau numérique à intégration de services (RNIS) ; application rapide du programme STAR pour faire progresser l'infrastructure dans les régions en assurant de la sorte la cohésion économique durant la phase actuelle de transition ;

— l'extension rapide de la directive 86/361/CEE à la reconnaissance mutuelle et complète de l'agrément des équipements terminaux ;

— le remplacement par étape de la recommandation 84/500/CEE concernant la première phase d'ouverture des marchés publics de télécommunications par une directive relative à l'ouverture des marchés publics s'appliquant aux administrations des télécommunications publiques et privées auxquelles les États membres accordent des droits exclusifs ou spéciaux ».

— Le lancement de nouvelles lignes d'action :

— « renforcement substantiel du développement des normes et spécifications dans la Communauté et création d'un institut européen des normes en matière de télécommunications ;

— définition commune d'un ensemble de conditions pour l'offre d'un réseau ouvert aux prestataires et aux utilisateurs des services (Open Network Provision - « ONP ») ;

— développement commun de services à l'échelle européenne ;

— définition commune d'une position européenne cohérente en ce qui concerne le développement futur des communications par satellite dans la Communauté ;

— définition commune d'un concept cohérent des services et équipements en matière de télécommunications en ce qui concerne les relations de la Communauté avec les pays tiers ;

— analyse commune de l'impact social et des conditions permettant d'assurer une transition souple ».

3. Brefs commentaires

Le Livre Vert donne une impression d'équilibre entre les diverses positions concevables.

Soulignant la nécessité de la flexibilité et d'un contexte général favorable à l'innovation, il fait délibérément confiance pour cela aux mécanismes du marché, mais sait que ceux-ci ne fonctionnent pas spontanément au mieux et qu'un certain rôle est alors dévolu à la puissance publique pour éviter des dérapages intempestifs nocifs aux utilisateurs et donc à la Communauté dans son ensemble. Pour cela, la Commission tourne nettement le dos à la formule de création d'un grand service européen des télécommunications, considérant que ce n'est certainement pas le meilleur moyen pour assurer l'intégrité de l'infrastructure du réseau général, mais en même temps elle tient compte du fait que la dimension des télécommunications de la Communauté toute entière ne représente qu'un peu plus de la moitié de celle des États-Unis ; si ce pays a pu faire éclater le monopole d'ATT, chaque morceau résultant de son démembrement est plus grand que le secteur tout entier d'un pays de la Communauté : il est donc fondamental d'exploiter au mieux la dimension communautaire. Variété possible des solutions dans chaque pays,

mais dans le respect de la cohérence des réponses nationales et en valorisant les occasions de synergie.

La suite qui sera donnée aux propositions de ce Livre Vert sera à regarder avec attention, car elle sera un test de la volonté des pays d'accepter le principe, posé dans l'Acte unique, de la reconnaissance mutuelle des solutions adoptées par les partenaires, en même temps qu'elle montrera l'aptitude de l'Europe à définir une stratégie et une conception communes dans la vaste tâche de déréglementation — déréglementation qui nous occupera pendant plusieurs années et est un des éléments qui contribueront à l'efficacité du marché unique.

B. Le marché des services de l'information. Un premier exemple de propositions

C'est un des slogans actuels que de dire que nous vivons dans une société de l'information, qui serait à opposer à la société industrielle (5). Même s'il faut se méfier de ces généralisations excessives, qui sentent parfois plus la mode que l'analyse sereine, même si de nombreux chiffres fournis sont plus provocants que signifiants (ainsi quand on dit que les activités de traitement de l'information au sens large concernent 55 % des actifs, où trouve-t-on les 4 actifs sur 10 qui n'utilisent pas de l'information ?), même si, comme la langue d'Esopé, l'amplification de l'information disponible peut être la meilleure et la pire des choses, il n'en demeure pas moins que l'explosion de l'information disponible est un fait, que ce marché et les services de l'information se développent à vive allure et qu'une économie moderne se doit, pour être efficace, de maîtriser les possibilités ainsi offertes.

L'information présente quelques caractéristiques essentielles : c'est un bien immatériel, souvent coûteux à créer, généralement facile techniquement à diffuser, pas toujours facile à utiliser. Une partie garde sa valeur longtemps (ou toujours), une autre se périmite vite. Une partie constitue ce que les économistes appellent un bien collectif, en ce sens que sa diffusion ne réduit pas sa valeur pour chacun de ceux qui en dispose, une autre partie au contraire perd de sa valeur si elle se diffuse, car le pouvoir qu'elle conférerait se trouve partagé entre un plus grand nombre de possesseurs et d'utilisateurs éventuels (ceci vaut aussi bien pour les connaissances techniques, plus ou moins protégées par des brevets, que pour des informations économiques).

La mise la plus efficace de l'information au service de la société suppose alors résolues trois tâches :

— créer de l'information, mais utile (or toute information n'est pas utile) et fiable (or on peut avoir intérêt à répandre de l'information sciemment fausse) ;

— assurer la diffusion de l'information existante (éviter la rétention d'informations pouvant avoir un usage collectif) ;

— utiliser correctement l'information (ceci concerne à la fois la mise au point de méthodes intellectuelles et la formation de la main-d'œuvre).

Quelques idées-force constituent les fondements du récent document de la Commission :

— le développement des outils et infrastructures permettant de saisir, traiter et transmettre l'information est

(5) Un architecte aussi prestigieux que Kenzo TANGE bâtit tout son discours architectural sur cette opposition et déclare qu'il faut donc concevoir une nouvelle architecture qui favorisera la communication.

fort important (et certains programmes communautaires de recherche s'en préoccupent), mais il n'apportera tous ses effets bénéfiques que si sont créées en temps utile « les conditions favorables à la mise en place, au niveau européen, d'un vaste marché intérieur et du développement d'une industrie des services de l'information compétitive ». Admiration pour la technique, contribution à ses progrès, certes, mais aussi organisation de son utilisation au service d'un meilleur fonctionnement de l'économie et de la société ;

— il faut trouver un équilibre entre secteur public et secteur privé. Ainsi, le rapport estime que « près de 70 % des bases de données européennes sont encore produites par le secteur public ou par des organismes sans but lucratif, tandis qu'aux États-Unis 75 % d'entre elles sont créées par le secteur privé ». A juste titre, il ne dit pas qu'une situation est meilleure que l'autre, mais ce contraste amène évidemment à penser qu'il y a là une caractéristique actuelle qui mérite une attentive réflexion ;

— enfin, le rapport souligne avec pertinence qu'« il paraît difficile aux États membres de réaliser individuellement les conditions de marché qui permettraient aux prestataires de services d'information européens de faire face efficacement à la concurrence mondiale des nouveaux services ».

Quatre objectifs sont proposés pour une politique communautaire du marché des services de l'information : mettre en place un marché intérieur, renforcer la capacité d'offre compétitive, promouvoir l'utilisation de nouveaux services, renforcer la solidarité et la cohésion interne et externe de la Communauté.

Pour cela, la Commission esquisse un plan d'actions prioritaires selon sept lignes :

- mettre en place un observatoire européen du marché de l'information ;
- supprimer les entraves techniques, réglementaires et juridiques par des actions de normalisation (l'harmonisation est ici nécessaire et sur beaucoup de points, on ne peut se contenter de la reconnaissance mutuelle) et de progrès sur les questions relatives à la propriété intellectuelle (notamment celle des logiciels) ;
- améliorer les conditions d'accès aux services des télécommunications (cf. Livre Vert) ;
- améliorer les synergies entre secteurs public et privé (en fait, le document parle ici essentiellement de l'accessibilité aux informations d'origine publique) ;
- lancer des projets pilotes : « les mutations qualitatives de la demande appellent l'apparition d'une nouvelle génération de services d'information, beaucoup plus simples d'emploi, répondant mieux à la diversité linguistique de l'Europe, ainsi qu'aux besoins d'information complexes et diversifiés de l'utilisateur final dans l'entreprise » ;
- lancer des actions en faveur des bibliothèques ;
- faciliter l'accès des utilisateurs aux services d'information existants.

Le programme, on le voit, est ample, même si, prudemment, la directive soumise par la Commission ne concerne en fait qu'une phase de lancement de deux ans, et son contenu paraît *a priori* raisonnable.

Trois lacunes sont néanmoins regrettables. Le document n'aborde pas le problème — à nos yeux, fondamental — de la mise en place de mécanismes garantissant la fiabilité des informations qui circulent. On a créé — ou se sont créés spontanément — des organismes chargés d'améliorer l'information du consommateur sur la qualité de divers produits industriels ; il serait paradoxal qu'après avoir écrit que nous vivons dans une ère post-industrielle ou dans une société de l'information, nous

accordions plus d'importance (et de moyens financiers) à la collecte et diffusion d'informations « objectives » sur la qualité comparée des lessives et des chaînes hi-fi qu'à la préoccupation de garantir la fiabilité de l'ensemble des informations qui circulent et qui sont à la base de nombre de nos décisions. Certes, le problème est autrement plus difficile, mais ce ne doit pas être une raison pour le passer sous silence.

On aurait aimé également que le document insiste plus sur l'intense activité de formation qui est nécessaire pour que cette explosion du volume de l'information et de l'intensification de sa circulation ne mène pas à submerger les utilisateurs éventuels, mais que ceux-ci soient mieux capables de trier ce dont ils ont besoin et de l'utiliser avec pertinence. Là est à nos yeux le problème crucial d'une société de l'information. Le problème est mentionné sous l'aspect de l'aptitude technique à recevoir l'information, mais non sous l'aspect de l'aptitude intellectuelle à la traiter correctement.

Enfin, le document parle de la nécessaire « unité de vue et d'expression de la Communauté dans son ensemble, dans les enceintes internationales (OCDE, GATT) où se discutent les questions relatives aux activités économiques liées à l'offre et à la demande de service d'information », mais ne précise pas les points sur lesquels cette unité apparaît comme prioritairement indispensable.

Constat de lacunes, mais non réellement critiques, car contrairement au Livre Vert sur les services des télécommunications, la récente communication de la Commission n'est manifestement qu'un premier document sur ce vaste sujet, et il faut la lire comme cela.

III. — Politiques budgétaires dans la CEE pour 1988 (6)

Cet article devant paraître au moment où le budget français sera en pleine discussion devant le Parlement, il peut intéresser les lecteurs de replacer ces débats nationaux dans un contexte plus large, tel qu'il est présenté dans le rapport que la Commission a soumis en juillet au titre de l'article 3 de la décision de convergence de 1974.

Le fil directeur de l'argumentation tient en trois points :

— en 1984, 1985 et 1986, c'est l'influence extérieure qui a favorisé la croissance de la demande globale dans la Communauté, en 1984/1985 par les exportations, en 1986 par l'amélioration des termes de l'échange (baisse du prix du pétrole) qui a favorisé la demande intérieure.

On ne peut plus attendre de telles influences extérieures favorables, et il faut donc organiser un renforcement de la demande interne ;

— l'achèvement du marché intérieur, si l'opération est considérée comme irréversible, peut stimuler les investissements des entreprises. Mais il faut aussi un coup de fouet par les politiques économiques des États membres ;

— la marge disponible pour stimuler la croissance au moyen de la politique monétaire doit être considérée comme épuisée dans une large mesure, et c'est donc du

(6) Document : COM (87) 297 final : Les perspectives économiques pour 1988 et la politique budgétaire des États membres.



côté des politiques budgétaires qu'il faut se retourner pour stimuler la demande interne ;

— dans plusieurs pays, si une telle stimulation demeure au niveau national, elle se heurte à des obstacles (endettement public très élevé, contrainte extérieure). Par contre, une stratégie d'ensemble, définie au niveau communautaire, et faisant jouer les effets de synergie, permettrait d'alléger ces obstacles et serait donc bénéfique pour tous.

Comme toujours, la situation est en fait assez différente d'un pays à l'autre, comme le montrent les quelques indicateurs donnés au tableau 5.

Le document distingue trois groupes de pays :

— ceux qui disposent d'une certaine flexibilité et peuvent utiliser celle-ci sans mettre en danger leur santé financière, leur équilibre extérieur et la stabilité des prix (conservée ou reconquise). Il s'agit du Danemark, de la RFA, de la France, du Royaume-Uni, ensemble d'économies qui représentent 60 % du PIB.

Ces pays annoncent des perspectives budgétaires prudentes pour des raisons variées, (notamment l'équilibre extérieur au Danemark, en France et au Royaume-Uni et l'incidence des allègements fiscaux déjà prévus en RFA). Mais la Commission remarque avec pertinence que « c'est précisément dans de telles circonstances que ces pays peuvent épauler mutuellement leurs efforts sans que l'équilibre des finances publiques à moyen terme soit mis en danger ».

— Le second groupe de pays, Italie, Espagne, Portugal, trois pays méditerranéens, sont parmi les plus dynamiques de la Communauté. Pour tous les trois, un assainissement des finances publiques demeure un objectif prioritaire, à la réalisation duquel une expansion économique soutenue peut contribuer, si son origine est principalement extérieure, en fait si elle est favorisée par des économies dynamiques dans le reste de la Communauté.

— Enfin le troisième groupe, Belgique, Irlande, Pays-Bas, Grèce, connaît un tel taux de dette publique et un tel poids de la charge d'intérêt de celle-ci que l'assainissement budgétaire est une priorité absolue, sans que la

croissance prévue ne vienne apporter une contribution à cette tâche. Les difficultés sont donc particulièrement fortes dans ces pays, qui sont donc ceux qui ont le plus besoin d'un « coup de pouce » de la part du reste de la Communauté, par une accélération de la croissance de celle-ci.

La description fournie par le document sur les politiques budgétaires des pays membres telles qu'elles se présentent en juillet faisait ressortir comme impression générale une attitude plutôt prudente, axée sur une vision essentiellement intravertie des choses et sous-estimant l'apport — et le desserrement des contraintes — d'une attitude plus ambitieuse définie communautairement. Comme toujours dans ce genre de documents, la formulation est très discrète, néanmoins une lecture attentive révèle clairement que la Commission prône plus de dynamisme. « Sans que ne soient remis en cause les objectifs de consolidation budgétaire à moyen terme, la situation actuelle suggère de moduler le profil temporel des effets des stabilisateurs automatiques de façon à en amplifier les effets et utiliser judicieusement les marges de manœuvre dégagées par la maîtrise des dépenses courantes de façon à renforcer directement les déterminants de la croissance de la demande interne ». « Concernant une réduction plus rapide de la pression fiscale, la question se pose si une concertation sur le calendrier et l'ampleur des mesures envisagées dans plusieurs États membres ne seraient pas susceptibles d'en amplifier les effets et d'augmenter ainsi les chances de réalisation et de succès d'une telle accélération ». Enfin « dans le cadre d'une stratégie à moyen terme, les investissements publics devraient jouer un rôle plus important ».

Trois remarques alors pour terminer. Dans les amplies discussions menées depuis plusieurs années sur le thème général de la coordination des politiques économiques, l'accent était mis le plus souvent sur les aspects monétaires. L'évolution économique va nous obliger maintenant à regarder avec au moins autant d'attention les aspects budgétaires, non pas, ici non plus, pour parvenir à des politiques budgétaires identiques, mais pour en renforcer la cohérence et bénéficier des effets de synergie que peut apporter une stratégie concertée.

Tableau 5

Pays	Croissance du PIB en volume en %		Opérations courantes du reste du monde (1)		Capacité ou besoin de financement des adm. pub. (1)		Intérêts payés sur la dette publique (1)	Dette brute des adminis- trations publiques (1)
	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988
B	1,2	2,1	3,5	3,6	- 6,5	- 6,3	10,9	128
DK	- 0,2	0,5	- 3,3	- 2,5	2,1	2,5	8,2	55
D	1,5	2,0	2,8	2,0	- 1,7	- 2,1	2,9	45
GR	- 0,7	0,6	- 4,7	- 5,2	- 9,4	- 10,3	6,5	65
E	2,8	3,0	0,7	0,3	- 5,4	- 5,0	4,2	51
F	1,5	2,4	- 0,4	- 0,4	- 2,8	- 2,5	2,8	40
IRL	1,1	1,6	- 1,4	- 1,2	- 9,0	- 7,8	10,4	145
I	3,2	2,8	0,5	0,1	- 10,4	- 9,0	7,7	101
L	2,0	1,6	39,7	38,3	2,4	2,0	1,2	15
NL	1,7	1,1	1,6	1,5	- 6,6	- 6,0	6,3	87
P	3,4	3,0	1,0	- 0,8	- 9,0	- 9,1	8,7	79
UK	3,1	2,6	- 0,8	- 0,7	- 2,4	- 2,2	4,4	56
EUR 12	2,2	2,3	0,8	0,5	- 4,6	- 4,4	4,9	63
USA	2,3	2,5	- 3,3	- 2,9				
JAP	2,7	3,2	3,8	3,3				

(1) en pourcentage du PIB.

Les politiques budgétaires concernent à la fois les soldes, les dépenses et les fiscalités et ce serait une grave erreur de se limiter au premier élément. L'orientation des dépenses publiques est au moins aussi importante — peut-être même plus — que leur montant : dépenser moins est un leitmotiv actuel, il devrait céder le pas au souci de dépenser mieux. Quant à la fiscalité, nous la voyons apparaître sur la scène par deux portes, celle de la politique budgétaire globale, celle de l'harmonisation fiscale en vue du marché unique de 1992 ; il demeure urgent de considérer qu'il s'agit en fait d'un seul et même personnage, qu'il faut examiner simultanément dans ses deux habits.

Enfin on sent bien qu'il manque encore dans les pays membres une conviction suffisante qu'ils sont tous embarqués sur le même bateau et qu'on peut faire jouer de puissants effets de synergie, ainsi qu'un sens assez développé du partenariat, consistant à considérer comme intéressant pour un pays ce qui peut arriver de positif dans un autre. Certes, il est difficile de prouver à l'avance, sinon l'existence des synergies, du moins leur ampleur, et le ralliement à une stratégie communautaire revêt toujours un certain caractère de pari. Mais entre une évolution sûrement médiocre et une évolution vraisemblablement meilleure, peut-on raisonnablement hésiter à choisir ?

IV. — La réforme des fonds structurels : un premier pas intéressant, mais insuffisant (7)

La recherche du meilleur emploi des fonds publics est — ou devrait être — une préoccupation majeure des responsables budgétaires. Ceci vaut aussi bien pour les États que pour les collectivités locales et, évidemment, pour la Communauté. Il faut donc se réjouir que la Communauté ait relancé le débat sur ce point dans un document récent, intitulé : « La réforme des fonds structurels », déjà invoqué dans le numéro précédent par Valérie Hirsch, et dont le contenu est présenté plus loin dans ce numéro p. 578. Les commentateurs qui suivent veulent se demander si les propositions ainsi faites répondent bien à l'ensemble des problèmes.

Pour qu'il y ait bon emploi des fonds publics, trois conditions de base doivent être respectées :

- un dosage correct des moyens visant à atteindre les divers objectifs ;
- le choix des instruments et donc des dépenses les plus efficaces pour atteindre chaque objectif ;
- la rigueur dans l'utilisation de l'argent.

Le premier élément va découler principalement d'un choix politique, le second d'une analyse économique, le troisième de l'organisation administrative et du contrôle.

1. La hiérarchie des objectifs et leur dotation

Sur le premier élément, le problème de fond est double : il s'agit de mettre en place une procédure démocratique pour déterminer la hiérarchie des objectifs, mais il s'agit aussi que cette procédure garantisse bien que les

décideurs prendront en compte l'ensemble des répercussions des choix.

La solution n'est pas aisée à trouver parce qu'il s'agit de tenir compte simultanément de deux considérations. D'une part, les budgets publics jouent trois rôles : financer la fourniture de services (et la réalisation d'équipements d'infrastructure), opérer une certaine redistribution des revenus, contribuer à assurer les grands équilibres macro-économiques. En toute rigueur, les fonds publics ne seront utilisés au mieux que si les choix prennent en compte simultanément, dans une vision globale, l'ensemble de ces rôles. D'autre part, le principe de subsidiarité vise raisonnablement à rapprocher le décideur de l'impact direct de la décision, mais sa mise en œuvre risque alors de confier la décision à des organes qui ne s'intéressent qu'à une partie des effets de la décision. La contradiction est évoquée périodiquement au niveau national lorsqu'on discute de décentralisation ; ainsi, un État fédéral comme la RFA a buté, dans la décennie 60, sur l'absence d'harmonie entre les comportements budgétaires des collectivités locales (Länder et communes) et la stratégie macro-économique gouvernementale (d'où, notamment, la loi de stabilisation de 1967).

Le budget communautaire est actuellement — et encore pour longtemps — d'une ampleur trop faible (1 % du PIB environ) pour que l'impact macro-économique de ses variations soit sensible. C'est donc sous les deux autres aspects — efficacité macro-économique et redistribution — qu'il est actuellement à examiner.

Le problème politique de fond actuellement débattu est en fait de doser, à l'intérieur d'un total peu modulable, les dépenses de redistribution et celles qui visent à améliorer l'efficacité de l'appareil productif communautaire : redistribution entre groupes sociologiques ou professionnels (à l'aide du Feoga et d'une partie du Fonds social) et redistribution entre pays, efficacité par les sommes consacrées à la recherche, à l'industrie (et services), aux transports. Question qui peut évidemment recevoir des réponses différentes suivant les pays membres, mais qui n'est pas simple non plus d'un point de vue communautaire : comment faut-il doser ce qu'on donne au nom de la solidarité (ce que l'Acte unique appelle la cohésion économique et sociale) et ce qu'on donne en vue de l'efficacité ?

C'est là que la démarche du document analysé paraît trop étriquée. La définition même des fonds structurels est trop restrictive pour que le débat sur la question évoquée ci-dessus en soit mieux éclairé. Faire discuter à un moment de l'année du programme-cadre de recherche, à un autre d'une ligne budgétaire pour industrie, transports et services, à un troisième des fonds dits structurels, ne paraît pas le meilleur moyen pour engager les instances communautaires dans une discussion sérieuse sur un sujet crucial. Ainsi, comment espérer une telle discussion sérieuse sur la proposition de doublement en cinq ans, d'ici 1992, de la dotation de ces fonds si on ne sait pas au détriment de quelles autres destinations (par réduction de certaines lignes budgétaires ou par non-augmentation d'autres) on obtiendra les crédits nécessaires ?

Enfin, comment organiser rationnellement la mise en œuvre du principe de subsidiarité, sinon globalement ? La Commission insiste avec force sur l'idée de complémentarité : « En vertu du principe même de subsidiarité, la Commission considère que l'une des caractéristiques majeures de l'action que la Communauté mène au travers des instruments structurels doit être sa complémentarité par rapport aux initiatives nationales... La Commission doit pouvoir mener une concertation étroite avec les États membres pour aboutir à un partage des tâches entre la

(7) Document : COM (87) 376 final/2 : La réforme des fonds structurels.



Communauté et le niveau national ». Ces idées nous paraissent fondamentales, mais leur appréciation suppose, là aussi, une réflexion préalable sur les alternatives : on peut toujours faire plus de communautaire (et moins de national) sur un point si on fait moins de communautaire (et plus de national) sur un autre. Mais des choix cas par cas, sans une vision globale, risquent de mener à un résultat d'ensemble incohérent ou insatisfaisant (8).

2. Le choix des projets à financer

Le choix des instruments les plus efficaces pour atteindre les objectifs soulève d'autres difficultés. Chaque action économique entraîne des coûts et des bénéfices, des avantages et des inconvénients. C'est avec l'idée de peser les uns et les autres pour chaque action envisagée, et d'en comparer le solde pour les actions alternatives, en vue de classer celles-ci, qu'on avait mis en place il y a un quart de siècle, des procédures administratives, connues aux États-Unis sous le nom de PPBS (Planning, programming and budgeting system), en France sous le sigle RCB (Rationalisation des choix budgétaires). L'opposition (passive) de tous les services dépensiers, obligés par cette procédure de repenser leurs méthodes — et parfois même leur raison d'être — a conduit à l'évanouissement de la tentative, il faudra cependant y revenir un jour ou l'autre (et ce n'est pas un des moindres paradoxes du comportement des tenants du moins d'État que de ne pas avoir privilégié d'abord la meilleure utilisation des fonds d'État : craindraient-ils la lumière sur le bien-fondé de certaines dépenses et préfèrent-ils que l'affectation de ces fonds découle uniquement de marchandages politiques, dont la rationalité est loin de celle du marché ?).

La Commission a fait un pas intéressant dans cette direction en joignant à chaque proposition transmise au Conseil une fiche d'impact sur l'emploi et la compétitivité ; même si son contenu demeure, jusqu'à maintenant, qualitatif et souvent assez vague, c'est une bonne initiative et un bon point de départ.

Mais pour l'emploi des fonds structurels, il faut évidemment aller plus loin. La Commission souligne l'utilité du « partenariat » à tous les niveaux de chaque opération, depuis la préparation à l'évaluation des résultats. « Le partenariat est une garantie d'efficacité pour les bénéficiaires du soutien communautaire. Il implique en effet que la Commission, d'une part, fasse un effort de simplification et de transparence, et qu'elle fournisse l'assistance technique là où besoin en est ; que ses partenaires, d'autre

part, valorisent un cadre de préparation, de suivi et d'évaluation qui est destiné à conférer à leurs initiatives un maximum d'impact économique ». Il y aura là une belle occasion de contribuer à l'efficacité européenne, si se met pleinement en place une méthode intellectuelle de l'analyse et d'évaluation des projets et si celle-ci est systématiquement utilisée.

Un troisième mot-clé apparaît dans le document, c'est celui de programmation. En fait, deux idées peuvent se cacher sous ce terme : une idée de pluriannualité, une idée de cohérence d'un vaste ensemble de projets. La première apparaît explicitement (période pluriannuelle), la seconde sous la forme partielle de la coordination des actions communautaires (budget, BEI et autres instruments financiers), mais non sous la forme de la vérification de la cohérence entre eux des multiples projets qui concernent l'un des objectifs prioritaires retenus (par exemple les projets d'infrastructure et les projets industriels qui concernent une région). Il s'agit là cependant d'une condition fondamentale pour « mieux utiliser chaque ECU ».

Mais la difficulté ne s'arrête pas là. Plusieurs des objectifs annoncés sont étroitement imbriqués avec le scénario global de développement de la Communauté. Le contenu concret des programmes régionaux ne peut pas être indépendant de plusieurs politiques de la Communauté, notamment de la politique commerciale commune : ainsi, l'ampleur que va prendre l'industrie textile en Grèce et au Portugal dépend du degré d'ouverture que la Communauté acceptera vis-à-vis des PVD dans ses négociations au titre de l'accord multifibre (et plus généralement du système des préférences généralisées). Or actuellement aucun mécanisme institutionnel n'existe pour vérifier la cohérence à moyen terme des diverses politiques.

3. La rigueur financière

Pour renforcer la rigueur dans l'utilisation de l'argent, le document fait état d'un certain nombre d'éléments importants, parmi lesquels on peut signaler un souci de simplification des procédures, un meilleur encadrement des obligations des États membres (les deux éléments ne sont pas antinomiques), une implication plus poussée des acteurs économiques locaux.

Notons enfin quelques garde-fous proposés par la Commission, pour éviter une excessive dispersion des sommes au total fort limitées et garantir une certaine dose de solidarité (et donc de redistribution) à l'intérieur de la Communauté. Tout en se disant — à juste titre — opposée à une préaffectation des crédits budgétaires entre États membres, elle propose néanmoins :

- de répartir *a priori* entre pays 75 % de la dotation globale allouée à l'objectif n° 1 (rattrapage des régions en retard de développement, donc selon une formule qui s'apparentait à celle qui a été utilisée à un moment pour le FEDER, et qui avait paru à l'époque constituer une garantie de limitation du juste retour), et d'y affecter jusqu'à 80 % des crédits d'engagement du FEDER ;

- de définir « les régions en retard de développement concernées par le premier objectif que la Commission retiendra, comme celles dont le PIB/habitant en parités de pouvoir d'achat, est inférieur à 75 % du niveau moyen de la Communauté (plus l'Irlande du Nord) à la liste des régions ainsi obtenue en raison de sa situation particulière. De cette manière, la concentration géographique se traduira par la couverture de quelque 20 % de la population communautaire » ;

- de définir « les régions industrielles en déclin susceptibles de bénéficier d'un soutien communautaire pour leur reconversion comme celles dont les caractéristiques

(8) Un bel exemple d'une telle incohérence est fourni par la PAC. Pour un total de dépenses publiques de 200, on a approximativement un partage moitié-moitié entre communautaire et national, et également un partage moitié-moitié entre garantie et orientation. Rien à dire *a priori* sur ces partages. Mais la concrétisation de ces chiffres va évidemment plus dans le détail, comme le montre le tableau 6, et c'est là que le bât blesse. Car enfin, la politique agricole commune vise à renforcer l'efficacité d'ensemble de l'agriculture européenne, notamment par de meilleures spécialisations entre pays, spécialisations qui sont influencées par les dépenses d'orientation... et celles-ci sont quasi-exclusivement nationales. Contradiction flagrante... qu'il ne faudrait pas renouveler pour d'autres fonds.

Origine	Garantie	Orientation	Total
Nationale	5	95	100
Communautaire	95	5	100
Total	100	100	100

sont un taux de chômage élevé et de graves problèmes industriels. Les interventions communautaires y seront ciblées sur un champ territorial délimité permettant une bonne concentration et une utilisation rationnelle des ressources. Selon la Commission, ces régions, bassins d'emploi ou communautés urbaines devraient donc être définis à partir de ces caractéristiques de manière sélective. En particulier, la Commission veillera à assurer la cohérence entre les règles d'application de l'article 92.3 c du traité (aides à finalité régionale) et l'intervention des fonds structurels au titre de l'objectif n° 2. Ainsi, l'action communautaire pourrait couvrir de 12 à 15 % de la population communautaire ».

Il y aurait donc une intensification appréciable de la concentration géographique, telle qu'elle existe actuellement.

Les indications sur la concentration fonctionnelle sont par contre beaucoup plus vagues et susceptibles d'interprétations assez différentes (qu'est-ce qu'une répartition équitable de l'effort communautaire ?).

* *
 *

En définitive, la démarche de la communication va certainement dans le bon sens, mais avec deux insuffisances qui peuvent avoir des conséquences graves.

Tout d'abord, on retrouve une fois de plus les difficultés liées à la pluralité d'instances décisionnelles (l'existence de fait de plusieurs Conseils des ministres, malgré la fiction juridique d'un seul) et à l'absence d'un cadre économique d'ensemble dans lequel soient confrontées les diverses propositions. Au niveau national, le budget est

l'occasion d'une telle présentation globale et d'un tel débat d'ensemble (que l'occasion soit souvent peu ou mal utilisée, c'est exact, du moins existe-t-elle) ; pourquoi ne pas faire de même pour la Communauté ? La réforme proposée des fonds structurels va globalement dans le bon sens, mais demeure trop timide pour assurer le meilleur emploi des ECU communautaires, condition certes pas suffisante, mais certainement nécessaire pour que les pays membres acceptent d'en augmenter le nombre.

D'autre part, on retrouve inlassablement dans la politique économique de structure, qu'elle soit nationale ou communautaire, le double souci de rattraper le retard et de prendre de l'avance : aider à combler le retard de certaines régions ou de certaines catégories sociologiques, stimuler les activités novatrices qui préparent le futur en vue de soutenir la concurrence d'un reste du monde dynamique et innovateur. Les deux soucis sont importants, mais il faut les doser correctement, et pour cela les appréhender simultanément. A baptiser structurels les seuls fonds qui visent à combler des retards, on risque de faire oublier que sont au moins aussi importants — et peut-être encore plus justifiables d'une démarche communautaire — des fonds visant à renforcer les activités de pointe et plus généralement les acteurs qui sont en avance. Or, c'est en augmentant l'efficacité des plus efficaces qu'on dégagera les ressources qui permettront aux retardataires de rattraper leur retard et de réaliser cette cohésion économique et sociale dont parle à juste titre l'Acte unique (9).

(9) L'abondance des matières nous oblige à renvoyer à notre prochaine chronique la présentation du remarquable rapport : « Efficacité, stabilité et équité », préparé par un groupe de travail présidé par M. PADOA-SCHIOPPA.

LES PROBLÈMES RÉGIONAUX DE LA COMMUNAUTÉ ÉLARGIE

J. VAN GINDERACHTER (1)

Les élargissements successifs de la Communauté économique européenne ont profondément modifié sa structure interne. Les adhésions de la Grèce au 1^{er} janvier 1981, de l'Espagne et du Portugal au 1^{er} janvier 1986 ont transformé les données économiques de base de la Communauté : son produit intérieur brut (PIB) a augmenté de 10 %, sa population de 22 %, la population occupée dans l'agriculture de 57 % et les problèmes régionaux pour ainsi dire de 100 %. En effet, la part de la population des régions dont le PIB par tête, mesuré en termes de parités de pouvoir d'achat (PPA), est de 25 % inférieur à la moyenne communautaire passe de moins de 10 % à près de 20 %. Si dans la Communauté des six, voire même des neuf États membres, il y avait une certaine homogénéité dans les structures économiques, il n'en va plus de même dans la Communauté actuelle. De là, l'importance attachée par l'Acte unique européen (2) à la cohésion économique et sociale de la Communauté. L'orientation plus méridionale de celle-ci trouve également son expression dans les règles du jeu institutionnel : les pays du Sud disposent d'une minorité de blocage au sein du Conseil (3).

C'est dans l'optique de la Communauté élargie et transformée qu'il faut apprécier le troisième *rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté* que la Commission vient d'adopter (4). Le présent article expose les principales conclusions que l'on peut en tirer.

I. — La population

Dans l'ensemble, la population de la Communauté est stagnante et vieillissante, mais il y a de grandes divergences entre régions.

La CEE compte à l'heure actuelle 322 millions d'habitants, c'est-à-dire plus que les USA et l'URSS, mais en l'an 2000 elle n'en comptera que 331 millions ; en 1985 la CEE représente encore 6,5 % de la population mon-

(2) Signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

(3) Un très grand nombre de décisions communautaires peuvent être prises à la majorité qualifiée de 54 voix sur 76, les voix des États membres étant affectées de la pondération suivante (art. 148 du Traité CEE, modifié par l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal) :

Belgique	5
Danemark	3
Allemagne	10
Grèce	5
Espagne	8
France	10
Irlande	3
Italie	10
Luxembourg	2
Portugal	5
Pays-Bas	5
Royaume-Uni	10

Il suffit donc d'un vote négatif de l'Italie, de l'Espagne et de la Grèce ou du Portugal pour bloquer une décision du Conseil.

(1) Chef de division à la Commission des Communautés européennes. Le présent article ne reflète que les vues personnelles de l'auteur.

(4) Doc. COM (87) 230 final du 21 mai 1987. Sauf indication contraire, tous les tableaux, graphiques et cartes du présent article sont repris de ce document.

diale, mais ce chiffre aura baissé à 5 % en l'an 2000. A l'heure actuelle 13 % déjà de la population de la CEE est âgée de 65 ans ou plus, contre 10-11 % seulement aux USA et en URSS. En l'an 2000 ce chiffre passerait à 15 % pour la CEE.

Tableau 1.1

	Population totale			
	Variation 1970-85	Population 1985 (en millions)	Pourcentages 65 ans ou plus	Variation 1985-2000
CEE	+ 10 %	322	13 %	+ 3 %
USA	+ 25 %	240	11 %	+ 12 %
URSS	+ 25 %	275	10 %	+ 15 %
JAPON	+ 25 %	120	10 %	+ 6 %
Monde	+ 40 %	4 900		+ 25 %

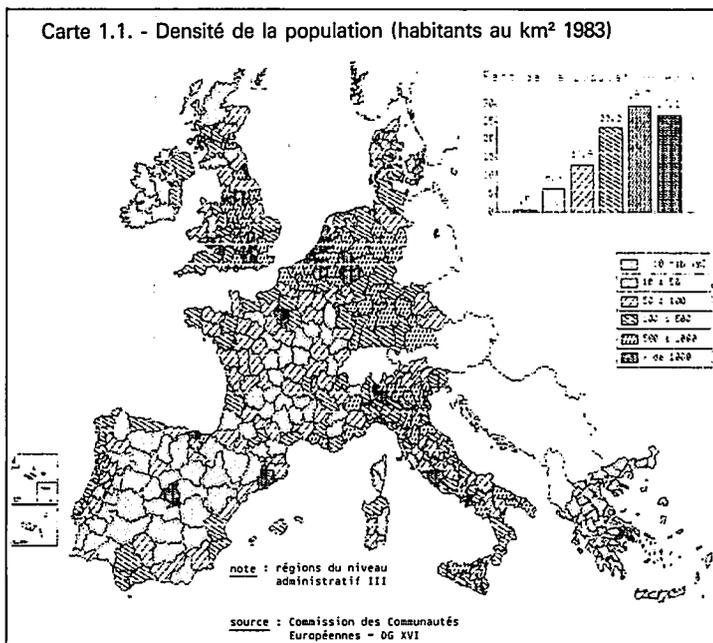
Source : EUROSTAT et propres estimations.

De tous les États membres de la Communauté, seule l'Irlande connaîtrait encore une croissance démographique rapide dans les années à venir ($\pm 1,5$ % par an). Le Portugal, les Pays-Bas, l'Espagne, la France et la Grèce enregistreraient une croissance modérée ($\pm 0,8$ % par an). En l'an 2000, la population du Danemark et de la République fédérale d'Allemagne serait inférieure à son niveau actuel. Les autres pays de la Communauté ont une population quasiment stagnante. En Allemagne la part de la population âgée de 65 ans ou plus dépasse déjà maintenant 15 % du total alors qu'en Irlande ce pourcentage atteint à peine 10 %.

Ces prévisions de population sont effectuées dans l'hypothèse d'absence de migrations internationales. Si durant les années 1960 quelque 5 millions d'émigrés en provenance des pays tiers sont arrivés dans la Communauté, principalement en Allemagne et en France, ce mouvement s'est considérablement ralenti depuis le milieu des années 1970 ; en effet, la crise économique aidant, la situation de l'emploi s'est fortement dégradée dans les régions industrialisées du nord de l'Europe. A l'intérieur même de la Communauté, la migration entre pays s'est pratiquement arrêtée également (à l'exception de l'Irlande qui a enregistré une émigration nette de 0,2 % par an durant les années 1980 et de la Grèce qui a connu une immigration nette de 0,2 % par an durant la même période). Cette situation est assez différente de celle des États-Unis où 2 % environ de la population change chaque année de résidence d'un État à l'autre. De toute manière la période des grandes migrations des années 1960 (1 % par an de la population du Mezzogiorno) semble définitivement révolue. De plus, le Traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal stipule, qu'à l'égard de ces pays, la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté est reportée au-delà du 31 décembre 1992. D'ailleurs, avec des taux de chômage de l'ordre de 10 % dans bon nombre de régions de la Communauté, même dites prospères, les flux migratoires, qui trouvent leur origine dans la recherche d'un emploi, ne sont pas susceptibles de reprendre à bref délai. Par contre, des mouvements migratoires définitifs ou de longue période de population âgée vers les régions du Sud de l'Europe se développent à un rythme rapide. La population résidente dans la Communauté ayant une nationalité différente de celle de l'état dans lequel elle réside peut être évaluée à 2,5 % mais la proportion dépasse 20 % dans certaines régions.

On peut estimer qu'environ 75 % de la population de la Communauté est « urbanisée » et dont environ 25 % vit dans des agglomérations de plus de 1 million d'habitants. Les grandes villes du sud de l'Europe enregistrent toujours un accroissement de leur population, tandis qu'au Nord elles sont en perte de vitesse (5) au profit des villes moyennes, voire des zones rurales. Cette évolution est sans doute à mettre en relation avec la croissance de la population plus rapide dans les pays méridionaux de la Communauté et les problèmes de congestion ressentis de manière plus percutante dans le Nord. De plus, les centres de la plupart des grandes villes du nord de l'Europe — principalement celles du Royaume-Uni — doivent faire face à des phénomènes de déclin économique et social, qui ont pris l'allure de véritables problèmes de société.

Carte 1.1. - Densité de la population (habitants au km² 1983)



La densité de la population de la Communauté s'établit à 143 habitants au km², comparée aux 12 et 15 habitants au km² en URSS et aux USA (321 au Japon), mais il y a de très grandes différences d'une région à l'autre. Dans les grandes agglomérations européennes la densité atteint parfois 5 000 habitants au km² (3 766 à Paris, 4 276 à Londres et 6 124 à Bruxelles). Près de 57 % de la population de la CEE vit sur 17 % de son territoire avec une densité de plus de 500 habitants au km², tandis que 7 % de la population de la Communauté habite 34 % du territoire avec une densité inférieure à 50 habitants au km². Dans ce dernier cas il s'agit principalement de l'Irlande, des Highlands and Islands en Ecosse, du Massif Central et de la Corse en France, d'une grande partie des « nomos » grecs en Epire, en Thrace et au Péloponèse, de l'Extremadura, des deux Castilla et de l'Andalucia en Espagne et de vastes zones à l'intérieur du Portugal (voire carte 1.1). Au cours des 25 dernières années, l'exode rural a profondément affecté une grande partie des régions agricoles de la Communauté ; très marqué au cours des années 1960, ce mouvement semble être venu à son terme, grâce entre autres aux mesures prises dans le cadre de la politique agricole commune en faveur de l'agriculture de montagne et des régions agricoles défavorisées.

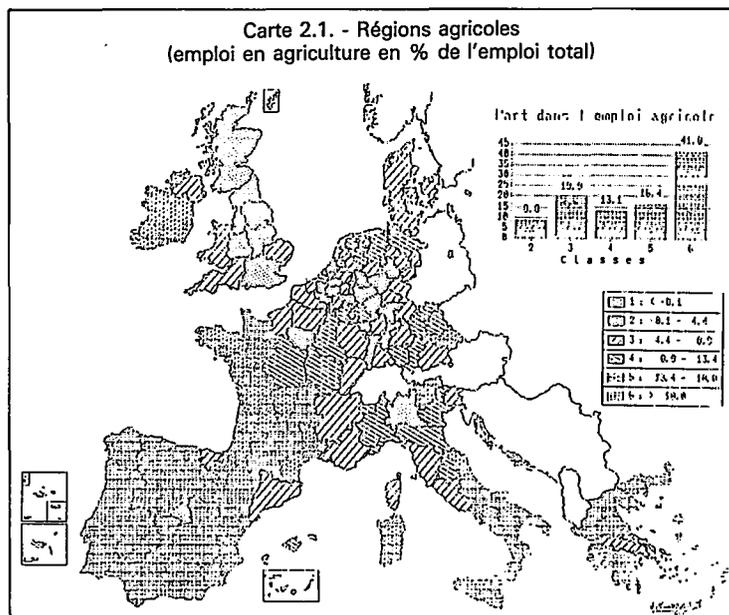
(5) De 1977 à 1984, la ville de Paris a enregistré une perte d'habitants de 1,5 % et l'agglomération de Londres (Greater London) de 3,6 %.



II. — L'emploi

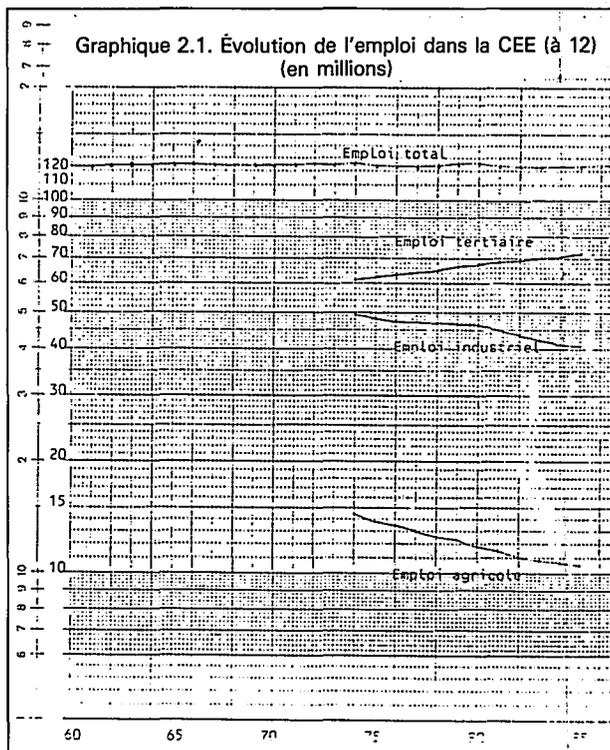
La répartition spatiale de la population européenne s'explique en grande partie par les importantes mutations sectorielles qui ont caractérisé les économies des pays et des régions dans le passé, et notamment au cours du dernier quart de siècle.

En 1957, environ 25 % de la population active de l'actuelle Communauté était occupée dans l'agriculture (y compris sylviculture et pêche) ; à l'heure actuelle cette part est tombée en-dessous de 10 %. En une génération plus de 15 millions d'agriculteurs ont quitté le secteur, alors qu'en même temps la production agricole doublait. Et cette évolution n'est pas prête à s'arrêter avec cette différence que durant les années 1960 il fallait augmenter la production agricole et que les secteurs de l'industrie et des services offraient des emplois alternatifs en grande quantité, alors que durant les années 1980 l'agriculture européenne se trouve confrontée à de larges excédents et qu'il n'y a que peu d'emplois alternatifs. La réforme de la politique agricole commune (PAC), visant à mieux adapter l'offre à la demande, ne devrait plus avoir un impact significatif sur la répartition spatiale de la population dans la Communauté comme ce fut encore le cas durant les années 1960. La réforme de la PAC, qui concerne en premier lieu les productions du lait, des céréales et de la viande bovine (44 % de la production finale agricole) affectera principalement l'Irlande, certaines régions françaises de l'Ouest et quelques régions espagnoles (Galicia, les deux Castilla), mais pas (ou peu) les régions du bassin méditerranéen dont un très grand nombre, principalement en Grèce, ont encore une population active occupée dans l'agriculture supérieure à 30 % (voir carte 2.1).



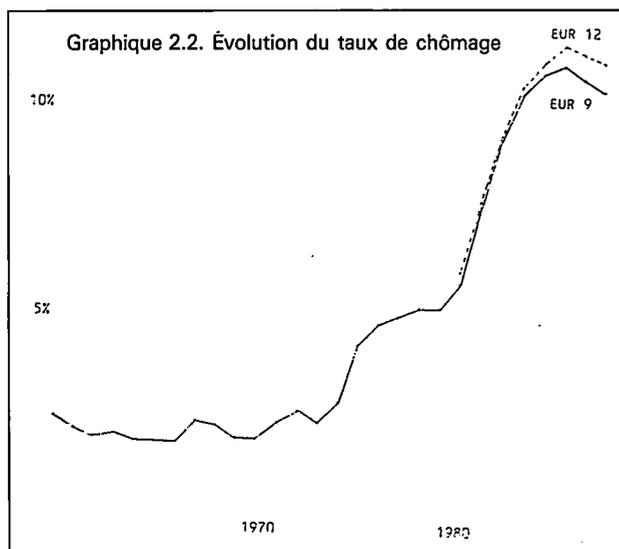
Si l'emploi agricole dans les pays de la Communauté a diminué d'environ 2,5 % par an au cours du dernier

quart de siècle, celui dans l'industrie a enregistré une baisse de 0,5 % par an, mais de 1 % au cours des 5 dernières années. En 1957 environ un tiers de la population active était occupée dans l'industrie manufacturière (hors bâtiment) ; à l'heure actuelle ce chiffre s'élève à environ 25 %. En même temps, l'emploi a augmenté dans le secteur des services. Au cours des 25 dernières années les secteurs du textile, des charbonnages, de la sidérurgie et des chantiers navals ont perdu plus de 6 millions d'emplois. Paradoxalement, cette mutation n'a pas créé de problèmes régionaux particulièrement graves en ce qui concerne le secteur textile responsable pour près de la moitié de ce chiffre parce que le secteur n'est généralement pas concentré du point de vue géographique. Par contre, pour les autres secteurs susmentionnés, les problèmes ont été (et sont souvent encore) extrêmement difficiles, du fait de leur concentration géographique accompagnée dans bon nombre de cas d'une structure mono-industrielle. L'expérience montre que la rationalisation de ces secteurs n'est pas facile à cause notamment d'un certain nombre d'inerties, que le coût social à charge de la collectivité est extrêmement élevé, qu'une telle opération prend du temps (et devient d'autant plus pénible qu'on diffère les décisions qui s'imposent) et que sa programmation ne peut être effectuée efficacement que dans un cadre européen.



Comme l'indique le graphique 2.1 l'emploi total est resté assez stable dans l'ensemble des pays de la Communauté tout au long du dernier quart de siècle. Ceci est en contraste marqué avec l'évolution du chômage qui a fait deux « bonds en avant » d'abord au milieu des années 1970 et ensuite vers 1980. De 2,5 % en 1970 le taux de chômage moyen a atteint 11 % à l'heure actuelle (voir graphique 2.2). Cette évolution paradoxale s'explique par l'arrivée massive des jeunes sur le marché du travail durant les années 1975-85, à cause de la natalité encore relativement

forte au début des années 1960 et de l'augmentation constante du taux de participation féminine.



Il y a cependant de très fortes divergences régionales aussi bien dans l'évolution de l'emploi que dans celui du taux de chômage.

Le tableau 2.1 reprend les régions ayant enregistré des pertes d'emplois durant la période 1979-1985 supérieures à 6 % (1 % par an). Il en résulte que cette situation affecte presque exclusivement les régions — souvent encore relativement prospères — du Nord de l'Europe, principalement au Royaume-Uni.

Tableau 2.1
Perte d'emplois dans les régions
(supérieure à 6 % durant la période 1979-1985)

	EUR-10	
	en 1 000	en %
Bremen	86	- 36,1
Corse	14	- 23,6
Champagne-Ardenne	86	- 17,9
Bruxelles	42	- 12,1
Thessalie (1)	25	- 9,7
Franche-Comté	40	- 9,6
Haute-Normandie	61	- 9,6
Macédoine (1)	15	- 9,5
Lorraine	71	- 9,2
West-Midlands	194	- 9,0
North (UK)	102	- 8,5
Provence-Alpes Côte d'Azur	111	- 8,3
Scotland	164	- 7,8
Ireland	81	- 7,6
North-West (UK)	199	- 7,5
Hambourg	44	- 6,5
Bourgogne	34	- 6,2
Wales	66	- 6,1
Total	1 435	

Source : EUROSTAT
(1) 81-85

Le tableau 2.2 reprend les régions ayant un taux de chômage supérieur à 15 % en 1986 et un accroissement en points de pourcentage supérieur à 6 points durant la période 1979-1985. Il en résulte que l'augmentation du chômage concerne non seulement des régions en retard de développement de l'Espagne et de l'Italie mais également des régions dites industrialisées du Royaume-Uni. Il convient de souligner cependant que cette comparaison ne tient pas compte du sous-emploi agricole qui semble fort répandu dans les régions méridionales.

Tableau 2.2
Taux de chômage régional
Situation en évolution

	Taux de chômage 1986	Accroissement 1979-86 en points de pourcentage
Andalucia	30,2	16,3
Extramadura	28,6	14,3
Canarias	27,3	16,8
Pais Vasco	24,6	14,9
Cataluña	21,6	13,7
Madrid	20,5	9,7
Valencia	19,8	13,1
Sardegna	19,3	9,5
Merseyside	19,1	10,1 *
Asturias	18,9	11,4
Northern Ireland	18,7	11,7
Ireland	18,7	11,5
Basilicata	18,5	8,5
Murcia	18,4	10,4
Castilla-Leon	18,2	11,5
Cantabria	17,9	12,6
Navarra	17,9	9,2
Cleveland, Durham	17,6	10,2 *
Northumberland, Tyne & Wear	17,4	10,2 *
Dumfries, Strathclyde	16,7	9,0 *
Arangon	16,7	10,2
Rioja	16,6	12,5
South-Yorkshire	16,5	9,6 *
West-Midlands	16,3	10,3 *
Castilla-la-Mancha	15,7	4,9
Campania	15,4	4,4

* : estimation

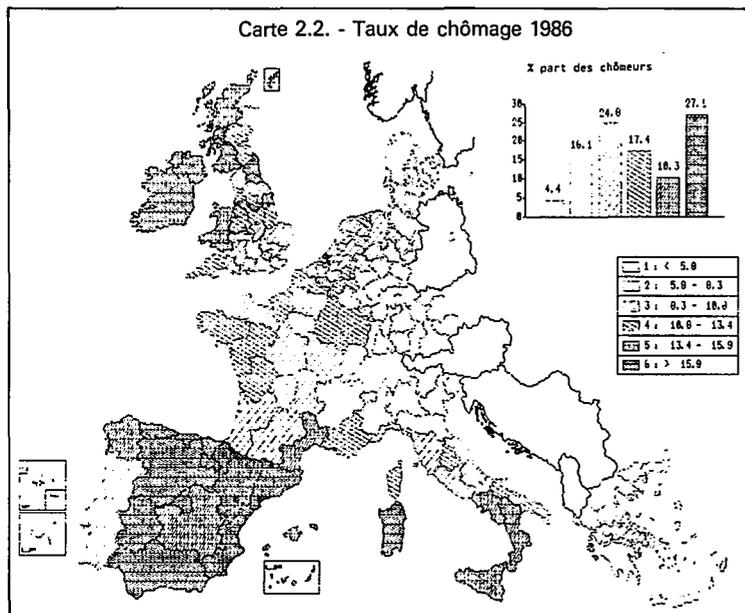
Note : Les chiffres de la 2^e colonne pour les régions espagnoles ont été repris du Plan de développement régional Espagne (1985-90).

La carte 2.2 illustre les taux de chômage enregistrés par région en 1986. Il en résulte que l'Irlande, l'Irlande du Nord et de grandes parties de l'Espagne connaissent un taux de chômage égal ou supérieur à 16 %, ainsi d'ailleurs que le Strathclyde, le Northumberland, le South-Yorkshire au Royaume-Uni, la Sardaigne et la Basilicate en Italie. La très grande disparité régionale est également illustrée par le graphique 2.3, qui montre par exemple que le taux de chômage régional le plus élevé en Allemagne est encore inférieur au taux le plus bas en Espagne.

Des projections régionales de forces de travail sont assez faciles à effectuer étant donné que les jeunes qui arriveront sur le marché du travail d'ici 10-15 ans sont déjà nés et qu'à l'autre bout de la pyramide démographique l'on connaît également — en moyenne — le nombre de personnes qui cesseront de travailler.

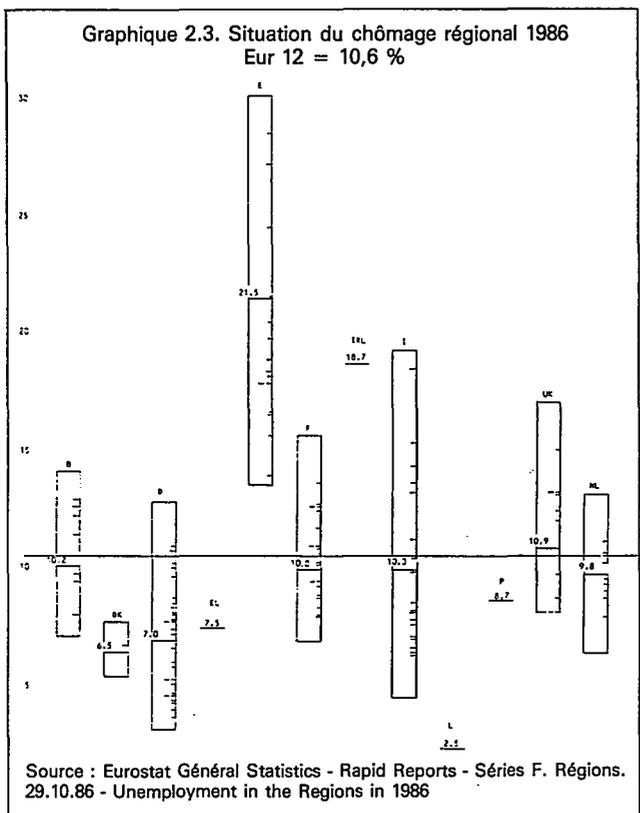


Carte 2.2. - Taux de chômage 1986



régions grecques et quelques régions portugaises et espagnoles l'augmentation de la force de travail atteint le double de la moyenne communautaire (1 % par an), ainsi d'ailleurs qu'aux Pays-Bas et dans la plupart de ces régions septentrionales françaises. C'est dire que dans la plupart de ces régions l'emploi risque de poser des problèmes graves dans les années à venir, d'autant plus qu'elles souffrent déjà souvent d'un chômage élevé, aggravé d'ailleurs dans de nombreux cas par le sous-emploi agricole, principalement en Grèce et dans le Sud de l'Italie. Ainsi, par exemple, le Mezzogiorno, qui compte un taux de chômage enregistré de 13 % en 1986, aurait en fait, compte tenu du sous-emploi agricole, un taux de 18 % ; si la force de travail s'accroît à un rythme de 1 % par an, le taux de chômage 1995 y atteindrait, toutes choses égales par ailleurs, environ 30 %. Les régions en retard de développement de la Communauté du fait de leur taux de chômage, apparent et caché, déjà élevé et de la forte pression démographique auraient presque toutes des taux de chômage de l'ordre de 30 % en 1995. Cette situation est économiquement et politiquement inacceptable. Il faut que ces régions puissent organiser leur développement de façon équilibrée au sein et donc avec l'aide de la Communauté.

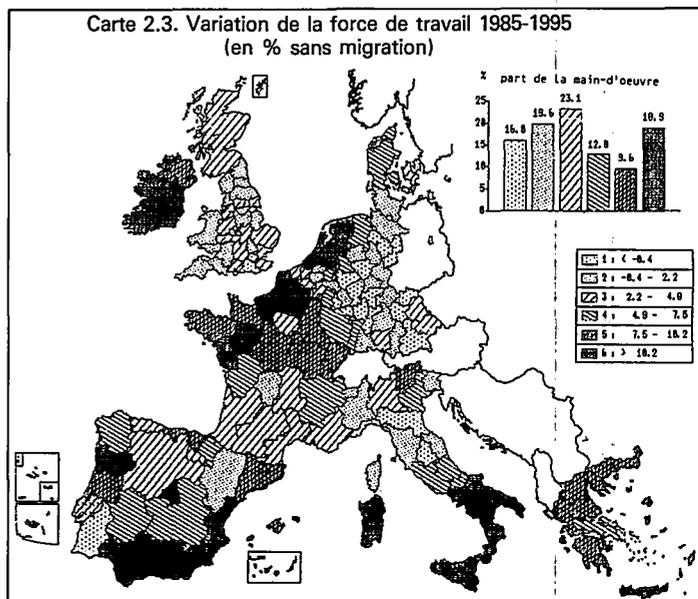
Graphique 2.3. Situation du chômage régional 1986
Eur 12 = 10,6 %



Source : Eurostat Général Statistics - Rapid Reports - Séries F. Régions. 29.10.86 - Unemployment in the Regions in 1986

Il suffit donc d'introduire des hypothèses notamment sur le taux d'activité pour pouvoir calculer la force de travail par région. Si l'on suppose un taux d'activité constant pour les hommes et un taux d'activité qui s'accroît comme dans le passé pour les femmes, la force de travail dans la CEE augmenterait de 7 millions d'unités ou de 0,5 % par an durant la période 1985-1995. La carte 2.3 montre les très grandes divergences entre régions : en Irlande, Irlande du Nord, le Sud de l'Italie, la plupart des

Carte 2.3. Variation de la force de travail 1985-1995
(en % sans migration)

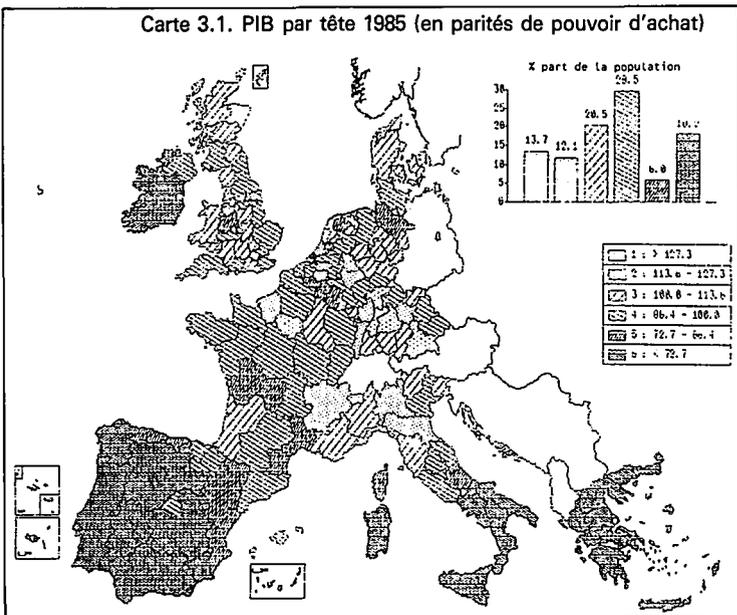


III. — Les revenus

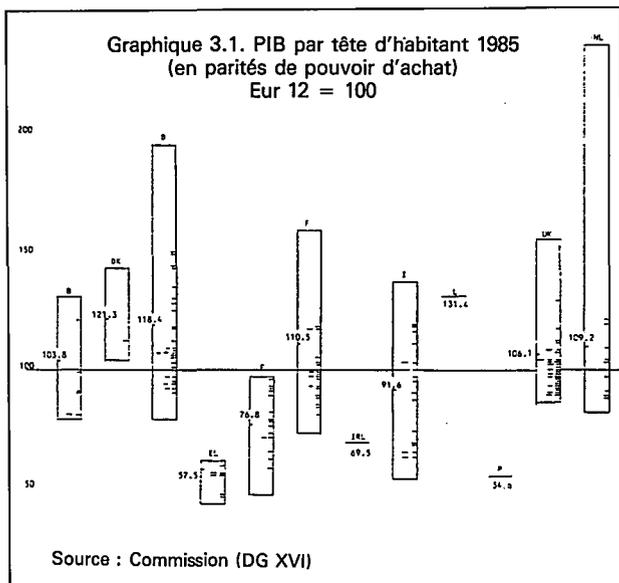
Bien que le dernier élargissement ait entraîné une diminution du produit intérieur brut par tête de l'ordre de 8 %, la Communauté avec un PIB par tête de 10 000 ECU (1985) peut être considérée comme un ensemble relativement riche, même si en parités de pouvoir d'achat (PPA) les chiffres correspondant des USA et du Japon se situent respectivement à 50 % et 20 % au-dessus de la moyenne communautaire.

Les écarts entre régions de la Communauté sont assez élevés ainsi qu'il ressort de la carte et du graphique 3.1. En effet, 20 % de la population de la Communauté vit dans des régions dont le revenu réel par tête est de 25 % inférieur à la moyenne communautaire. Les régions au revenu le plus élevé du Portugal et de la Grèce, se situent encore en-dessous de la région la plus pauvre de l'Allemagne. Le revenu réel de la région de Paris est 3,5 fois

Carte 3.1. PIB par tête 1985 (en parités de pouvoir d'achat)



Graphique 3.1. PIB par tête d'habitant 1985 (en parités de pouvoir d'achat) Eur 12 = 100



Source : Commission (DG XVI)

celui du Portugal (chacune 10 millions d'habitants). Un tel écart s'explique pour l'essentiel par la différence de productivité du travail et du capital, étant donné le manque d'équipements et de connaissances techniques suffisants de la part de la population portugaise prise dans son ensemble par rapport à celle de l'île de France, le pourcentage des personnes au travail et le nombre d'heures prestées étant dans les deux cas comparables. De manière générale, d'ailleurs, il est probable que le faible niveau du stock de capital en infrastructures (et des services publics correspondant) explique très largement la faible performance économique des régions en retard de développement, plus encore que la composition sectorielle de leur production. La dotation en infrastructures économiques de base (surtout communications et télécommunications) en quantité et qualité suffisantes constitue dès lors une condition préalable au développement de ces régions.

Durant les années 1960, caractérisées par une forte croissance, on avait pu enregistrer une certaine conver-

gence dans l'évolution des revenus par tête entre les différents pays et les différentes régions de la Communauté. Depuis le milieu des années 1970 ce mouvement de convergence s'est arrêté sans que l'on puisse parler cependant d'une tendance à la divergence (voir graphique 3.1). Il est donc inexact d'affirmer — comme on le fait souvent — qu'avec la crise les régions riches sont devenues plus riches et les régions pauvres plus pauvres. Apparemment les mécanismes de redistribution interpersonnelles (fiscale et sociale) ont assez bien fonctionné au niveau des pays, des ajustements au niveau européen ayant été réalisés pour certains pays (l'Irlande, par exemple) par des transferts significatifs du budget de la Communauté.

L'existence de trop grands écarts de revenus entre régions de la Communauté est non seulement inacceptable du point de vue social au sein d'une Communauté digne de ce nom, mais également inefficace du point de vue économique. Une meilleure utilisation des ressources disponibles contribue à accroître la productivité et donc les revenus là où les ressources sont le plus amplement disponibles. Il appartient à la Communauté d'effectuer une contribution (financière) substantielle à la réalisation de cet objectif afin d'éviter aux pays concernés de devoir mettre en danger leur équilibre extérieur (suite à des prêts en devises fortes) pour la réalisation de l'effort de rattrapage indispensable. L'ajustement est d'autant plus difficile pour les nouveaux adhérents qu'ils doivent faire face à la fois à l'ouverture progressive des frontières douanières et la réalisation, d'ici 1992, du grand marché intérieur.

Conclusion

Les élargissements de la Communauté vers la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont profondément transformé les positions économiques respectives des pays et des régions. Une grande partie de cette Communauté élargie est en retard de développement : 20 % de la population habite des régions dont le produit par tête est de un quart inférieur à la moyenne communautaire. Il s'agit du Portugal, de la Grèce, de l'Irlande, du Sud de l'Italie, de nombreuses régions espagnoles, auxquelles il convient d'ajouter l'Irlande du Nord et les Départements d'outre-mer français (DOM). Pour ces régions un important effort de rattrapage doit être effectué dans les années à venir principalement en matière d'équipements en infrastructures économiques de base (surtout communications et télécommunications). La Communauté devrait concentrer une part importante de ses moyens financiers — fonds structurels et instruments de prêt — au développement de ces régions.

A côté des régions en retard, à développer, la Communauté se trouve confrontée également au problème des régions industrielles en déclin qu'il faut reconverter. Il s'agit des régions souvent encore assez prospères qui sont affectées par de profondes mutations dans certains secteurs (sidérurgie par exemple) relativement importants dans la région et qui de ce fait conduit souvent à un rapide déclin de son économie toute entière posant ainsi de graves problèmes d'emploi. Là aussi la Communauté peut apporter son appui financier afin d'accélérer la reconversion de ces régions et, partant, le développement harmonieux de la communauté.

C'est la contrepartie politique et économique de la réalisation du grand marché intérieur pour 1992. ■

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES COMMUNAUTAIRES APRÈS L'ACTE UNIQUE

Marie-José DOMESTICI-MET

Maître de conférences à l'université de Nice

Vingt-neuf ans après le traité de Rome, l'Acte unique a apporté deux innovations très remarquées dans l'adoption des décisions communautaires : l'extension des domaines où la décision est acquise à la majorité qualifiée au sein du Conseil et la procédure de coopération entre le Conseil et le Parlement. Est-ce à dire que le système institutionnel subit une novation intéressant la fonction législative ?

On ne peut tenter de répondre à la question qu'après avoir évoqué un préalable : l'emploi de l'expression « procédure législative ». En effet, le vocabulaire des traités communautaires, même lorsqu'il désigne des actes à portée générale et non individuelle — règlement, directives — semble considérer l'adoption du droit dérivé communautaire comme l'exercice d'une compétence exécutive par nature. Cependant, la doctrine ne s'est pas sentie prisonnière de cette terminologie. Avec trente années de recul on constate que l'expression de procédure législative choque de moins en moins (1). Et cela se comprend aisément, tout au moins pour ce qui est des matières relevant des traités CEE et CEEA. Le traité CECA est, sans doute, trop riche en normes précises pour laisser place à un droit dérivé de niveau législatif. Mais les traités de 1957 le sont beaucoup moins. Traités-cadres, ils exigent d'être complétés par des normes qui ne sont pas de pure exécution (2).

C'est donc dans les seules matières relevant des traités de Rome — CEE et CEEA — que l'on peut parler de « procédure législative ». Et c'est à ces matières que se bornera le présent examen. Celui-ci y gagnera au demeurant en cohérence puisque, on le sait, l'équilibre institutionnel du traité de Paris, beaucoup plus favorable à l'organe indépendant, est spécifique. De plus, il convient encore de préciser, pour mieux circonscrire cette étude, que le traité EURATOM confère, lui aussi, dans quelques matières (3), un pouvoir décisionnel à la Commission et que ces matières sortent du champ de nos investigations.

(1) « Le terme « règlement » employé par les traités constitue une hypocrisie de rédaction. L'emploi du terme « loi » eût mis en danger la ratification des traités par les parlements nationaux. Cela n'empêche pas les règlements d'être — dans certains cas — de véritables lois, car les organes communautaires disposent d'un très large choix politique pour les édicter ». (Communication du juge Catalano, colloque sur « La fusion des Communautés européennes », Liège, 1965. Collection scientifique de la faculté de droit de Liège, vol. 22, p. 284).

Cf. l'article de M. J. Nicolas, fonctionnaire international, « Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté » qui ne contient aucune précaution de langage et où les expressions « processus législatif » et « processus communautaire de formation des décisions » sont employées l'une pour l'autre *Revue du Marché commun*, 1981, pp. 491 s.

De même, M. J.-L. Dewost parle aussi bien d'« ensemble législatif », de « fonction législative », de « législateur » (avec des guillemets), que de processus législatif, de pouvoir législatif (sans guillemets). « La problématique institutionnelle des traités », *Revue du Marché commun*, 1980, p. 289.

Plus récemment encore, M. de Ruyt écrit : « C'est dans le domaine législatif que l'Acte unique développe le rôle du Parlement européen » (*L'Acte unique européen*, édition de l'université de Bruxelles, 1987, p. 120).

Le projet de traité adopté par le Parlement européen en 1984, quant à lui, parlait de « lois européennes ».

Il faut citer cependant en sens inverse l'article de M. P. Candusseau « L'introuvable pouvoir législatif ». Mais, sa critique ne s'adresse, au demeurant, qu'à une partie des normes concernées : « La législation communautaire relève dans une très large mesure du domaine du pouvoir réglementaire dans les États membres (...) rapprocher les textes nationaux concernant les rétroviseurs automobiles ou les agents conservateurs alimentaires ne relève nulle part du législatif », *Revue du Marché commun*, 1974, p. 371.

(2) « Il s'agit tout simplement d'assurer la vie d'une communauté qui (s'est) emparée de secteurs essentiels de la vie nationale des États membres. Cette politique (...) doit évoluer et se traduire par des normes dont certaines ressortissent au pouvoir législatif » (Avocat général Lagrange) *op. cit.* p. 22).

(3) Ainsi pour la diffusion des connaissances, le contrôle de l'Agence d'approvisionnement, l'administration du contrôle de sécurité.

Mais les procédures actuelles n'apparaissent pas *ex nihilo*.

Aperçu du système antérieur à l'Acte unique

Le système institutionnel primitif des communautés, on l'a brillamment souligné (4), apparaissait hétérodoxe par rapport aux constructions classiques de la théorie juridique.

Il n'entre pas dans les classifications du droit international dans la mesure où il échappe « aussi bien au modèle classique de la fédération qu'à celui de l'organisation intergouvernementale traditionnelle » (4 bis).

Mais il n'illustre, par ailleurs, aucun des types de gouvernement identifiés en droit constitutionnel. Il ne réalise pas une séparation des pouvoirs (5) puisque le « pouvoir législatif » (...) est (...) réparti entre la Commission (...) et le Conseil (...), les deux institutions agissant (...) en étroite collaboration, comme un « couple » (6). Et il ne correspond pas davantage à un schéma de confusion des pouvoirs tel que le régime d'Assemblée. D'un côté, le Parlement qui joue un rôle discret est loin d'être le « centre d'impulsion de tous les pouvoirs » (7), et, de l'autre, cependant, cette même Assemblée possède un pouvoir de contrôle politique (8). En fait, sur le plan purement technique, le système des communautés se caractérise par une solidarité et une différenciation des institutions qui évoquerait presque davantage celles de la Constitution de l'an VIII ou coexistaient quatre assemblées (9).

Toutes ces spécificités s'expliquent par la nécessité de répondre à la fois à des préoccupations internationales et internes. La Commission est l'organe communautaire par excellence, allogène par rapport aux théories classiques, chargé de veiller au bon fonctionnement et au développement du Marché commun, qui interfère avec le pouvoir de décision des États, tant dans ce que l'on peut considérer comme la fonction législative, que dans la fonction exécutive.

Mais, de 1957 à l'Acte unique, le système institutionnel avait évolué. Le passage au vote à la majorité qualifiée, prévu pour la fin de la période de transition avait été entravé par les dissensions qui avaient conduit au « com-

promis de Luxembourg » (10). Et l'on s'était installé dans une recherche systématique du consensus — au-delà même de ce qu'exigeait le compromis — retardant le travail législatif.

La Commission, quant à elle, ralentissait l'exercice de ses activités d'initiative mais développait la technicité de ses services pour se consacrer à la gestion de la politique agricole commune et de l'union douanière. Les seules grandes initiatives de la décennie 1970 émaneront du Conseil européen.

Pendant ce temps, l'Assemblée, qui s'était elle-même baptisée « Parlement » (11) — tendait à accentuer son rôle « législatif », jusque-là limité à l'émission d'avis rarement obligatoires.

Après la réforme du financement communautaire, le Parlement allait recevoir progressivement les pouvoirs budgétaires qu'exige un système démocratique : droit d'arrêter le budget, pleine liberté de décision pour les « dépenses non obligatoires » (12), puis droit de rejeter globalement le budget (13).

Alors devenait choquante la distorsion entre son pouvoir budgétaire et son infirmité dans l'adoption des décisions d'amont (14). En 1975, le Parlement obtenait, par une déclaration commune aux trois institutions, la création d'une procédure de concertation pour les actes devant peser de manière répétitive sur le budget communautaire : « actes de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes pré-existants » (15). La Déclaration affirme en toutes lettres que « le but de la procédure est de rechercher un accord entre l'Assemblée et le Conseil » [§6]. Dès lors, le Parlement s'affirme comme un acteur à part entière du processus législatif. Et l'on voit apparaître les expressions de « trilogue » et de « triangle institutionnel » (16).

(10) Il était destiné à permettre la reprise des travaux communautaires avec la participation de la France. Son texte est le suivant :

« 1. Lorsque, dans les cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité.

« 2. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime ».

(11) Résolution du 20 mars 1962 (JOCE n° 31 du 26 avril 1962, p. 1045).

(12) Traité du 22 avril 1970.

(13) Traité du 10 juillet 1975.

(14) Cf. rapport de la commission Vedel. *Bulletin des Communautés européennes*, supp. 4/72 : « Le pouvoir d'établir le budget ne coïncide pas avec le pouvoir de prendre les décisions de politique économique et sociale qui commandent le budget (...). Les dépenses portées au budget de la Communauté ont pour source principale des décisions antérieures prises par le Conseil » : (p.53).

(15) § 2 de la déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission en date du 4 mars 1975 (JOCE n° C 89 du 22 avril 1975).

(16) Cf., sur la première expression, J.-L. Dewost et M. Lepoivre « La Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, signée le 30 juin 1982 » *Revue du Marché commun*, 1982, pp. 514 s.) et, sur la seconde, le rapport du Comité des Trois Sages (1979). Le premier de ces articles explique comment une déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire est venue, le 30 juillet 1982, donner au Parlement le pouvoir de stimuler la législation communautaire par des inscriptions budgétaires.

(4) J.-L. Dewost *Le droit de la CEE*, vol. 9, Introduction générale (édition de l'université de Bruxelles, 1979).

(4 bis) Idem.

(5) « Depuis Montesquieu, la séparation des fonctions exécutive, législative et juridictionnelle est demeurée au cœur des développements constitutionnels de l'État moderne (...). Les auteurs des traités lui ont tourné le dos (...). Aux trois institutions « empruntées » au modèle étatique, l'Assemblée, le conseil des ministres et la Cour de justice, vient s'ajouter en effet la Commission (...) ». (J.-L. Dewost *op. cit.* pp. 1 et 2).

(6) Idem, p. 2.

(7) Pour paraphraser la formule qui résume le « Gouvernement révolutionnaire ».

(8) La responsabilité de la Commission peut être mise en cause devant l'Assemblée. Article 144 du traité CEE, article 114 du traité EURATOM, article 245 2 du traité CECA, tel que modifié par le traité de Bruxelles.

(9) L'une ayant pour tâche la rédaction des projets de loi (le Conseil d'État) et leur défense, la seconde (le Tribunal) étant chargée de les discuter, avec seulement la possibilité d'émettre un vœu, la troisième (le Corps législatif) étant chargé de les adopter et la quatrième (le Sénat) de les annuler en cas d'inconstitutionnalité. Cette comparaison est certes superficielle. Elle permet au moins de mesurer l'inadéquation d'une analyse qui serait exclusivement axée sur le thème de la séparation des fonctions exécutive et législative.



Fort d'une nouvelle légitimité après son élection au suffrage universel direct (17), le Parlement n'allait pas cesser d'aspirer à un pouvoir législatif complet lors des travaux sur la relance européenne et la réforme des institutions.

Les objectifs de la réforme

Les multiples efforts qui se sont manifestés au cours des décennies 1970 et 1980 (18) ont permis la cristallisation de deux exigences intéressant le domaine institutionnel.

La première concerne la restauration d'une meilleure capacité de décision au système européen, souvent accusé de lenteur, afin de permettre l'achèvement effectif du marché intérieur (19).

La seconde vise à l'accroissement de la légitimité démocratique des procédures... encore que cette légitimité n'ait pas fait totalement défaut dans le système primitif. La Commission peut, en effet, se targuer d'une approbation tacite du Parlement en l'absence de motion de censure. Mais, désormais on était décidé à faire de la démocratie l'un des buts de l'édification européenne — ce que le préambule de l'Acte unique consacrerait —. Et il était logique que l'idéal démocratique inspire un renforcement du rôle du Parlement.

L'Acte unique

Il officialise l'appellation Parlement européen (art. 3 § 1) et confère à celui-ci un pouvoir de codécision dans deux matières de nature quasi-constitutionnelle : l'adhésion de nouveaux membres et la conclusion d'accords d'association.

Cependant, en matière législative, l'accord se fait sur des positions qui n'assurent ni l'intégration totale — malgré la remise en honneur du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil —, ni la démocratisation totale — malgré l'instauration d'une procédure de coopération avec le Parlement. L'Acte unique ne fait pas davantage table rase du passé. Les procédures nouvelles ne balaient pas les mécanismes anciens et n'investissent qu'une partie du domaine des compétences communautaires. De là suit la multiplication des types de procédures communautaires.

Beaucoup peut dépendre de l'interprétation et, notamment, de celle de la nouvelle procédure de coopération qui se présente comme un mécanisme syncrétique riche de potentialités diverses.

La bataille de l'interprétation

Le Parlement n'a pas fait mystère de la déception que lui a causé l'Acte unique, par ce qu'il appelle son « vide démocratique » (20), mais cela ne l'a pas empêché de se dire « prêt à exploiter jusqu'à ses limites les possibilités offertes par l'Acte unique » ni d'adopter une position constructive, en se dotant d'un nouveau règlement le 11

(17) Acte du 20 septembre 1976 et déclaration du Conseil lui-même n° 76/787. (JOCE n° L 278 du 8 octobre 1976) par laquelle le Conseil demande aux États d'adopter l'acte en question. La première élection au suffrage direct a lieu en 1979.

(18) Pour un aperçu, cf., par exemple, J. de Ruyt « L'Acte unique européen » *Commentaires*, Études européennes, 1987 1^{re} partie, pp. 14 à 91.

(19) Selon M. Delors, les thèmes contenus dans le livre blanc de la Commission 1985 nécessitent l'adoption de quelque 300 directives.

(20) Cf. la résolution du 16 janvier 1986.

décembre 1986 et en lançant des invitations en vue d'accords interinstitutionnels interprétatifs (21). Celles-ci n'ont pas reçu d'écho officiel (22), ce qui ne signifie pas, pour autant, l'inertie des autres institutions. Le Conseil s'est attaqué à la réforme de son règlement intérieur comme à l'adoption du texte sur la « comitologie », c'est-à-dire sur l'exercice d'activités exécutives par la Commission (23). Et cette dernière a mis au point un *vade mecum* sur les techniques institutionnelles destinées à « réussir l'Acte unique » (24). Tous ces efforts ne sont pourtant pas nécessairement concordants.

À l'heure de l'entrée en vigueur de l'Acte unique, on peut donc tenter de porter un premier jugement.

La réforme, placée sous le signe de l'efficacité et de la démocratisation réalise, à coup sûr, une partie de ses ambitions [I]. Cependant, on constate l'existence de limites à cette démocratisation [II]. Quant à l'efficacité, quoiqu'en progrès, elle se trouve menacée par les réformes elles-mêmes [III].

I. — Une réforme placée sous le signe de l'efficacité et de la démocratisation

Les procédures législatives, telles qu'elles résultent de l'Acte unique demeurent fidèles au schéma de base des Communautés. Toutes comportent le « noyau » essentiel instauré par le système primitif : le dialogue entre la Commission et le Conseil (art. 149).

La première établit une proposition, le second l'adopte ou l'amende, après une (des) éventuelle (s) modification (s) opérée (s) par la Commission elle-même en cours de négociations, à toute époque et par tout moyen, même oralement.

Mais la diversité s'introduit, d'une procédure à l'autre, selon deux axes. D'une part, la décision prise par le Con-

(21). Cf. résolution du 11 décembre 1986, dite résolution Planas, résolution Hermann, adoptée par la Commission institutionnelle le 24 mars 1987 ; création de la commission Plumb « pour la réussite de l'Acte unique », désignation, en juin 1987, d'un rapporteur de la Commission juridique et des droits des citoyens pour un « rapport d'initiative » sur l'interprétation de l'article 7 de l'Acte unique.

(22) Si ce n'est sous la forme assez générale du discours de M. Tindemans inaugurant la présidence belge : « La procédure de coopération que l'Acte institue vise à donner à votre Assemblée une part d'influence plus grande dans le processus qui mène à la décision communautaire. Il est notoire que, pour ma part, j'aurais voulu aller plus loin dans cette voie. Cela n'a pas été possible, mais vous pouvez être assurés que, sous ma présidence, le Conseil mettra cette procédure en œuvre de bonne foi et dans un esprit de dialogue. Mais je demande au Parlement de prendre toutes les dispositions, dans les règlements comme dans la pratique quotidienne, pour que la procédure de coopération entre nos deux institutions n'aboutisse pas à ralentir encore les mécanismes déjà trop lents de la décision communautaire. Je suis de ceux qui ont toujours défendu les droits, les compétences et l'importance de votre Assemblée » (JOCE du 22 janvier 1987, n° 2-347, p. 154).

(23) Décision du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (n° 87/373/CEE) — JOCE n° L 197 du 18 juillet 1987, p. 3.

(24) La Commission a adopté le 15 février 1987 une Communication officielle intitulée « Réussir l'Acte unique ». Le *vade mecum* porte, lui, sur les techniques et il s'agit d'un document à usage purement interne à la Commission.

seil peut résulter de plusieurs types de techniques ; et, d'autre part, dans le dialogue Conseil-Commission s'insère l'intervention du Parlement, plus timide ou plus affirmée suivant les hypothèses. Les apports récents peuvent se mesurer selon ces deux axes. D'un côté, l'Acte unique favorise la prise de décisions majoritaires au Conseil, ce qui implique, par rapport au mécanisme de l'unanimité, une plus grande intégration en vue d'une meilleure capacité de décision. De l'autre, la procédure de coopération revalorise le rôle du Parlement européen.

A — L'accroissement de la capacité décisionnelle du Conseil

Un organisme collégial soumis, pour l'expression de sa volonté, à l'obligation de rassembler l'unanimité de ses membres ne saurait atteindre l'efficacité de celui qui peut adopter une décision par le simple accord d'une moitié d'entre eux plus un. Les auteurs des traités ne l'ignoraient certes pas. Mais, s'agissant du Conseil regroupant les représentants des États membres, ils ne pouvaient éluder la règle de l'unanimité qui garantit que les compétences non transférées aux Communautés ne seront pas abusivement exercées par celles-ci (25).

À l'issue de la période de transition, le problème ne pouvait plus se présenter dans les mêmes termes. Il était donc prévu qu'un grand nombre de matières échapperaient alors au principe de l'unanimité parce que le traité définissait lui-même les politiques communautaires qui devaient y être suivies. Mais les équilibres quantitativistes entre États membres conduisaient à choisir un système de majorité qualifiée, pondérée (26), et à cantonner la règle de majorité simple à des hypothèses assez limitées (27).

Pourtant, quelque quinze années après la fin de la période de transition, la Communauté souffrait d'une sorte d'infirmité décisionnelle du Conseil. Celle-ci venait, au premier chef, de la recherche systématique du consensus, indirectement engendrée par le compromis de Luxembourg.

S'y ajoutait un second facteur : l'élargissement des activités de la Communauté. Dès lors, en effet, les matières pour lesquelles le traité avait autorisé le vote à la majorité qualifiée en venaient quantitativement à représenter un simple noyau parmi l'ensemble des matières désormais appréhendées.

Il fallait donc, non seulement retourner à la pratique du vote, ce qui est une question de mœurs, mais encore être

(25) Sur ce lien fait par le traité entre unanimité et transfert de compétences, cf. les observations de D. Vignes expliquant de l'unanimité requise par l'article 100 par le fait que le « rapprochement des législations peut comporter un empiètement sur des compétences que le traité n'a pas transférées des États membres à la Communauté » (« *Le droit de la CEE*, vol. 5, 1973, p. 165).

(26) Les voix des membres sont aujourd'hui affectées de la pondération suivante : RFA, France, Italie, Royaume-Uni : 10 voix ; Espagne : 8 voix ; Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal : 5 voix ; Danemark, Irlande : 3 voix ; Luxembourg : 2 voix.

Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins :
— 54 voix lorsque, en vertu du traité, elles doivent être prises sur proposition de la Commission ;
— 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres dans les autres cas.

(27) Art. 128 : principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle ; art. 151 : adoption du règlement intérieur du Conseil ; art. 152 : possibilité pour le Conseil de demander à la Commission de présenter des propositions ; art. 153 : statut des comités prévus par le traité ; art. 213 : fixation des conditions pour recueillir des informations et pour procéder à des vérifications ; art. 236 : convocation d'une conférence intergouvernementale pour la révision du traité.

autorisé à l'instaurer dans de nouveaux domaines, ce qui exigeait une réforme des textes.

Cette réforme est apportée par l'Acte unique qui introduit la majorité qualifiée dans de nombreuses matières. Et il semble qu'elle ait un effet d'entraînement sur la pratique du Conseil dans les domaines où cette procédure était laissée en sommeil.

1. L'ouverture de nouveaux domaines à la majorité qualifiée

Avant l'Acte unique, vingt-neuf articles prévoyaient déjà des décisions à la majorité qualifiée : un bloc important concernant le droit d'établissement et la libre prestation de services (28), un second bloc afférent au régime de la concurrence (29), l'article 43 sur la politique agricole commune, qui, à lui seul sert de base légale à des centaines de décisions chaque année, deux articles concernant la libération des capitaux (30), quatre articles sur le commerce extérieur des États membres et des Communautés (31), des dispositions visant le fonctionnement des institutions et la vie administrative des Communautés (32), des articles concernant certaines mesures conjoncturelles et de sauvegarde (33), deux articles prévoyant l'interdiction des discriminations, selon la nationalité et, selon l'origine ou la destination de produits transportés (34), deux articles concernant le Fonds social européen (35).

L'Acte unique élargit les hypothèses dans lesquelles une décision peut être prise à la majorité qualifiée. Et, ce faisant, il procède avec prudence. Le seul fait de choisir le système de la majorité qualifiée par préférence à celui de la majorité simple, dont le domaine recule au demeurant

(28) Article 54 : mise en œuvre du programme et réalisation d'une étape de la libération d'une activité déterminée ; art. 55 : exception de certaines activités de l'application des dispositions sur la liberté d'établissement ; art. 56 : coordination des dispositions nationales réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers ; art. 59 : extension de la liberté de prestation des services aux ressortissants des pays tiers établis dans la Communauté ; art. 63 : mise en œuvre du programme pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services et réalisation d'une étape de la libération d'un service déterminé.

(29) Article 87 : directives en vue de l'application des règles de concurrence ; art. 92 : définition des catégories d'aides compatibles avec le Marché commun ; art. 94 : règlements d'application des art. 92 et 93 ; art. 98 : autorisation des mesures temporaires d'exonération de remboursement et de compensation ; art. 101 : élimination de disparités entre les dispositions nationales qui faussent les conditions de concurrence.

(30) Article 69 : mise en œuvre progressive des dispositions concernant la libre circulation des capitaux ; art. 73 : révocation de l'autorisation donnée par la Commission aux mesures de protection dans le domaine des capitaux prises par un État membre.

(31) Article 112 : harmonisation des régimes d'aides aux exportations ; art. 113 : mise en œuvre de la politique commerciale commune ; art. 114 : conclusion des accords commerciaux ; art. 116 : action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique.

(32) Article 154 : traitements des membres de la Commission et des juges de la Cour de justice ; art. 203 : établissement du budget ; art. 204 : autorisation de certaines dépenses supplémentaires ; art. 206 : traitements des membres de la Cour des comptes ; art. 206 ter : décharge donnée à la Commission sur l'exécution du budget ; art. 212 : statut des fonctionnaires.

(33) Article 103 : modalités d'application des mesures en matière de politique de conjoncture ; art. 108 : octroi du concours mutuel ; révocation de l'autorisation des mesures de sauvegarde donnée par la Commission ; modification des mesures de sauvegarde prises par un État membre à titre conservatoire.

(34) Article 7 et article 79.

(35) Article 126 : octroi de certains concours visés à l'article 125 ; art. 127 : modalités réglementaires concernant l'activité du Fonds social.



(36), en est une première preuve. Mais, de plus, l'Acte unique opère un glissement caractéristique d'une *volonté d'apprivoiser les États*, en ne plaçant sous le régime de la majorité qualifiée que les matières pour lesquelles un premier accord s'est déjà manifesté et en maintenant le mécanisme de l'unanimité là où les susceptibilités sont plus grandes.

En effet, les nouveaux cas de décision majoritaire concernent avant tout des matières anciennement régies par le traité et pour lesquelles ce dernier exigeait jusque-là l'unanimité. C'est ainsi que désormais peuvent faire l'objet d'une décision à la majorité qualifiée un article supplémentaire concernant la libération des activités non salariées (37), un article supplémentaire concernant la libre circulation des capitaux (38), ainsi que l'article prévoyant la modification des droits du tarif douanier commun (art. 28), et deux articles concernant la politique des transports (art. 75 et 84).

Mais les matières nouvellement appréhendées par les Communautés sont en général, seulement *partiellement* soumises à la règle de la majorité qualifiée. Deux exemples tirés de politiques communautaires nouvelles introduites par l'Acte unique en témoignent. En matière de recherche scientifique, l'adoption d'un programme pluriannuel d'objectifs scientifiques et techniques, comme la création d'entreprises communes, relèvent de l'unanimité ; alors que l'adoption d'un programme scientifique peut se faire à la majorité qualifiée. En matière d'environnement, l'article 130 S pose pour principe l'unanimité ; mais il permet au Conseil de définir une liste de décisions à prendre à la majorité qualifiée.

Quant aux nouveaux articles 8 B, 100 A et 100 B qui prévoient la majorité qualifiée, ils portent en réalité sur des matières pour lesquelles les Communautés ont compétence de longue date puisque l'achèvement du marché intérieur n'est, en dernière analyse, que la réalisation du Marché commun prévu depuis 1957. Au demeurant, les mesures d'harmonisation nécessaires à cet achèvement ne relèvent pas absolument toutes de la majorité qualifiée. L'article 99 du traité de Rome tel que révisé exige l'unanimité pour l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur les chiffres d'affaires, aux droits d'accises et aux autres impôts indirects. Et là encore, l'exemple est intéressant, dans la mesure où les matières en question, prévues dans le livre blanc de la Commission, n'avaient pas reçu l'aval du conseil de Milan, à l'encontre des autres mesures d'harmonisation.

Ainsi, que ce soit au sens chronologique — distinction « matières sur lesquelles un accord s'est déjà fait » — « matières nouvelles » — ou, au sens logique — distinction « principes fondamentaux » — « règles secondaires » —, l'Acte unique met en œuvre le principe de l'« unanimité initiale » et de la « majorité consécutive ».

Et les matières, ou plutôt les tranches de matières qui demeurent expressément soumises à l'unanimité apparaissent comme quelques thèmes très sensibles : harmoni-

sation fiscale précitée, harmonisation relative à la libre circulation des personnes, harmonisation relative aux droits et intérêts des travailleurs salariés (art. 100 A § 2), directives visant à la coordination en matière d'activités non salariées, lorsque l'exécution des textes en question exige « dans un État membre au moins (...) une modification des principes législatifs existants » (art. 57, § 2, 2^e phase) (39).

Déjà, cette conquête de nouveaux domaines par la règle de la majorité devait, dans l'esprit du président de la Commission, donner le signal pour la conquête des domaines où elle ne s'exerçait plus (40). Et les mois qui se sont écoulés entre la signature de l'Acte unique et son entrée en vigueur semblent lui donner raison.

2. L'espoir d'une utilisation effective de la majorité qualifiée

L'Acte unique ne fait aucune allusion au compromis de Luxembourg qui entravait, depuis la fin de la période de transition, l'application de la règle de la majorité qualifiée sur les divers points où le traité la prévoit. Ceci laisse place à l'hypothèse selon laquelle il devrait continuer à jouer dans les nouvelles matières « conquises » par la règle de la majorité qualifiée (41).

Mais, en fait, cette situation n'est pas nécessairement alarmante. L'adoption de dispositions officielles sur le compromis de Luxembourg — qui n'était pas juridiquement nécessaire puisqu'il ne s'agit que d'un *gentleman agreement* — était, en effet, difficile car elle devait nécessairement réveiller des querelles de principe (42) dont il était préférable de faire l'économie. De plus, l'expérience des vingt dernières années, pendant lesquelles le vote avait pratiquement cessé d'avoir cours au Conseil permet d'apprécier exactement ce problème. Le « compromis » ne jouait, en réalité, guère en tant que tel, l'invocation de la notion d'« intérêt vital » n'étant pas très fréquente. Mais l'existence même de ce texte conduisait à la recherche systématique d'un consensus qui écarterait jusque'au risque d'un veto. C'est pourquoi la pratique du vote était presque tombée en désuétude (43).

Mais l'absence d'abrogation expresse du compromis n'entrave pas une évolution.

(39) Quant à l'article 70 § 1 qui crée un nouveau cas de décision unanime — les mesures constituant un recul en matière de libération des mouvements de capitaux — il s'agit là d'une exigence destinée à protéger contre les revirements une liberté fraîchement acquise.

(40) « L'opposition à l'unanimité va disparaître, on peut dire que la rupture est faite », le « choc psychologique » aboutira au retour à l'esprit du traité de Rome (déclaration rapportée par *Le Monde*, 5 décembre 1985).

(41) D'ailleurs, plusieurs délégations se sont prononcées en ce sens et c'est dans cet état d'esprit que certains parlementaires nationaux ont voté en faveur de la ratification. (Cf. la position de M. J. de Lipowski, rapporteur du projet à l'Assemblée nationale française, séance du 20 novembre 1986, *JO débats AN* p. 6607).

(42) Certains États — Belgique et Pays-Bas — sont violemment hostiles au compromis, et en nient l'existence juridique, tandis que la plupart le considèrent comme une nécessité de bon sens.

(43) La recherche du consensus faisait que, parfois, le Conseil en était réduit à des décisions de faible durée, voire totalement paralysé, ce qui pouvait conduire la Commission à prendre des mesures de suppléance. Cf. à ce sujet F. LAMOUREUX « Les pouvoirs de la Commission en cas de vide juridique du fait de la carence du Conseil », *Revue du Marché commun*, 1984, pp. 215 s. Cette situation se prolongerait malgré les efforts du sommet de Paris (1974) pour interpréter le compromis comme ne signifiant pas que toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité.

Cf., toutefois, l'affaire de mai 1982 où les 9 autres États ont passé outre par décision majoritaire au veto britannique concernant la fixation annuelle des prix agricoles.

(36) L'article 49 (libre circulation des travailleurs), passe du régime de la majorité simple à celui de la majorité qualifiée.

(37) Article 57 : directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes et à la coordination des dispositions nationales concernant l'accès aux activités non salariées.

(38) Article 70 : directives relatives à la coordination progressive des politiques des États membres en ce qui concerne les mouvements de capitaux entre ces États et les pays tiers et modification des mesures prises par les États membres pour éliminer les difficultés découlant de la libre circulation des capitaux.

Déjà, depuis l'Acte unique, sans abrogation du compromis de Luxembourg, la pratique au sein du Conseil a fortement évolué puisque l'on a compté plus de 100 votes en 1986, plus que dans toute l'histoire des Communautés. Le débat suscité par le compromis de Luxembourg semble s'apaiser, l'idée se faisant jour, chez tous, que la plupart des points peuvent faire l'objet d'un scrutin. Les observateurs semblent s'attendre à de rares invocations du compromis qui ne rencontreraient pas d'opposition importante, d'autant que l'harmonisation des législations est maintenant prévue avec beaucoup de souplesse (44). Les États pourront, en effet, bénéficier d'un processus graduel, aménagé par les articles 8 C, 100 A § 4 et 100 A § 5 nouveaux du traité de Rome. Et ils devraient, dans ces conditions, n'avoir aucun intérêt à bloquer l'adoption de normes dont ils peuvent être affranchis à raison de leur situation économique (45) ou de leur détermination à garantir certaines valeurs fondamentales non économiques (46).

A la conquête d'une nouvelle efficacité, l'Acte unique voudrait ajouter celle de la démocratisation.

B — La revolarisation du Parlement européen

Les thèses de ceux qui voient dans l'*intervention du Parlement européen dans le processus législatif* — même à titre consultatif — un *gage de démocratie* ont été consacrées officiellement par la CJCE dans les affaires *Roquette et Maizena* ;

« Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une Assemblée représentative » (47).

Il est vrai que cette vision recèle une part d'idéalisme (48), mais elle exprime, en tout cas, le point de vue d'un

(44) En ce sens, cf. l'opinion de M. C.-D. Ehlerman, Table ronde de Strasbourg, compte rendu p. 60.

(45) L'article 8 C nouveau prévoit que la Commission tient compte de « l'ampleur de l'effort » que devront supporter pendant la période d'établissement du marché intérieur les « économies présentant des différences de développement », ce qui est une application du thème de l'Europe à deux vitesses.

(46) §§ 4 et 5 de l'article 100 A créé par l'Acte unique et faisant tous deux référence à l'article 36 du traité, le premier d'entre eux y adjoignant, de plus, d'autres valeurs.

Le § 4 envisage, pour l'hypothèse où une mesure d'harmonisation a été décidée à la majorité qualifiée, la possibilité d'y déroger par voies de mesures nationales qui doivent être « confirmées » par la Commission. Le § 5, quant à lui, prévoit que les mesures communautaires d'harmonisation peuvent, elles-mêmes, contenir des clauses de sauvegarde autorisant les États membres à prendre des « mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle ».

(47) N° 34 de l'arrêt.

Après ces remarques de principe, la Cour poursuit :

« La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue dès lors une formalité dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné », (n° 34).

« Le respect de cette exigence implique l'expression par le Parlement de son opinion ; on ne saurait considérer qu'il y soit satisfait par une simple demande d'avis » (n° 35). De là suit la nullité du règlement attaqué en l'espèce. (arrêts *Roquette* (138/79) et *Maizena* (139/79) du 29 octobre 1980, rec. 1980, pp. 3333 et 3393).

(48) Car la composition de l'Assemblée est fondée sur des quotas nationaux et le Parlement pourrait ainsi fonctionner en minorisant les peuples de certains États. (cf. *Infra*, note 81). De plus, certains pourraient soutenir, dans une vision classiquement intergouvernementale des Communautés, que le *demos* en question est constitué par les États entre lesquels a été conclu le contrat social et non par les Européens eux-mêmes.

fort courant qui s'est manifesté pendant les travaux préparatoires de l'Acte unique en faveur du renforcement du Parlement européen.

Il s'agissait de permettre au Parlement de peser véritablement sur l'adoption des normes de niveau législatif en dépassant le stade atteint par la procédure de concertation. Celle-ci pourrait, en effet, se schématiser ainsi : la création d'un forum de négociations paritaires sans qu'aucun dispositif n'assure au résultat des négociations une portée juridique (49). Le Parlement qui s'était efforcé, par son règlement intérieur, d'étendre le champ d'application de la procédure de concertation et de lui donner certaines allures caractéristiques du bicaméralisme (50), ne pouvait, cependant, se contenter de cette procédure ne lui permettant pas de dépasser la condition de donner d'avis préalable.

Or, tout change avec l'Acte unique. La *procédure de coopération* greffe des nouveautés sur des techniques éprouvées, pour réaliser une avancée du Parlement dont il convient de peser l'impact réel.

1. La « coopération », procédure synchrétique (50 bis)

La procédure de coopération est décrite dans l'article 149 du traité de Rome, au paragraphe 2 nouveau, refoulant au n° 3 le contenu de l'ancien paragraphe 2. Elle se trouve ainsi insérée entre deux passages consacrés aux rapports entre le Conseil et la Commission. Et, elle-même a pour caractéristique principale de mettre en scène un troisième acteur : le Parlement européen, auquel, jusqu'à présent, aucun article spécifiquement procédural n'était consacré (51).

La procédure décrite à l'article 149 § 2 est à double étage. La première phase reprend le droit antérieur : la seconde seule innove.

a) La phase inchangée par rapport au régime antérieur

Le Conseil transmet à l'Assemblée la proposition de la Commission. Et l'Assemblée adopte une « résolution portant avis » au vu de laquelle le Conseil statue sur la proposition de la Commission, en principe, à la majorité qualifiée. Comme le prévoyait dès 1957 le traité de Rome, cette position du Conseil peut s'écarter de la proposition de la Commission à condition d'être adoptée à l'unanimité.

(49) La déclaration commune de 1975 dispose : « Le but de la procédure est de rechercher un accord entre l'Assemblée et le Conseil. La procédure devrait se dérouler normalement au cours d'un laps de temps n'excédant pas trois mois (...). Lorsque les positions de deux institutions sont suffisamment proches, l'Assemblée peut rendre un nouvel avis, puis le Conseil statue définitivement » (§§ 6 et 7). Cette procédure a connu de nombreux échecs, les réunions de la Commission de concertation pouvant donner aux deux parties des impressions totalement opposées sur la possibilité de clore ou non la procédure. Pour un exemple de divergences, cf. le récit de l'adoption du règlement alimentaire de 1983 in C. BERGER « Un exemple de concertation réussie : le règlement n° 3972/86 du Conseil », *Revue du Marché commun*, 1987, p. 161, sp. 162. Cf. également, sur l'ensemble de la question, W. Nicoll « La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil », *Revue du Marché commun*, 1986, pp. 11 s.

(50) Sur le premier point, cf. *Infra* II, A, 3°. Le règlement intérieur du Parlement instaure un débat et un scrutin du Parlement sur les résultats de la concertation. Mais ceci ne suffisait à créer, pour le Conseil, une obligation de tenir compte de ce vote.

(50 bis) Cf. tableau synoptique en annexe.

(51) Son rôle normatif n'apparaissait qu'au détour d'articles relatifs au fond de certaines matières évoquant une décision prise « sur consultation » de l'Assemblée.



Il s'agit donc d'une utilisation de la procédure classique de l'avis consultatif (52). Mais elle débouche ici sur l'adoption d'une « position commune », expression ambiguë — car elle n'est pas commune à tous les États si la décision est prise à la majorité qualifiée — mais révélatrice d'une recherche de cohésion.

b) La phase ajoutée par l'Acte unique

Il y a de nouveau navette entre le Parlement et le Conseil et, cette fois, le Parlement européen a un pouvoir délibérant, si bien que l'ensemble de la procédure peut évoquer les « lectures » alternées d'un système bicaméral.

Cet embryon de bicaméralisme pourrait *a priori* s'interpréter comme l'évolution vers une situation fédérale dans laquelle le « Conseil » serait en réalité une « chambre des États » (53) et le Parlement une « chambre du peuple » (54). Et ceci apparaîtrait d'autant plus cohérent que, par ailleurs, l'Acte unique renforce les compétences exécutives de la Commission (55), ce qui pourrait donner à penser que l'on s'éloigne du confusionnisme des premiers temps au profit d'un schéma plus classique, dans lequel l'activité proprement législative n'incomberait plus qu'aux deux instances dépositaires de la souveraineté des États et des peuples européens.

Mais les singularités de la procédure de coopération apparaissent mieux à l'examen des différentes positions qui peuvent être prises par le Parlement européen, car le paragraphe 2 de l'article 149 construit sur chacune des hypothèses un régime juridique précis.

i) L'approbation de la « position commune » du Conseil par le Parlement

Elle doit intervenir dans un délai de trois mois à la majorité des suffrages exprimés. Et elle autorise le Conseil à arrêter définitivement l'acte concerné, « conformément à la position commune » (art. 149 § 2 b). La formule semble indiquer clairement que cette approbation interdit au Conseil de modifier alors sa position commune. Mais cette approbation peut également être suppléée par le silence du Parlement pendant le même délai de trois mois.

ii) Le rejet de la « position commune » du Conseil par le Parlement européen

Il doit intervenir dans le même délai de trois mois, mais à une majorité renforcée, celle des membres composant l'Assemblée. Il est transmis à la Commission comme au Conseil. Ce rejet n'interdit pas au Conseil de reprendre sa position commune, mais ce dernier doit alors « statuer en deuxième lecture (...) à l'unanimité » (art. 149 § 2 c).

(52) D'ailleurs, le Parlement européen, dans les dispositions de son règlement intérieur adoptées après l'Acte unique, fait application à la première lecture de la procédure de coopération, des règles valables pour la procédure consultative. Il désigne, d'ailleurs, les décisions issues de celle-ci comme des « actes législatifs nécessitant une seule lecture ». (Titre précédent l'article 32).

(53) Cf. G. THORN, alors président de la Commission, devant le Parlement européen, le 8 juillet 1981 : « Ce Conseil qui s'appelle Conseil de ministres et qui est, au fond, une chambre des États (...) ». (C.R. séance, p. 126).

Cf. également avocat général Lagrange : « Le Conseil de la CEE (...) serait plutôt comparable, selon certains, à une sorte de « Sénat » ou quelque chose d'approchant », (*op. cit.*, p. 2).

(54) Avec cette particularité que la chambre des États serait ici plus puissante que la chambre du peuple puisque le Conseil peut passer outre au rejet du Parlement européen ou, encore, adopter le texte sans y inclure les amendements proposés par le Parlement.

(55) Cf. *Infra* II, B, 1^o.

La formule est ici assez obscure car il n'est pas affirmé que cette deuxième lecture du Conseil doit nécessairement déboucher sur l'adoption définitive de sa « position commune » (56).

iii) La proposition par le Parlement européen d'amendements à la position commune du Conseil

Elle doit être formulée dans le délai de trois mois, à la majorité des membres composant le Parlement, comme le rejet. Cette proposition d'amendements confère un rôle actif à la Commission. Celle-ci va devoir, dans un délai d'un mois, réexaminer sa proposition et la transmettre au Conseil, en reprenant, ou non, tout ou partie des amendements du Parlement. Et le Conseil se prononcera :

- soit en adoptant la position réexaminée de la Commission, ce qu'il peut faire à la majorité qualifiée ;
- soit en reprenant tout ou partie des amendements du Parlement non repris par la Commission, ce qu'il devra faire à l'unanimité ;
- soit encore en modifiant la proposition réexaminée de la Commission, et là aussi à l'unanimité.

2. La coopération, forme majeure de l'intervention du Parlement dans la procédure législative

Pour la première fois, le Parlement se voit soumettre un texte déjà délibéré en Conseil. Et pour la première fois, il accède à la possibilité de le rejeter. Une analyse poussée révèle toutefois que le Parlement gagne plus en influence qu'en pouvoir réel.

a) Le Parlement européen progresse en influence

Ce n'est que dans les hypothèses exceptionnelles de co-décision — évoquées en introduction et touchant des matières quasi-constitutionnelles — que les positions prises par le Conseil sur les questions qui lui sont soumises constituent de véritables décisions, créatrices d'une situation juridique nouvelle. Dans tous les autres cas, qu'il s'agisse d'avis consultatif, de concertation ou même de coopération, il est légitime de s'interroger sur l'impact réel de la prise de position du Parlement européen sur la *décision véritable*. Celle-ci, est, en effet, prise par le Conseil à la suite d'une ultime négociation avec la Commission et souvent l'accord se fait, au prix d'un retrait de la proposition initiale sur laquelle le Parlement s'était prononcé.

Un problème essentiel est donc celui des amendements formulés sur cette proposition initiale (57). Quel est leur statut ? Et leur contenu est-il indifférent ?

i) Le statut des amendements

Le Parlement européen s'en est très vite préoccupé, veillant aussi bien au devenir desdits amendements, qu'au

(56) Cf. sur ce point, l'opinion de M. J.-P. Jacqué : « La situation serait différente si, à l'initiative de la Commission ou de membres du Conseil, un accord se réalisait en seconde lecture sur un texte différent de la position commune et s'il recueillait l'unanimité. Le texte de l'Acte n'exclut pas formellement une telle pratique, cependant elle conduirait à vider la procédure de collaboration de sa signification puisque le Conseil se prononcerait sur un texte qui ne serait pas celui soumis au Parlement. La légalité de l'Acte adopté au terme d'une procédure esquivant de la sorte les exigences de la coopération serait douteuse. Cette procédure vise à permettre au Parlement d'adopter, de rejeter ou d'amender une position commune du Conseil. Adopter un texte qui diffère de celui soumis auparavant au Parlement, et rejeté par lui ne pourrait-il constituer un vice de forme (...). On peut ajouter qu'en cas d'amendement l'article 149 laisse un délai d'un mois à la Commission pour modifier sa proposition, alors qu'ici aucun délai n'est prévu, ce qui exclut une éventuelle modification » (*L'Acte unique européen*, RTDE, 1986, p. 592).

(57) Dont certains pensent qu'il constitue l'apport essentiel de la nouvelle procédure de coopération. (C. D. Ehlerman, Table ronde de Strasbourg, 14 mars 1986).

maintien en discussion du texte qui les avait suscités indirectement, c'est-à-dire la proposition de la Commission.

1. Pour ce qui est du devenir des amendements eux-mêmes, le Parlement avait obtenu de longue date — en dehors même de toute modification institutionnelle — de la Commission, qu'elle prenne position sur chacun des amendements qu'il proposait. Elle avait ainsi pris pour habitude d'utiliser ceux de ces amendements qu'elle approuvait pour modifier sa proposition et de motiver son hostilité à l'égard des autres.

De même, le Parlement avait-il obtenu du Conseil qu'il l'informe des motifs le conduisant à ne pas suivre son avis, lorsque tel était le cas (58).

Depuis l'Acte unique, et pour ce qui est des matières touchées par la procédure de coopération, ce sont désormais les *dispositions du traité elles-mêmes* qui assurent le « suivi » des amendements du Parlement européen :

- tous les amendements du Parlement européen parviennent au Conseil ;
- et certains y parviennent avec l'appui de la Commission qui les reprend officiellement dans sa proposition « réexaminée ».

Fort de ce texte, le Parlement européen prévoit dans son règlement intérieur révisé deux dispositions qui tendent à en développer les virtualités. D'une part, le président du Parlement invite la Commission à l'informer des raisons pour lesquelles elle n'a pas repris certains amendements (art. 39 I § 1) et, d'autre part, le Parlement peut, à la majorité de ses membres effectifs, demander à la Commission de retirer sa proposition réexaminée ne reprenant pas ses amendements (art. 39 I § 2).

Plus même, selon une interprétation assez audacieuse, les amendements formulés par le Conseil limiteraient le pouvoir conféré à la Commission par le paragraphe 3 de l'article 149. En effet, le texte est redoutable, dans la mesure où il autorise, à côté du « réexamen » de la proposition de la Commission à la lumière des amendements proposés par le Parlement, une seconde possibilité : sa modification spontanée (59). Mais, pour certains, dont MM. Dondelinger et Glaesner (60), cette modification serait néanmoins limitée aux matières concernées par les amendements du Parlement. La Commission pourrait, par exemple, ne plus retenir un amendement du Parlement européen qu'elle avait d'abord accepté, ou proposer elle-même une modification sur ce thème, mais non sur un thème n'ayant fait l'objet d'aucun amendement par le Parlement. Et, en l'absence d'amendements formulés par le Parlement européen, la Commission ne pourrait que retirer totalement et non modifier sa proposition, ce qui pose un second problème.

2. Le maintien en discussion du texte faisant l'objet de l'Avis est bien évidemment la *coditio sine qua non* de l'influence du Parlement européen. Or, compte tenu, d'une part, des négociations qui se poursuivent entre les États membres du Conseil et la Commission et, d'autre part, du pouvoir de celle-ci de modifier ou retirer sa proposition, la décision finale peut être très différente de la

proposition en discussion devant le Parlement. Alors se pose le problème d'une éventuelle *reconsultation* du Parlement. Il est connu depuis longtemps et les principes suivants ont été dégagés :

- pour une modification adoptée sous forme d'amendement du Conseil à la proposition de la Commission : le Parlement ne doit être reconsulté que si « le projet de règlement, considéré dans son ensemble a été affecté dans sa *substance même*, par le Conseil (61) ;
- pour une modification émanant de la Commission elle-même : celle-ci doit avoir apporté des modifications qui « dépassent la matière traitée par la proposition initiale » (62) pour qu'il y ait reconsultation.

Depuis l'Acte unique, le Parlement européen a inclus dans son règlement intérieur un luxe de précautions nouvelles pour tenter de conserver un caractère substantiel aux positions qu'il émet, sous forme d'avis consultatif ou de première lecture de la procédure de coopération. Le président du Parlement devrait, selon la nouvelle version de ce texte, inviter le Conseil à consulter de nouveau le Parlement :

- si la *Commission retire*, après consultation du Parlement, sa proposition initiale pour la remplacer par une autre, *sans condition d'écart entre l'ancien et le nouveau texte* ;
- si le *Conseil ou la Commission* modifient ou entendent *modifier sensiblement* la proposition ;
- si « avec le temps ou par suite de modification des circonstances, la *nature du problème* faisant l'objet de la proposition de la Commission se trouve *sensiblement modifiée* » (63).

Plus assuré sans doute quant au poids réel de ses amendements sur la décision ultime, le Parlement européen s'est appliqué, dans la dernière version de son règlement intérieur (art. 39 H), à canaliser leur *contenu*.

ii) Le contenu des amendements

Le règlement intérieur du Parlement en fait une condition de recevabilité (64). Seuls sont susceptibles, en effet, aux termes de l'article 39 H, d'être discutés :

- les amendements visant à rétablir totalement ou partiellement la position adoptée par le Parlement en première lecture ;
- les « amendements de compromis » traduisant un accord entre le Conseil et le Parlement.

Ces deux catégories évoquent des scénarios opposés — celui-ci harmonieux, celui-là plus conflictuel —, mais tous deux expriment la même volonté du Parlement européen de peser sur l'issue de la procédure, soit en allant jusqu'au bout de positions tranchées, soit en composant mais à condition que le Conseil, lui aussi, accepte de revoir son texte.

(61) Arrêt du 15 juillet 1970, dans l'affaire 41/69 ACF CHEMIE FARMA, rec. 661. La CJCE rejette une exception d'illégalité parce que cette limite n'a pas été franchie. Sur l'ensemble de la question de la reconsultation, cf. J.-P. Jaque, R. Bieble, V. Constantinesco et D. Nickel, *Le Parlement européen*, Economica, 1984.

(62) Texte d'une communication du Conseil à la Commission en novembre 1973.

(63) Art. 37.

(64) S'ajoutant à d'autres conditions de recevabilité qui dérivent du souci d'une saine police des débats et sont prévues aux articles 53 et 54 du règlement intérieur.

(58) C'est la procédure SCHEEL.

(59) « Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures mentionnées aux §§ 1 et 2 ».

(60) Opinion émise lors de la journée d'études de Bruxelles, 1^{er} mars 1986, compte rendu p. 21, cf. également, M. B.-O. Glaesner « L'Acte unique européen », *Revue du Marché commun*, 1986, p. 320. En sens contraire, Cf. M. C.-D. Ehlerman, table ronde de Strasbourg, 14 mars 1986.



L'article 39 D du règlement intérieur (65) révèle d'ailleurs que cette dernière solution peut être l'objectif recherché dès la saisine du Parlement européen car c'est là la voie la plus sûre pour une assemblée qui progresse peu en pouvoirs réels.

b) Le Parlement européen progresse peu en pouvoirs réels

Si l'on met à part les deux cas de co-décision, on ne peut relever dans l'Acte unique aucune hypothèse où le Parlement européen soit ouvertement investi dans un véritable *pouvoir* de décision au sens juridique du terme. Il n'en est pas moins susceptible d'exercer sa *puissance* de manière négative : et on l'a vu s'efforcer d'affirmer son *droit de participer à l'adoption des textes*.

i) Le « pouvoir » d'empêcher l'adoption de la position commune

Après le rejet par le Parlement européen de sa position commune, le Conseil est en droit de la confirmer néanmoins. Mais il lui faut, pour ce faire, réunir l'unanimité de ses membres, ce qui peut n'être pas aisé. Il est même à prévoir que cette unanimité ne pourra jamais se réaliser en deuxième lecture si la position commune a été arrêtée en première lecture à la majorité qualifiée. Les États mis en minorité à cette occasion ne peuvent en effet, qu'être confortés dans leur attitude par celle du Parlement. L'article 149 § 2 f) prévoyant que si le Conseil n'a pas statué dans un délai de trois mois, la proposition de la Commission est réputée non adoptée, force est bien de constater que le Parlement européen est, dans cette circonstance, bel et bien en mesure de faire respecter son rejet (66).

Mais c'est un pouvoir négatif et ce rejet n'introduit donc pas d'élément supplémentaire dans l'ordonnement juridique. De là vient sans doute la tentative du Parlement de conquérir le *droit de participer* à la décision positive.

ii) La recherche d'un droit de participer à l'adoption des textes

Aux termes de l'article 149 § 2 b, en cas d'approbation de la position commune ou de silence du Parlement européen pendant trois mois, le « Conseil arrête définitivement l'acte concerné conformément à la position commune ». Le Parlement européen s'est efforcé de modifier ce mécanisme en accréditant la thèse de co-décision. Il avait, en effet, esquissé une interprétation de l'article 149 § 2 b selon laquelle la décision serait définitive dès qu'il aurait approuvé la position commune. Ceci lui aurait valu l'honneur d'émettre le vote décisif.

Après l'échec de cette tentative, cette Assemblée a néanmoins aménagé dans son règlement intérieur la notion d'« *approbation sans vote* » (art. 39 F et 72). Aux termes de ces dispositions, en l'absence de rejet ou d'amendement de la position commune du Conseil, il incombe au président du Parlement européen, à l'issue du délai de trois mois, de déclarer la position commune approuvée sans vote (67). Dans ces conditions, les dis-

(65) « La Commission compétente peut demander un dialogue avec le Conseil en vue de parvenir à un compromis » (5 5).

(66) A moins que les États de la minorité décident de s'abstenir, ce qui permettrait la réunion de l'unanimité des votants (art. 148 du traité de Rome).

(67) Article 39 F. Il est à noter que cet article dit : « Si aucune proposition de rejet (...) ni aucun amendement ne sont adoptés (...) », alors que l'article 72 du même règlement intérieur, relatif à la procédure de vote parle d'« *absence de proposition* de rejet ou de modification de la position commune ».

positions de l'Acte unique relatives à l'hypothèse où le « Parlement européen (...) ne s'est pas prononcé » (art. 149 2 b, 2^e al. du traité CEE) ne trouvent pas à jouer. L'impact politique n'est pas négligeable puisque toute idée de désintérêt du Parlement européen pour une question quelconque disparaît. Mais, juridiquement, ceci est sans grande importance, dès lors que même l'approbation expresse appelle l'intervention finale du Conseil.

Aussi, ne s'écarte-t-on qu'assez peu des équilibres traditionnels qui caractérisaient le processus législatif. Et il faut bien constater que la revalorisation du Parlement européen rencontre des limites.

II. — Les limites de la démocratisation

L'accentuation du rôle du Parlement européen dans le processus législatif aurait pu aller jusqu'à substituer le Parlement à la Commission en tant qu'interlocuteur principal du Conseil.

Mais il n'en est rien, à la fois parce que le rôle de la Commission ne subissant aucun recul, le processus demeure triangulaire et parce que la participation du Parlement continue de n'affecter que partiellement le processus législatif.

La démocratisation subit donc deux types de limites :

— les premières peuvent être qualifiées de quantitatives car les interventions du Parlement demeurent inégalement développées dans les différents secteurs du droit dérivé ;

— les autres peuvent être qualifiées de qualitatives car aucune forme d'intervention du Parlement ne fait de lui un législateur à part entière.

A — L'aspect quantitatif : les interventions du Parlement demeurent sectorielles

L'intervention du Parlement dans le processus législatif n'a pas été généralisée par les retouches apportées lors de l'adoption de l'Acte unique. Non seulement la procédure de coopération demeure ponctuelle, mais même les formes plus limitées d'intervention du Parlement n'ont pas été systématisées.

1. Une « coopération » ponctuelle

Le champ d'application de la procédure de coopération est inclus dans celui de la règle de la majorité qualifiée, à laquelle échappent encore certaines matières. Et, de plus, elle ne le recouvre pas entièrement.

La matière du droit d'établissement et de la libre prestation de services relève ainsi pour partie de la procédure de coopération (68) et pour partie de décisions du Conseil prise à la majorité qualifiée (69) sans même que le traité ne prévoie la consultation du Parlement. D'autres matières soumises à la règle de la majorité qualifiée, anciennement — telle l'agriculture —, ou depuis l'Acte unique —

(68) Art. 54 § 2, 56 § 2, 2^e phase, 57 § 2, 2^e phase.

(69) Art. 55 : exclusion du droit d'établissement participant à l'exercice de l'autorité publique, art. 59.

telles la politique des transports et la modification ou la suspension du tarif douanier (70) — échappent, elles aussi, à la procédure de coopération. Or l'on sait l'importance quantitative des décisions communautaires en matière agricole.

2. Une consultation sans caractère systématique

Dans le mécanisme primitif, l'Assemblée se bornait, en matière législative, à fournir des Avis consultatifs dans quelques hypothèses nommément désignées. Assez rapidement, le Parlement avait obtenu de la Commission qu'elle lui soumette toutes ses propositions, sauf urgence. L'Acte unique aurait pu officialiser cette pratique. Mais il n'en fait rien. Il *élargit, certes, les hypothèses de consultation obligatoire* (71), sans cependant rendre systématique cette procédure.

3. Une concertation aux définitions divergentes

La procédure de concertation ne jouant qu'après l'émission d'un Avis consultatif — et si le Parlement entend ne pas suivre ce dernier —, son domaine ne saurait excéder celui de l'Avis consultatif. Bien au contraire, il est plus restreint encore puisque la concertation ne joue que pour certaines matières définies par leur importance, selon des terminologies d'ailleurs diverses. Après la Déclaration commune de 1975, qui, on l'a vu en introduction, parlait d'« actes de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants », le règlement intérieur du Parlement évoque, quant à lui, « certaines décisions communautaires importantes » (art. 38), ce qui dénote une conception plus large, mais ne constitue pas un critère précis.

Le silence de l'Acte unique sur cette procédure conduit à penser qu'elle disparaît là où est instaurée la procédure de coopération, mais subsiste d'ailleurs, là où ses conditions d'application trouvent à jouer.

Quoi qu'il en soit, on peut retenir que la seule procédure donnant au Parlement un véritable pouvoir de rejeter un texte — *la procédure de coopération* — joue pour un nombre de décisions qui, selon les services du Conseil, n'excéderait pas 40 % (72). Les 60 % restants se ventilent en plusieurs sous-catégories, en fonction de la possibilité d'intervention reconnue au Parlement européen (avis prévu par le traité, avis fonctionnant de « fait », concertation, ...) et des conditions d'adoption au sein du Conseil (majorité simple, majorité qualifiée sans coopération, unanimité). Ces deux classifications se recoupent pour donner neuf combinaisons théoriques, rassemblant chacune un nombre plus ou moins grand d'articles des traités. On est donc en présence d'une véritable mosaïque de procédures ménageant au Parlement des rôles variables, ce qui n'est certes pas conforme aux vues idéales que cet organe pouvait se faire de la réforme des institutions communautaires.

Mais il y a plus. La plus audacieuse de ces procédures elle-même, la procédure de coopération, ne va pas jusqu'à

estomper, au profit de l'organe représentatif des peuples européens, le caractère triangulaire du processus législatif.

B — L'aspect qualitatif : le processus législatif demeure triangulaire

La Commission, loin de s'effacer pour laisser s'instaurer un véritable face à face Conseil-Parlement reste présente à tous les stades de l'élaboration des normes.

Et son influence dans ce jeu triangulaire se mesure encore aux fluctuations du pouvoir de « dernier mot » reconnu au Conseil. Celui-ci est, en effet, plus puissant s'il partage les vues de la Commission que s'il en diverge.

1. La Commission : l'omniprésence confirmée

L'innovation principale de l'Acte unique, en ce qui concerne la Commission, réside dans le développement de ses attributions exécutives. Mais il n'y a, là, rien qui soit de nature à amorcer une redistribution qui viendrait confiner la Commission dans l'exercice de la fonction d'exécution et porter atteinte au caractère triangulaire du « pouvoir » législatif.

Tout d'abord, l'Acte unique ne confère pas à la Commission de compétence « autonome » pour l'exécution des actes adoptés par le Conseil, alors que le projet de traité du Parlement le prévoyait (73). Ensuite, ce qu'on appelle le règlement sur la « comitologie » adopté le 13 juillet 1987 — et contenant les principes sur la base desquels le Conseil devra en chaque espèce définir les compétences d'exécution de la Commission — est de nature à inquiéter les partisans d'un large développement de l'activité exécutive de la Commission. Des trois procédures qu'il définit, et entre lesquelles le Conseil peut opter, deux, en effet, créent l'éventualité d'une évocation du pouvoir d'exécution, par le Conseil lui-même (74). En revanche, en matière législative, non seulement la Commission monopolise pratiquement le pouvoir d'initiative au détriment des organes délibérants qui en sont dépourvus mais encore elle se trouve être l'élément catalyseur du débat lui-même.

a) Le monopole de la Commission en matière d'initiative législative

Depuis l'origine, il est prévu, à propos de presque toutes les matières, que le processus d'élaboration des normes débute par une « proposition de la Commission » ou tout au moins un « acte d'initiative atténué » : avis obligatoire, avant projet, rapport émanant de la Commission (75). Et l'Acte unique vient combler les lacunes subsistant à propos des rares matières où cette proposition n'était pas prévue (76). Or, celle-ci n'est pas qu'un sim-

(73) Au contraire, l'article 145 du traité CEE dispose désormais que « le Conseil (...) confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit (et) peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution ».

(74) S'il est vrai que la procédure du « Comité consultatif » ne donne au Comité d'experts que le pouvoir de donner un avis, les formules du « Comité de gestion » et du « Comité de réglementation » permettent à une majorité qualifiée au sein du Comité d'experts d'obliger la Commission à saisir le Conseil du texte en cours d'élaboration, même si, finalement, le Conseil peut se désintéresser de la question et s'il reste une chance pour qu'en dernière analyse la décision soit prise par la Commission.

(75) Cf. J. Megret, M. Waelbroeck, J.-V. Louis, D. Vignes, J.-L. Dewost, J. Amphoux, J. Verges, *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 9 pp 332 s. (éd. de l'Université de Bruxelles, 1979).

(76) Cf. articles 28 et 84.

(70) Articles 75, 84 et 28 du traité de Rome.

(71) Parmi les nouvelles hypothèses, on peut citer le règlement sur les modalités du pouvoir d'exécution de la Commission (art. 145 nouveau du traité CEE), l'harmonisation fiscale (art. 99 du nouveau traité CEE), art. 130 S sur l'environnement.

(72) Estimation aimablement communiquée en juillet 1987.



ple schéma, mais elle comporte le visa d'une base légale, des considérants et un dispositif qui, tous trois, sont soumis à la délibération officielle du Conseil et du Parlement.

Ce mécanisme de proposition, qui a pu être qualifié de « pierre angulaire de l'équilibre institutionnel » (76 bis) est censé garantir que les normes adoptées soient conformes aux intérêts communautaires. Ce monopole est d'ailleurs sanctionné par l'exigence d'amendements qui soient cohérents avec le texte de la proposition (77). Aussi, les velléités de partager l'initiative entre la Commission et les États (78) n'ont-elles guère prospéré (79). Et l'Acte unique n'apporte aucune transformation sur ce point, même si le Parlement européen a saisi l'occasion de ce nouveau texte pour introduire dans son règlement intérieur une disposition qui tend à l'associer au pouvoir d'initiative de la Commission, tout au moins au stade de la programmation (80).

Mais le monopole de l'initiative que détient la Commission n'est pas l'aspect le plus singulier du processus législatif. Le caractère triangulaire de ce dernier apparaît encore plus nettement au stade du débat lui-même.

b) Le rôle de catalyseur de la Commission dans le débat législatif

Il se marque, une première fois, aussitôt après la formulation de la proposition, par une disposition de l'article 149 § 2 b. Après l'adoption de la « position commune » du Conseil, en effet, le Parlement européen n'est pas saisi de cette seule position commune comme le voudrait le tête-à-tête de deux assemblées se partageant le pouvoir législatif. L'alinéa en question dit au contraire :

« Le Conseil et la Commission informent pleinement le Parlement européen des raisons qui ont conduit le Conseil à adopter sa position commune ainsi que de la position de la Commission ».

Les derniers mots ont un caractère un peu sybillin. Mais, comme on ne peut pas imaginer que la Commission donne sa position sur sa propre proposition (puisqu'il ne peut, par hypothèse, s'agir que d'une position totalement favorable), il faut admettre qu'il s'agit ici de sa position sur la « position commune » du Conseil. Ce qui signifie bien l'ingérence de la Commission dans la « navette » entre le Conseil et le Parlement.

Mais la Commission intervient une deuxième fois dans celle-ci, lorsque le Parlement européen propose des amen-

(76 bis) *Les aspects politiques de la pratique du droit de proposition de la commission des Communautés européennes*, chronique de politique étrangère, Vol. XXII, 1969, p. 205.

(77) Cf. les articles 53 et 54 du règlement intérieur du Parlement et le *vade mecum* de la Commission 1987 qui parle d'éventuels « abus du pouvoir d'amendement » par le Conseil (p. 19).

(78) On écartera délibérément l'hypothèse de la révision des traités qui prévoit une initiative partagée car on n'est plus ici en matière « législative ».

(79) L'article 152 qui permet au Conseil de demander à la Commission de procéder à des études qu'il juge opportunes n'a joué que très rarement. Quant aux dispositions du compromis de Luxembourg prévoyant des « contacts avec les gouvernements des États membres avant les propositions présentant une importance particulière », elles sont restées lettre morte.

(80) En prévoyant un « programme législatif annuel » établi conjointement par son Bureau élargi et la Commission (art. 29 § 3 bis).

Précédemment, le Parlement européen s'était efforcé d'influer sur le contenu des propositions de la Commission à travers des résolutions non obligatoires mais contenant des projets de proposition de la Commission (par exemple, sur la société commerciale européenne, voir. J. Megret et autres, *op. cit. Commentaire*, p. 341 n° 44).

dements à la position commune du Conseil. Son rôle est alors, on la vu, celui d'un filtre qui opère un tri assez complexe puisqu'il sélectionne certains amendements, sans éliminer totalement les autres.

L'intervention de la Commission entre les secondes lectures respectives du Parlement européen et du Conseil n'avait pas été prévue par le rapport Dooge. Mais elle a été ajoutée en tant que garantie des intérêts nationaux des petits États qui sont susceptibles d'être mis en minorité au Conseil et ne sauraient être défendus par un Parlement où les représentants des quatre grands États peuvent s'unir pour former une majorité (81).

Le passage obligé par la Commission, en effet, a deux vertus. Premièrement, il conduit à un nouvel examen du texte dans la perspective d'intérêts peut-être négligés jusque-là. Et, deuxièmement, il permet d'exiger du Conseil l'unanimité, s'il veut s'écarter de la position de la Commission. Or, cette unanimité ne pourra être réunie sans l'assentiment d'un État quel qu'il soit.

Si le processus législatif repose sur la collaboration de trois organes, le droit de dernier mot appartient cependant au Conseil, dont le rôle se trouve consolidé par l'Acte unique. Mais il est singulier que ce pouvoir ne pèse pas exactement du même poids face aux différents interlocuteurs possibles.

2. Le Conseil : un pouvoir de « dernier mot » modulé selon les interlocuteurs

L'Acte unique n'affecte pas la possibilité, reconnue dès l'origine au Conseil, de s'affranchir des propositions de la Commission en les amendant à l'unanimité (art. 149 § 1). Mais avec la promotion que reçoit le Parlement européen, on est amené à comparer la relation « Conseil-Commission » avec la relation « Conseil-Parlement européen », ainsi qu'à s'interroger sur les effets des conjonctions « Conseil et Parlement européen », « Commission et Parlement européen », ainsi que « Commission et Conseil ».

Et, puisque l'on évoque couramment le « triangle » institutionnel, on peut compléter cette métaphore géométrique en constatant qu'il n'est ni équilatéral, ni même isocèle.

a) Le Conseil est plus indépendant par rapport au Parlement que par rapport à la Commission

Au premier abord, on observe une certaine symétrie dans les relations Conseil-Commission et Conseil-Parlement européen puisque le Conseil doit réunir l'unanimité de ses membres :

- lorsqu'il veut, en première lecture, amender par sa « position commune » la proposition de la Commission ;
- lorsqu'il veut, en deuxième lecture, et après un rejet du Parlement européen, adopter définitivement sa position commune.

Dans chaque cas, l'entente entre États membres permet de suppléer à l'entente entre institutions et vice versa.

Mais cette symétrie n'est qu'apparente car l'unanimité est requise dans le premier cas pour un changement somme toute limité — un amendement —, ce qui impli-

(81) En effet, les sièges sont ainsi répartis : RFA, France, Italie, Grande-Bretagne : 81 sièges chacun ; Espagne : 60 sièges, Pays-Bas : 25 sièges, Belgique, Grèce, Portugal : 24 sièges ; Danemark : 16 sièges, Italie : 15 sièges, Luxembourg : 6 sièges.

que une forte emprise de la Commission sur le comportement du Conseil. Alors que, dans le deuxième cas, la même unanimité autorise la méconnaissance d'un rejet total de la position commune, manifestant une divergence complète d'opinions. Il faut donc au Conseil déployer autant d'énergie pour se démarquer modérément de la Commission que pour s'opposer totalement au Parlement.

Cette conclusion peut être confirmée par l'analyse d'un autre cas de figure : si le Conseil veut s'affranchir totalement des vues de la Commission, il lui faut plus de résolution que pour méconnaître celles du Parlement. En effet, les points *d* et *e* du nouveau paragraphe 2 de l'article 149 disposent que le Conseil ne peut modifier la proposition réexaminée de la Commission ou récuser le tri qu'elle a fait entre les amendements du Parlement européen, qu'à l'unanimité, alors qu'il peut faire fi desdits amendements à la majorité qualifiée.

Mais il est vrai qu'en pareil cas le Conseil s'appuie sur la Commission, ce qui conduit à une comparaison de la force respective des différentes conjonctions possibles entre organes.

b) La conjonction « Conseil + Commission » est d'un fonctionnement plus aisé que les conjonctions « Parlement + Commission » et « Conseil + Parlement »

La conjonction « Conseil + Commission », on vient de le voir, permet une mise à l'écart des amendements du Parlement non repris par la Commission. Il suffit pour cela d'un simple scrutin du Conseil à la majorité qualifiée sur la proposition réexaminée de la Commission. Le gain de puissance du Parlement européen est donc assez illusoire puisqu'il demeure n'être qu'une pièce dans un ensemble ternaire dont les deux autres éléments peuvent s'unir contre lui.

La conjonction « Commission + Parlement », quant à elle, si elle répond à la vision la plus intégrée du système communautaire, n'apparaît pas en toutes lettres dans l'Acte unique. Elle se devine cependant en filigrane pour le cas où le Conseil tenterait de s'affranchir à la fois de la proposition de la Commission — en l'amendant à l'unanimité (art. 149 § 1) — et du rejet du Parlement européen — en se prononçant à nouveau à l'unanimité pour arrêter définitivement sa position commune (art. 149 § 2 c).

Cette hypothèse n'a rien d'impossible, car l'unanimité déjà réunie une fois peut l'être aisément une seconde. Et en pareil cas, un seul obstacle pourrait encore se dresser devant le Conseil : le retrait par la Commission de sa propre proposition, laquelle constitue la base nécessaire de la décision.

Le Parlement européen en a prévu la possibilité dans le nouvel article 39 G § 3 qu'il vient d'introduire dans son règlement intérieur (82).

Mais on peut être amené à s'interroger sur la régularité d'un tel retrait. Certes, le principe même du retrait de sa proposition par la Commission n'est pas en soi condamnable, car il n'y a là que la forme suprême de la modification prévue, hier par le paragraphe 2 de l'article 149 et, aujourd'hui par son paragraphe 3.

(82) « 3. Si la position commune du Conseil est rejetée, le président invite la Commission à retirer sa proposition.

« 4. Si la Commission retire sa proposition, le président constate que la procédure de coopération y afférente est devenue sans objet et en informe le Conseil ».

Mais le pouvoir de retrait n'obéit-il à aucune règle ? Et s'il était employé uniquement pour entraver la volonté législative du Conseil, sans aucun motif tiré de l'intérêt communautaire, faudrait-il y voir une simple expression d'un rapport de force politique (83) ou un détournement de procédure (84) ?

Quant à la conjonction « Conseil + Parlement », elle ne pourrait s'illustrer que dans l'hypothèse où le Conseil et le Parlement seraient d'accord sur un texte s'écartant de la proposition de la Commission. Le premier aurait adopté ce texte sous forme de « position commune » à l'unanimité, et le second aurait approuvé cette position commune, expressément ou, au moins tacitement. Or, cette conjonction serait menacée d'inefficacité si la Commission retirait sa proposition avant que le Conseil n'ait adopté définitivement sa position commune.

Non seulement cette hypothèse n'apparaît pas dans l'Acte unique, mais le règlement intérieur du Parlement européen, pourtant très complet, n'y fait aucune allusion, tant elle apparaît douteuse. En tout état de cause, une telle démarche soulèverait davantage de réserves encore que celle évoquée au précédent paragraphe, car elle consisterait pour l'organe technocratique à tenir en échec les deux instances représentatives des États et des peuples européens.

Parce qu'elles associent trois organes en créant de nombreuses possibilités d'échanges sur les textes étudiés, les nouvelles procédures sont propices à l'adoption de compromis. Mais multiplier les instances, les étapes où un organe en relaie un autre, c'est aussi créer des occasions de conflit.

III. — Les menaces pour l'efficacité : des mécanismes susceptibles d'engendrer des conflits

L'Acte unique vise, certes, à plus d'efficacité et de démocratie en matière législative. Mais il n'est pas exempt d'ambiguïté. Parce qu'il crée de nouvelles procédures sans faire table rase des anciennes, il aggrave le problème du choix de la base légale. Et, parce qu'il semble, paradoxa-

(83) Opinion de M. H.-J. Glaesner exprimée lors de la table ronde de Strasbourg sur l'Acte unique (14 mars 1986) exprimée en réponse à une question de M. Nickel dans les termes suivants : « Je crois bien, les relations dans ce domaine sont purement politiques », (p. 51).

(84) Cf. l'opinion émise dans le contexte de l'ancien article 149, mais toujours valable aujourd'hui, par M. J.-L. Dewost : « L'équilibre institutionnel voulu par les auteurs du traité commande d'admettre que la Commission se mettrait dans une situation juridiquement irrégulière si elle usait de son droit afin de bloquer le processus de décision. Ainsi, la Commission qui est tenue dans certaines circonstances de soumettre une proposition au Conseil si celui-ci le lui demande en vertu de l'article 152, doit être regardée comme n'ayant pas le droit de retirer totalement sa proposition dans l'hypothèse où le Conseil est prêt à prendre une décision (...) et pour cette raison souhaite le maintien de celle-ci ». (« Le Conseil », *Le droit de la CEE*, pp. 135-6. éd. de l'Université de Bruxelles, 1979). Cf. de même J. Amphoux, J.-L. Dewost, J.-V. Louis et J. Verges, *Commentaire, idem*, p. 388, note 70 : « L'on pourrait voir un détournement de procédure dans le fait pour la Commission de retirer une proposition simplement pour empêcher le Conseil d'exercer son pouvoir de décision ou la faculté d'amendement que l'article 149, alinéa 1^{er}, lui reconnaît, pour le seul motif que les amendements envisagés lui déplaisent.



lement, renforcer chacune des institutions (84 bis), il pourrait bien renouveler le problème du veto, en créant des veto institutionnels.

A — Un problème aggravé : le choix de la base légale

Les traités indiquent, à propos de chaque décision que peuvent prendre les autorités communautaires, quelle est la procédure applicable. Dès lors, c'est la base légale visée par la proposition de la Commission qui commande, à la fois, le mode de décision au sein du Conseil et le type d'intervention du Parlement européen.

Or, il est des mesures qui peuvent être mises en relation avec plusieurs articles. L'un des exemples d'actualité, mis en lumière par le livre blanc de la Commission, est celui de l'*harmonisation en matière vétérinaire*.

Selon qu'on la rattache à l'article 100 A (technique de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires en vue de l'achèvement du marché intérieur) ou l'article 43 (politique agricole commune), l'harmonisation en question relève ou non de la procédure de coopération. Il est d'ailleurs assez piquant de constater que, précédemment, l'article 43 qui autorise les décisions à la majorité qualifiée pouvait faire figure d'article progressiste par comparaison à l'article 100 qui exige l'unanimité au Conseil. L'Acte unique apporte donc une sorte d'inversion dans l'échelle des procédures en fonction de leur signification politique, au sens large.

La base légale retenue commandant le régime juridique, il ne serait pas impossible que des difficultés graves apparaissent à propos de tel ou tel dossier dans lequel le Conseil ou le Parlement ajouteraient — en toute logique d'ailleurs — une seconde base légale à celle prévue par la proposition de la Commission. Et l'élargissement de la gamme des procédures opéré par l'Acte unique, avec, notamment, le rôle accru du Parlement dans la procédure de coopération, augmente les hypothèses de « conflit de bases légales ».

Deux documents abordent la question :

— le *vade mecum* établi par la Commission, pour son usage interne, incite ses services à observer la plus grande prudence sur la question et à se méfier tout particulièrement des doubles bases légales. Leur attention est particulièrement attirée sur la nécessité de concourir à un meilleur rendement du système communautaire en orientant toujours les travaux du Conseil vers la formule d'une décision majoritaire (85) ;

— la perspective du règlement intérieur du Parlement européen est différente, puisqu'il privilégie l'impératif de démocratisation. Il semble, en effet, organiser une contestation systématique de la base juridique retenue par la Commission pour celles de ses propositions qui ne demandent qu'un avis consultatif (86).

(84 bis) De manière que les uns jugent ingénieuse (J. de Ruyt *L'Acte unique européen* éd. de l'université de Bruxelles, 1987, p. 128), et les autres, problématique (Opinion de M. Pescatore émise lors de la journée de Bruxelles sur l'Acte unique et reproduite par l'agence Europe, *Bulletin* du 27 mars 1986, p. 7).

(85) *op. cit.* p. 20.

(86) Nouvel article 32 § 2 bis : « La Commission compétente examine pour toute proposition sur laquelle le Parlement est consulté, la validité et la pertinence de la base juridique choisie ».

Mais si l'Acte unique aggrave le problème du choix de la base légale, il pourrait bien transformer un autre problème : celui du veto.

B — Un problème en voie de mutation : le veto

S'il ne dissipe pas les incertitudes sur les risques de veto étatique, l'Acte unique fait, au contraire, apparaître des possibilités de « veto » institutionnel.

1. L'incertitude sur le veto étatique

On l'a vu (87), il n'est pas impossible d'espérer qu'ait pris fin la recherche systématique du consensus, qui entravait les travaux du Conseil depuis le compromis de Luxembourg. Mais, il demeure un problème peut-être plus aigu. L'Acte unique, en effet, qui ne fait aucune allusion au compromis de Luxembourg, ne comporte pas davantage de disposition opérationnelle pour substituer concrètement la majorité qualifiée à l'unanimité. Or, bien évidemment, le vote à la majorité ne permet d'adopter une décision que pour autant qu'il y a bien *passage au vote*. Et, dans un contexte de tension, il peut y avoir contestation sur cette possibilité, si elle n'est pas clairement aménagée. L'Acte unique ne met donc pas les institutions communautaires à l'abri des blocages qui pourraient être provoqués par l'hostilité d'un seul État à un texte.

Il est, dès lors, devenu fondamental d'adopter des mécanismes permettant le passage au vote, c'est-à-dire de compléter en ce sens le règlement du Conseil, comme l'annonçait une déclaration de la présidence annexée à l'Acte final de la conférence intergouvernementale.

Cette adoption parut acquise dès la fin de l'année 1986 même si, depuis, quelques incertitudes se manifestent quant à la formule retenue (88).

On est là en présence de l'un des problèmes-clés de la mise en œuvre de l'Acte unique... Et peut-être aussi d'une ligne de défense pour ceux qu'inquiéterait l'abandon de la recherche du consensus.

Mais les nouvelles procédures font apparaître l'éventualité de véritables veto institutionnels.

2. L'apparition de « veto » institutionnels

Ils relèvent de deux types : veto dûs à des silences et veto dûs à des prises de position antagonistes.

a) Les « veto » liés aux silences des organes communautaires

La procédure de coopération comporte de nombreux délais, d'ailleurs parfois susceptibles de prolongation par

(87) *Supra*, I, A, 2°.

(88) Une décision prise à l'unanimité lors du Conseil « Affaires générales » du 15 décembre 1986 d'insérer un § 1 nouveau à l'article 5 du règlement intérieur du Conseil, avait abouti à une formule permettant le vote :

— soit à l'initiative du président,

— soit à l'initiative d'un membre du Conseil ou de la Commission, si cette initiative est confortée par une prise de position en ce sens de la majorité des membres composant le Conseil, c'est-à-dire indépendamment de toute formule de pondération.

Par ailleurs, dans une logique d'apprivoisement, a été retenue la nécessité de mettre les États à l'abri de toute utilisation intempestive de cette procédure : « La possibilité d'un déclenchement de vote sur un dossier sera communiquée aux membres du Conseil deux semaines avant la session du Conseil visée ».

(89) Il s'agit des délais de trois mois dans lesquels sont enfermées la deuxième lecture du Parlement européen et la deuxième lecture du Conseil après rejet de la proposition d'amendement de la part du Parlement.

accord entre le Conseil et le Parlement européen (89). Le silence gardé à l'issue de ces délais conduit parfois à des conséquences très précises :

— selon le paragraphe 2 b, le silence gardé par le Parlement européen sur la position commune du Conseil donne les mains libres à ce dernier pour arrêter définitivement l'acte en cause ;

— selon le paragraphe 2 f, le silence du Conseil, après le rejet de sa « position commune » par le Parlement ou la formulation d'amendements par ce dernier, signifie que la proposition de la Commission est « non adoptée ».

Mais il existe des lacunes dans le texte de l'Acte unique quant à la computation des délais et à l'interprétation de certains silences.

i) Les lacunes concernant la computation des délais

Une occasion de conflit semble exister en ce qui concerne l'article 149 § 2 b, lequel dispose que, si le Parlement européen n'a pas statué sur la « position commune » du Conseil dans les trois mois, le Conseil arrête définitivement la décision.

Si l'Acte unique évoque, après l'adoption de la position commune, une transmission d'informations par le Conseil au Parlement — et si ces deux organes admettent que ladite transmission doit se faire par écrit — ils divergent, en revanche, quant au point de départ du délai de trois mois. Le Conseil a admis pour principe que ce délai doit être décompté à partir de la transmission elle-même (90), mais le Parlement, dans son règlement intérieur, estime, au contraire, que :

« La communication de la position commune du Conseil a lieu lorsque le président en fait l'annonce en séance plénière (après) avoir reçu les documents contenant la « position commune, les raisons qui ont conduit le Conseil à l'adopter et la position de la Commission » (art. 39 b).

On ne peut écarter une hypothèse dans laquelle le Conseil considérerait le délai d'examen par le Parlement comme expiré et arrêterait définitivement la décision, alors que le Parlement considérerait, quant à lui, que les délais courent toujours. On pourrait même voir le Parlement rejeter la position commune après que le Conseil ait arrêté définitivement la décision !

Par ailleurs, on a pu signaler qu'un autre délai de trois mois, celui imparti au Conseil par l'alinéa 2f), devrait avoir les points de départ différents selon que le Parlement a rejeté ou amendé la position commune. « Dans le premier cas, ce serait la transmission de la délibération du Parlement ; dans le second, ce serait la transmission faite par la commission » (91). Le délai expirerait donc plus tard en cas d'amendements.

Mais l'Acte unique est muet sur ce point. Et cela pourrait être source de difficultés. Par exemple, le Conseil adoptant cette vision, pourrait se considérer comme encore en droit de statuer sur des amendements, alors qu'un autre organe retenant la prise de position du Parlement comme point de départ unique, l'estimerait forclus.

ii) Les lacunes concernant l'interprétation des silences

La première concerne le délai d'un mois imparti à la Commission pour réexaminer sa proposition après la for-

(90) Ce fut l'objet de « Conclusions de la présidence » en janvier 1987.

(91) J. de Ruyt, *op. cit.* p. 132.

mulation d'amendements par le Parlement. Rien n'est dit dans l'Acte unique de son non-respect, mais la doctrine semble penser qu'il empêche le Conseil de passer à la seconde lecture (92), situation certainement préjudiciable, fonctionnellement assez proche d'un veto.

La seconde lacune concerne le silence que le Conseil pourrait éventuellement garder après une prise de position favorable ou un silence réputé favorable du Parlement sur la position commune (art. 149 § 2 b). Le Parlement européen manifeste, dans l'article 39 K de son règlement intérieur révisé, une sévérité particulière vis-à-vis d'un tel comportement puisqu'il prévoit un recours en carence (art. 175 du traité de Rome) que son président serait habilité à former après simple consultation de la « commission compétente pour les questions juridiques ».

Mais si le silence de l'un des organes qui concourent au processus législatif peut bloquer les institutions à la manière d'un veto, il en va de même de la manifestation expresse de certaines divergences.

b) Les « veto » liés à l'expression des antagonismes

L'alinéa f de l'article 149 § 2 prévoit, on l'a vu, que si le Conseil n'a pas statué dans le délai de trois mois :

— sur la position du Parlement rejetant son texte ou l'amendant ;

— ou sur la proposition réexaminée de la Commission, « la proposition de la Commission est réputée non adoptée ».

Le délai de trois mois opère à la manière d'une péremption de la proposition. On est en présence de l'une des plus importantes dispositions institutionnelles de l'Acte unique, et aussi de l'une des plus critiquables.

Afin d'en mesurer toute la portée, il faut songer que cette conclusion n'allait pas de soi. Le point « f » a été fortement discuté (93). La solution qui a prévalu est la plus prudente. Elle ne laisse le dernier mot ni au Parlement, ni à la Commission, ni au Conseil et au Parlement réunis. C'est aussi la plus négative. Force est bien de constater qu'elle n'est pas exempte de tout risque, au plan technique comme au plan politique.

i) Les risques techniques

Par « risque technique », on entend risque de blocage malencontreux dû à la lourdeur de la technique. Il se peut, en effet, que le retard du Conseil à statuer ne soit pas dû à l'impossibilité de réunir le nombre d'États voulu pour arrêter définitivement la position commune. Il peut résulter, plus simplement, de la lenteur du travail du Conseil. Et, tant que le règlement intérieur du Conseil n'a pas été doté de dispositions prévoyant les conditions du passage au vote, ce risque est très élevé.

Il faut alors s'interroger, pour le cas où cette sorte de péremption jouerait, sur ses conséquences. La proposi-

(92) Cf. H.-J. Glaesner, « L'acte unique européen », *Revue du Marché commun*, juin 1986, p. 321, et J. de Ruyt *L'Acte unique européen*, éd. de l'Université de Bruxelles, 1987, p. 131.

(93) Et trois autres issues possibles ont été avancées pour cette hypothèse :

— le projet de traité du Parlement sur l'Union européenne prévoyait que le texte du Parlement aurait été adopté ;

— l'amendement Delors Tindemans déposé en cours de discussion à la Conférence intergouvernementale prévoyait que c'était la proposition révisée de la Commission qui était adoptée, sauf si une majorité simple du Conseil s'y opposait ;

— l'Italie proposait que l'acte soit alors adopté d'un commun accord entre le Conseil et le Parlement, ce qui était illusoire.



tion de la Commission réputée non adoptée peut-elle être reprise dans une autre proposition ? Ou, au contraire, l'intertie a-t-elle des effets irrémédiables ? Et que faut-il préférer ?

Si la proposition peut être reprise, on échappe à l'immobilisme. Cependant, est-il normal de n'accorder aucune signification de fond à cette péremption ? N'est-elle pas la conséquence des divergences, ou tout au moins des nuances d'opinions qui se sont manifestées ? Une interprétation dans le sens de l'effet utile de la procédure antérieure consisterait à écarter toute idée de nouvelle proposition identique à celle réputée non adoptée.

Ainsi, la procédure éculée aurait au moins été *utile*, sinon positivement, du moins négativement, en permettant d'écarter un thème qui n'a pas franchi avec succès les obstacles successifs de la position commune, de l'examen par le Parlement et du réexamen par la Commission. Elle aurait permis de procéder par élimination.

Mais alors on s'éloigne de l'objectif d'efficacité poursuivi par la réforme. Et l'on risque, au nom de la démocratisation, de voir s'aggraver la lenteur procédurale contre laquelle il s'agissait de lutter, de la voir dégénérer en inertie, voire en carence.

L'effet utile des articles consacrés à l'intervention du Parlement se retourne contre l'interprétation opérationnelle du processus législatif d'ensemble. Le Parlement ne risque-t-il pas de soutenir le premier raisonnement, tandis que la Commission et, sans doute, le Conseil soutiendraient l'autre ? Et lequel prévaudra en cas de conflit ?

ii) Les risques politiques

Ils existent car *la procédure de coopération ne donne de force réelle au Parlement que lorsqu'il rejette totalement la position du Conseil*, ce qui est aux antipodes du climat politique dans lequel ont fonctionné les institutions communautaires jusque-là. On permet, en effet, au Parlement, soit d'avaliser la position du Conseil, c'est-à-dire de s'associer solennellement à l'élaboration normative, soit de bloquer l'adoption de normes. Mais, dans l'hypothèse où le Parlement propose des amendements, il ne peut espérer qu'influer sur la décision du Conseil. Ne sera-t-il pas dès lors, en certaines circonstances, tenté de se poser en s'opposant ? L'Acte unique lui donne les moyens de le faire avec éclat — mais non sans danger pour l'Europe.

1. Le bref délai de trois mois imparti au Conseil et l'obligation de réunir l'unanimité de ses membres peuvent le rendre incapable de briser l'opposition du Parlement européen. Le Parlement peut donc se sentir doté d'un réel pouvoir de veto, au sens donné au terme dans la Constitution française de 1791. L'histoire a démontré le danger d'un tel mécanisme dans un climat politique tendu. Et le contexte communautaire pourrait, lui aussi, toutes proportions gardées, s'avérer difficile, dans la mesure où les États sont soucieux de leurs intérêts vitaux.

Plus grave même : cette faculté de blocage peut conduire au développement *d'une politique du tout ou rien* à propos de textes qui, sans constituer une révision des traités, seraient, par leur contenu, porteurs d'une évolution significative vers l'Union européenne.

En effet, *les dispositions de l'article 149 § 2 permettent, à une majorité du Conseil, de recevoir l'appui du Parlement, mais non de résister à un veto de ce dernier.* De plus, les positions du Parlement — qui avait voté le projet de traité d'Union de 1984 — peuvent être, par hypothèse, supposées progressistes. Une majorité progressiste du Conseil pourrait donc, après avoir adopté une position

à la majorité qualifiée et en s'appuyant sur une approbation expresse du Parlement, l'emporter sur une minorité d'États qui souhaiterait une avancée plus modeste.

Mais si, en revanche, dans le Conseil, la majorité appartenait à ces derniers, les dispositions du point f leur interdiraient d'adopter un texte. En effet, leurs vues ne rencontrant pas celles du Parlement, il leur faudrait réunir l'unanimité en deuxième lecture ; mais les États minoritaires refuseraient en bonne logique de se joindre à eux, surtout après avoir reçu le soutien du Parlement européen.

Dès lors, deux issues seraient possibles : l'adoption d'un texte progressiste voulu par le Parlement et la majorité du Conseil, ou la non-adoption et c'est-à-dire l'absence de toute disposition nouvelle et, donc l'immobilisme.

Ce sont là des « scénarios » qui peuvent trouver à s'appliquer dans le cadre de l'harmonisation des législations. Il en ressort, à tout le moins, que l'hostilité d'un État ou d'une minorité d'États non progressistes ne semble pas devoir entraver le processus, à condition, bien entendu, qu'une rapide réforme du règlement du Conseil organise le passage au vote.

2. On peut regretter que le régime des amendements soit faible, car cette forme de « volition » du Parlement est la moins éloignée de la tradition des relations interinstitutionnelles. Le couple Commission-Conseil n'a, en effet, fonctionné depuis les débuts que par le compromis et la négociation. Amorcée dès les travaux préparant à l'adoption de la proposition de la Commission, la négociation se poursuivait dans les groupes de travail du Conseil auxquels participait la Commission. Elle s'achevait en cours de discussion au Conseil lui-même, lorsqu'une solution acceptable par tous était en vue, par la modification de la proposition de la Commission. Et la procédure de concertation Conseil-Parlement, même si on peut lui reprocher son peu d'effets concrets, respectait au moins cet impératif de souplesse. Il manque, au contraire, à la procédure de « coopération » de mettre le Conseil et le Parlement en contact direct.

L'évocation des différents blocages potentiels incluse dans cette troisième partie ne doit pas être tenue pour l'annonce de leur inéluctable venue. Mais il est important de ne pas les passer sous silence, car le réaménagement institutionnel opéré par l'Acte unique ne constitue par une fin en soi. Si l'objectif de démocratisation est poursuivi pour lui-même, la recherche d'efficacité vise à combler les retards pris dans la réalisation du Marché commun.

Aussi, les changements institutionnels doivent-ils s'apprécier à la lumière de leur fonctionnalité.

Cependant, la démonstration des faiblesses ne va pas sans l'évocation de remèdes. Peut-être, pour renforcer l'influence du Parlement dans la procédure de coopération, en cas de divergence limitée, faudrait-il qu'un dialogue s'amorce plus directement et dès le stade de l'avis donné dans la première phase. Pourquoi ne pas envisager, entre l'avis de la première phase et la navette de la seconde phase, une concertation ? Rien ne l'interdit : la concertation peut être ouverte après l'émission d'un avis par le Parlement, si le Conseil envisage de ne pas suivre cet avis. Qu'il envisage de ne pas le suivre pour prendre ce qui, dans la procédure de coopération, s'appelle une « position commune » n'y change rien. Une telle concertation aurait des chances d'aider le Conseil à mieux comprendre la position du Parlement et peut-être la position commune divergerait-elle moins souvent de l'avis du Parlement.

Un ensemble plus complexe, marqué, certes, par un effort d'efficiace et de démocratisation, mais aussi par les limites de cette démocratisation, et des risques pour l'efficiace, ainsi se présentent les procédures législatives communautaires depuis l'Acte unique.

Ce que les Communautés gagnent en intégration et en démocratisation ne le perdent-elles pas en souplesse ? Le gain d'efficiace dû au mode de votation n'est-il pas menacé par les conflits potentiels ? Pour lutter contre la lenteur ne risque-t-on pas de créer des blocages ?

L'équilibre ancien des institutions européennes avait ses partisans (94). L'Acte unique, en élargissant la brèche par laquelle le Parlement avait fait irruption dans le dialogue complice du Conseil et de la Commission va-t-il dissiper ce climat feutré de négociation perpétuelle ? Faut-il s'attendre à retrouver en matière législative le fonctionnement plus ou moins heurté de la procédure budgétaire ?

Ou bien va-t-on assister à une négociation triangulaire se développant, par exemple, à partir de l'avis émis par le Parlement dans la première phase de la procédure de coopération, et — pourquoi pas — en complétant cette procédure déjà synchrétique, d'un mécanisme de concertation.

Les Communautés sauront-elles amalgamer les possibilités nouvelles et les souplesses anciennes ? Sauront-elles étendre le champ d'application de celles des procédures qui auront réussi ?

(94) « Le dialogue (...) entre le Conseil et la Commission (...) a une immense portée politique : il constitue le mécanisme moteur des Communautés (...). Par ce moyen (la possibilité pour la Commission de modifier sa proposition) la Commission peut parvenir à trouver la solution acceptable par tous les États membres (...). Dans ce mécanisme réside le vrai « secret » du Marché commun, l'explication de ses succès ». (Louis Cartou, V^o « Institutions », Dictionnaire du Marché commun, tome V, pp. 26 et 26-1).

ANNEXE

LA PROCÉDURE DE COOPÉRATION

ARTICLE	NATURE DE L'ORGANE	NATURE DE L'ACTE	DÉLAI D'ADOPTION	CONDITIONS D'ADOPTION
§ 1 § 3 § 2 a	Commission Commission Conseil	PROPOSITION Modification de proposition préalable POSITION COMMUNE	<i>tant que le Conseil n'a pas statué</i> Aucun délai dans Acte unique	MAJORITÉ QUALIFIÉE si suit proposit. UNANIMITÉ sinon
§ 2 b 1 ^{er} al.	Commission Conseil	Informations données au Parl. eur. sur raisons ayant guidé Cons. + position Comm.		
§ 2 b 2 ^e al.	Parl. eur.	APPROBATION ou silence = accord tacite	dans les 3 mois après communication informations (ou + 1 mois par accord Parl. euro-Cons.). <i>tant que le Conseil n'a pas statué</i>	MAJORITÉ SUFFRAGES EXPRIMÉS
§ 3 § 2 b 2 ^e al.	Commission Conseil	Modification de proposition préalable « arrête définitivement »	Aucun délai	Majorité non précisée
§ 2 c 1 ^{er} al.	Parl. eur.	REJET	Dans les 3 mois à partir de la communication des informations	MAJORITÉ ABSOLUE DES MEMBRES composant le Parl. eur.
§ 3	Commission	Transmission à la Comm. et au Conseil	<i>tant que le Conseil n'a pas statué</i>	
§ 2 c 2 ^e al. ou § 2 f	Conseil Conseil	Modification de proposition préalable statue ou silence valant non-adoption de proposition	3 mois (ou + 1 mois par accord Parl. eur.-Cons.) 3 mois (ou + 1 mois par accord Parl. eur.-Cons.)	UNANIMITÉ
§ 2 c 1 ^{er} al.	Parl. eur.	Proposition AMENDEMENT	3 mois à partir de la communication des informations (ou + 1 mois) par accord Parl. eur.-Cons.)	MAJORITÉ ABSOLUE DES MEMBRES composant le Parl. eur.
§ 2 d 1 ^{er} al.	Commission	Transmission à la Comm. et au Conseil Réexamen de sa « proposition » à partir des amendements proposés par Parl. eur.	1 mois	
§ 2 d 2 ^e al.	Commission	Transmission au Conseil • sa prop. réexaminée • amend. non repris dans réexamen		
§ 3	Commission	Modification de proposition préalable	<i>tant que le Conseil n'a pas statué</i>	
§ 2 e ou § 2 f	Conseil Conseil	• adopte proposit. réexaminée de la Comm. • modifie proposit. réexaminée de la Comm. • adopte amendem. Parl. euro. non repris par Comm. dans réexamens ou silence valant NON-ADOPTION de la proposition	3 mois (ou + 1 mois par accord Parl. eur.-Cons.)	MAJORITÉ QUALIFIÉE UNANIMITÉ UNANIMITÉ

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité scientifique et technique

Sur proposition du gouvernement du Royaume-Uni, le Conseil a nommé lors de sa session du 23 juillet 1987, M. J.-K. Wright membre du *Comité scientifique et technique*, en remplacement de M. J.-G. Collier qui prend sa retraite, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 31 mars 1988.

Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants

Lors de sa session du 13 juillet 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, M. H.-K. Klamer, membre titulaire du *Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants* en remplacement de M. G. Verheij, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 27 novembre 1987.

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

Sur proposition du gouvernement danois, le Conseil a nommé, lors de sa session du 23 juillet 1987, Mme Suzanne Eberhardt Pedersen membre du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail*, en remplacement de M. B. Christensen, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

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

Sur proposition du gouvernement espagnol lors de sa session du 23 juillet 1987, le Conseil a nommé :

- M. Francisco Javier Sancho Cuesta,
- M. Inaki Laka,
- M. Fernando Goncer Coca,

membres (du conseil d'administration) de la *Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail*, jusqu'au 17 février 1988.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Lors de sa session du 13 juillet 1987, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission, M. Niels Lykke Jensen, membre du conseil d'administration du *Centre européen pour le développement de la formation professionnelle* en remplacement de M. Chr. Aagard Hansen, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture

Lors de sa session du 13 juillet 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand :

- M. Jost Schramm (actuellement membre suppléant), membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture* en remplacement de M. Gerhard Schwab pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 22 mars 1990 ;
- M. Heido Stumpf, membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture* en remplacement de M. Jost Schramm pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 22 mars 1990.

TURQUIE

Le 20 juillet 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'ambassadeur Özdem Sanberk, désigné par le gouvernement de la république de *Turquie*, 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'énergie atomique, en remplacement de S.E. M. l'ambassadeur P. Tacar.

QATAR

Le 27 juillet 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'ambassadeur Abdulrahman Abdullah Al-Wohaibi, désigné par le gouvernement de l'État 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'énergie atomique, en remplacement de S.E. M. l'ambassadeur Ahmed Ghanem Al-Romaihi.

CAP-VERT

Le 23 juillet 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'ambassadeur Luis de Matos Monteiro da Fonseca, désigné par le gouvernement de la république du Cap-Vert 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'énergie atomique, en remplacement de S.E. M. l'ambassadeur H. Bettencourt Santos

II. — Activités communautaires

L'EUROPE SANS FRONTIÈRES

Qu'est-ce que le marché unique, sinon un espace à l'intérieur duquel le citoyen de l'Europe est libre d'aller et venir où il veut, d'acheter et de vendre comme il veut, sans entraves fiscales ni douanières en particulier ? Or, si les barrières douanières ont été abolies en 1968, les frontières subsistent de fait, à cause des contrôles qu'entraînent les différences de taux de TVA et de droits d'accises d'un État membre à l'autre. L'harmonisation de la fiscalité indirecte est donc une des conditions fondamentales de la création de l'espace économique commun prévue par l'Acte unique et définie par le Livre blanc. C'est aussi une des plus délicates à réaliser, compte tenu de l'importance de la fiscalité indirecte dans les budgets nationaux.

La différence entre niveaux de TVA et d'accises devra être suffisamment réduite pour rendre inutile les contrôles aux frontières. Deux taux de TVA — un taux normal et un taux réduit pour les produits de première nécessité — et un ensemble de droits d'accises communautaires. Une fourchette de 5-6 % dans laquelle les États membres pourront inscrire leur taux de TVA. Voilà la solution de la Commission qui signifiera avant tout une énorme simplification pour le commerce entre États membres. Les chefs d'État et de gouvernement avaient demandé à la Commission de préparer un tel plan. Cette mission n'est pas de provoquer des bouleversements structurels dans la fiscalité des États membres, mais de proposer, en tenant compte très précisément des situations existantes, une harmonisation qui permette :

- de créer le meilleur environnement fiscal possible pour les agents économiques ;

- tout en causant le moins de perturbations possibles dans les politiques fiscales nationales.

Aujourd'hui (juillet 1987) la Commission rend sa copie. Le dialogue avec les États membres sur ce qui est un élément clé du programme de démantèlement des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté peut maintenant commencer.

Les propositions de la Commission offrent aux États membres un grand degré de flexibilité pour leur permettre d'inscrire leur fiscalité indirecte à l'intérieur des jalons prévus par la Commission. Le principe qui a inspiré la Commission est de causer une perturbation mini-

male pour le maximum d'États membres. Comme déjà indiqué dans le Livre blanc de 1985, la Commission confirme qu'il peut y avoir des justifications au sujet des dérogations pour rencontrer des difficultés particulières. Ceci est particulièrement important pour les États membres qui appliquent des taux zéro.

La réduction des écarts entre fiscalités indirectes est la clé pour la suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté. Sans l'harmonisation fiscale il ne sera pas possible de démanteler les frontières. Les bénéficiaires les plus directs et les plus immédiats seront les industriels et les commerçants qui verront la disparition des coûts causés par les formalités administratives et la réduction des temps de transport. Libérées de ces coûts les entreprises de la Communauté pourront devenir plus compétitives tant sur le marché intérieur que sur le plan international, s'ouvrant de nouvelles perspectives pour conquérir des marchés et profiter des possibilités d'économies d'échelle. Mais le bénéfice essentiel sera sans doute pour le citoyen européen qui pourra circuler et œuvrer sans rencontrer d'entrave aux frontières intérieures de la Communauté.

Le Livre blanc avait défini la stratégie

Le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur avait assigné à la Communauté une option claire et fondamentale.

« L'Europe est arrivée à la croisée des chemins. Soit elle va de l'avant avec fermeté et détermination, soit elle retourne à la médiocrité. Ou bien nous nous résolvons à parfaire l'intégration économique de l'Europe, ou bien nous abdiquons par manque de volonté politique devant l'immensité de la tâche, et nous laissons l'Europe devenir une simple zone de libre-échange.

Le choix est crucial. Sans doute, une zone de libre-échange bien développée offre des avantages considérables et elle représente à coup sûr un grand progrès par rapport à ce qui existe aujourd'hui. Mais jamais cette Europe-là ne parviendrait à mobiliser les forces vives de ses peuples, à tirer le meilleur parti de ses immenses ressources économiques ni à satisfaire les aspirations de ses citoyens ».

Le livre blanc de la Commission avait défini un programme global de mesures nécessaires pour réaliser l'Europe sans frontières d'ici à 1992. La stagnation, voire le déclin relatif de l'Europe pendant la dernière décennie est en grande partie le résultat du fait que les pays de la Communauté, malgré tout ce qu'ils partagent en terme de patrimoine commun de civilisation et d'intérêts communs face aux problèmes de notre temps, restent divisés en douze marchés séparés. C'est pour créer un socle uni de relance économique, un grand marché intérieur de 320 millions de consommateurs que la Communauté s'est engagée à réaliser l'intégration de son marché intérieur d'ici 1992. Seule une Europe intégrée et unie de cette façon peut offrir l'assise d'un grand marché intérieur comparable à ceux sur lesquels la performance et la réussite de nos principaux concurrents dans le monde se sont échafaudées.

Le livre blanc de la Commission avait été endossé par les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen à Milan en 1985. Depuis, il est reconnu universellement comme le socle de la relance des aspirations européennes. L'Acte unique européen érige en obligation juridique l'objectif « d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée ». Cela veut dire une Europe sans frontières intérieures — non pas une Europe avec moins de contrôles, ou des contrôles simplifiés aux frontières, mais une Europe sans aucun de ces contrôles frontaliers qui la cloisonnent.

Les contrôles actuellement effectués aux frontières intérieures de la Communauté sont utilisés par les États membres pour appliquer toute une série de politiques. La plus importante d'entre elles relève du domaine fiscal et vise à assurer la recette du trésor national. Si nous voulons supprimer les frontières à l'intérieur de la Communauté, il est vital de trouver des réponses aux préoccupations relatives à la fiscalité indirecte. Ceci est une vérité inhérente à la notion même de Communauté et a été récemment confirmé une nouvelle fois par l'Acte unique.



Le Conseil européen avait demandé au Conseil ECO/FIN d'examiner le chapitre fiscal du Livre blanc. Cet examen aboutit à la conclusion que le rapprochement des fiscalités indirectes était — ainsi que la Commission l'avait dit — effectivement nécessaire pour l'élimination des fiscalités fiscales et que les États membres ne pourraient décider que lorsque l'ensemble de ces mesures serait connu dans tous les détails. En effet, ce n'est que lorsque les États membres discernent clairement :

- les conséquences financières, budgétaires, économiques et sociales qui découlent pour eux de ces mesures ;

- les conséquences qui découlent concrètement du mécanisme de compensation tant pour l'économie et les entreprises individuelles que pour la gestion du budget national ;

que chacun d'eux sera en mesure de mettre en balance les avantages et les inconvénients qui découlent du système proposé par la Commission et de décider s'il est prêt à accepter ce système.

La Commission relève le défi

La Commission présente aujourd'hui un ensemble de propositions détaillées concernant la fiscalité indirecte. Sur la base de ces propositions il sera maintenant possible d'aborder le dialogue avec les États membres et le Parlement européen.

La Commission a pris comme point de départ la photographie des écarts existants entre les niveaux des impôts indirects dans la Communauté. Elle s'est ensuite limitée à fixer les changements minima à apporter à cette situation de façon à atteindre un degré suffisant de rapprochement fiscal. Il faut souligner que le « paquet » actuel n'est pas destiné à constituer un système fiscal idéal pour la Communauté, mais simplement à apporter une solution mécanique pour éliminer les frontières fiscales. C'est dans ce sens que la Commission a essayé de trouver des solutions pragmatiques. C'est en prenant en considération d'éventuels problèmes d'ajustement que ses propositions sont présentées et doivent être étudiées.

Les propositions de la Commission

TVA

La plupart des États membres de la Communauté — Danemark et Royaume-Uni exceptés — appliquent actuellement au moins deux taux de TVA. Si on laisse de côté le taux zéro, le taux le plus bas en vigueur au deuxième trimestre 1987 était de 1 % (en Belgique) et le taux le plus fort de 38 % (en Italie). Ces chiffres suffisent à montrer que la solution théoriquement la plus simple, qui consisterait en un système de taux unique, relève, en pratique, de l'utopie et que, pour plusieurs pays, elle aurait de graves conséquences. Inversement, le bon sens démontre qu'un système à taux multiples serait impossible à gérer. La véritable alternative ne comporte donc qu'un système à deux taux ou un système à trois taux : c'est le premier terme qu'a choisi la Commission, c'est-à-dire un taux normal et un taux réduit.

Nombre de taux

- un taux normal ;
- un taux réduit qui s'applique aux produits de première nécessité, notamment :
 - produits alimentaires ;
 - produits énergétiques pour le chauffage et l'éclairage ;
 - livraisons d'eau ;
 - produits pharmaceutiques ;
 - livres, journaux et périodiques ;
 - transport de personnes.

Niveau des taux

- Taux normal : de 14 % à 20 % ;
- Taux réduit : de 4 % à 9 %.

Les États membres seront ainsi libres de choisir leurs taux nationaux à l'intérieur de ces fourchettes. Toutefois, en vue de l'inclu-

sion de certains secteurs sensibles, par exemple le secteur culturel, la Commission recommande que les États membres fixent leur taux dans la moitié inférieure de la fourchette du taux réduit.

Les taux zéro

Le problème du taux zéro se pose dans des termes particuliers. Le droit de la Communauté, à savoir la 6^e Directive, considère que le taux zéro ne peut être que transitoire. En tant qu'instrument de politique sociale, son efficacité est relative. En termes de concurrence, il introduit des distorsions à l'intérieur de la Communauté. Enfin, il a pour corollaire des niveaux de taux plus élevés sur d'autres produits. Les propositions de la Commission excluent donc le recours au taux zéro, tout en prévoyant, comme le faisait déjà le Livre blanc, le principe de dérogations, aussi bien sur ce point que par rapport aux autres difficultés d'adaptation que pourrait rencontrer tel ou tel pays membre. Mais il reviendra à chaque État de prendre l'initiative, après avoir étudié les implications et les conséquences du dispositif proposé.

Accises

En ce qui concerne les droits d'accises, la Commission a été guidée par le même souci de perturber le moins possible les politiques nationales, tout en s'efforçant d'assurer une certaine équité. Le problème est plus compliqué que celui de la TVA, car les structures diffèrent autant que les taux ; en outre, comme la TVA est calculée sur les prix droits d'accises inclus, il n'est pas possible d'envisager la même flexibilité que pour les fourchettes de TVA sans prendre le risque de les faire éclater.

Aussi la Commission fait des propositions spécifiques pour chaque produit. Elle a tenu compte, en outre, de certains impératifs extra-fiscaux, tels que, par exemple, la lutte contre le cancer en ce qui concerne les droits sur le tabac.

	Montants en ECU
Boissons alcoolisées	
• Alcool pour boissons (par hl d'alcool pur)	1 271
• Produits intermédiaires (par hl)	85
• Vins (par hl) (moyenne 11 %)	17
• Bière (par hl) (average 12.50 plato)	17
Tabacs manufacturés	
• Cigarettes (accise spécifique par 1 000)	19.5 ECU
Droit <i>ad valorem</i> + TVA (en % du prix de détail)	52 % — 54 %
• Cigares et cigarillos	
Droit <i>ad valorem</i> + TVA (en % du prix de détail)	34 % — 36 %
• Tabac à fumer	
Droit <i>ad valorem</i> + TVA (en % du prix de détail)	54 % — 56 %
• Autres tabacs manufacturés	
Droit <i>ad valorem</i> + TVA (en % du prix de détail)	41 % — 43 %
Huiles minérales	
• Essence contenant du plomb et des huiles moyennes utilisées comme carburant, par 1 000 l	340 ECU
• Essence sans plomb, par 1 000 l	310 ECU
• Gaz de pétrole liquéfié (LPG), par 1 000 l	85 ECU
• Gas-oil (diesel) par 1 000 l	177 ECU
• Gas-oil de chauffage et autres huiles moyennes utilisées comme combustibles, par 1 000 l	50 ECU
• Fuel lourd, par 1 000 kg	17 ECU

Mécanisme de compensation

Le mécanisme de compensation est destiné à éviter aux États membres fortement exportateurs des déséquilibres indus qui pourraient être causés du fait que la TVA est perçue par l'état membre dans lequel les biens ou services sont finalement consommés. Son rouage essentiel sera un compte central sur lequel les États membres effectueront des versements ou dont ils obtiendront des remboursements, selon qu'ils sont exportateurs ou importateurs nets. Ce compte sera débité ou crédité sur la base des déclarations normales de TVA des entreprises (ce qui n'entraîne aucune charge administrative supplémentaire).

Pour les accises, il n'y a pas lieu de prévoir un tel système puisque les accises ne sont dues que lorsque les marchandises sont mises en circulation normalement dans le pays de consommation finale.

Calendrier

Les taux communautaires de la TVA et des droits d'accise devraient entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 1992. Il appartiendra aux États membres de prendre les dispositions nécessaires pour se rapprocher de ces taux dans l'intervalle.

La Commission présente également une proposition de convergence remplaçant la proposition de *standstill* actuellement à l'examen devant le Conseil. Cette proposition, qui traite tant des taux de TVA que des taux des accises principales, vise à ce que les États membres ne s'écartent pas de l'objectif général entre maintenant et 1992.

*
 * *

La Commission a tenté de réduire au minimum les effets négatifs du rapprochement sur les recettes et la flexibilité budgétaire des États membres, mais le chemin pour arriver à l'abolition des fiscalités fiscales sera plus ardu pour certains États membres que pour d'autres. Certains aspects risquent d'entraîner des difficultés pour certains d'entre eux. La Communauté tout entière, les États membres et la Commission, travaillant ensemble devront trouver des solutions — y compris la possibilité de dérogations dans le cas où celles-ci sont justifiées pour aider ceux de ses membres pour qui la mise en œuvre des propositions pourrait poser des problèmes politiques, sociaux ou budgétaires. Les propositions prévoient déjà une grande marge de flexibilité. Il est proposé que les États membres puissent fixer librement leur route d'ici à 1992 ainsi que leur vitesse de croisière. Le Conseil et la Commission surveilleront l'évolution des progrès et pourront proposer des solutions aux problèmes qui surgiront.

Il est aléatoire de tenter d'évaluer avec un quelconque degré de précision l'impact d'ensemble de ces propositions en termes budgétaires et macro-économiques. Cet exercice devrait être effectué avec les États membres. Mais on peut noter que certains facteurs tels que l'élasticité de la demande, le fait que dans un régime fiscal plus avantageux les entreprises peuvent chercher à augmenter leur marge bénéficiaire, l'accroissement potentiel des échanges transfrontaliers ainsi que de nouvelles structures de consommation jouent un rôle important en la matière.

Cependant, la Commission est consciente des difficultés que la mise en œuvre de ces propositions est susceptible de causer à certains États membres en raison de différences de développement de leurs économies. Elle est disposée à proposer des solutions appropriées, soit sous forme de dérogations de caractère temporaire et ne remettant pas en cause l'intégralité du marché intérieure et notamment l'abolition des frontières intérieures, soit en recourant à l'utilisation d'instruments de politique communautaire aptes à réduire les écarts entre régions de la Communauté.

BILAN DES MESURES DE MAÎTRISE DES MARCHÉS AGRICOLES ET PERSPECTIVES DE LA PAC

Cette communication vise, suite à la demande explicite du Conseil européen, à faire un bilan des résultats obtenus jusqu'ici dans le cadre de la réforme de la PAC qui a été mis en vigueur depuis quelques années. Le document revêt une importance particulière dans la mesure où il donne une revue profonde et complète des dispositions existantes dans le domaine agricole tant sur le plan de la politique des prix et du marché ainsi qu'en matière de politique socio-structurelle.

La communication attache une importance particulière au contexte international dans lequel la réforme de la PAC doit se placer.

Elle comporte des conclusions précises en ce qui concerne des

dispositions complémentaires à arrêter afin de faire réussir la réforme de la PAC déjà entamée.

C'est sur cette base que le débat sur le futur de l'agriculture européenne peut se poursuivre entre les États membres, dans le souci d'un renforcement de la cohésion économique et sociale dans la Communauté. C'est ainsi que des perspectives nouvelles peuvent être fournies aux agriculteurs européens en confirmant le rôle fondamental de l'exploitation agricole familiale pour la société.

*
 * *

La Commission vient d'établir une communication (juillet 1987) à soumettre au Conseil, visant, suite à la demande du Conseil européen (des 29 et 30 juin 1987), de faire un bilan de l'ensemble des ajustements apportés jusqu'ici à la PAC. Dans cette même communication la Commission propose les mesures complémentaires nécessaires pour achever la modernisation de cette politique, y compris les mesures pour assurer le plein respect de la discipline budgétaire.

Le document constitue ainsi la conséquence logique du processus de réforme de la PAC entamée depuis quelques années, et dans lequel le débat sur la base du « Livre vert » a joué un rôle crucial. Il s'intègre aussi dans le document « Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe » (COM (87) 100 final du 15 février 1987) où la Commission a placé la PAC dans le contexte mondial et où ses perspectives d'avenir ont été décrites en précisant le cadre dans lequel l'agriculture européenne pourrait se développer.

La communication de la Commission comprend les volets suivants :

1. un bilan des réformes ;
2. rappel des « stabilisateurs » existants et proposition de dispositifs nouveaux ;
3. la préservation du modèle européen d'agriculture et les perspectives ;
4. les relations extérieures ;
5. conclusions.

1. Bilan des réformes

Les aménagements apportés à la PAC pendant les dernières années se sont faits autour de quatre objectifs :

- la maîtrise de la production et des dépenses ;
- le déstockage ;
- la préservation du modèle européen de l'agriculture et la définition de perspectives pour cette agriculture ;
- la concertation internationale.

En ce qui concerne la maîtrise de la production et des dépenses, il est rappelé qu'un marché agricole en équilibre est la meilleure perspective d'avenir pour l'agriculture européenne. Cela implique la nécessité d'une politique de rigueur, laquelle n'a toutefois pas empêché une évolution favorable des revenus des agriculteurs en termes réels : depuis 1984, ces revenus s'élèvent à 104 % pour 1985 et 106 % pour 1986 contre 100 % pour la période 1979-1981.

Les mesures correctives adoptées par le Conseil depuis le début des années 1980, ont été marquées par une politique de prix plus restrictive, liée à une intervention moins permanente et plus sélective et par une limitation du soutien au travers de la fixation de quotas et de seuils de garantie contraignants, renforçant ainsi la coresponsabilité des producteurs.

La Commission rappelle, dans ce chapitre, que ces mesures d'ajustement ont été accompagnées de mesures spéciales (différentiation, compensation directe, volet socio-structurel) pour alléger la charge des producteurs.

Compte tenu des aménagements, jusqu'alors apportés, on peut considérer que la plupart des organisations communes de marché



comportent désormais un ou plusieurs dispositifs de stabilisation agissant au niveau de la production et de la charge budgétaire.

Des économies très importantes ont (et/ou seront) ainsi réalisées :

1984 : + 1 070 MECU, 1985 : + 2 980 MECU, 1986 : + 4 160 MECU, 1987 : + 6 000 MECU, 1988 : + 8 500 MECU.

Toutefois il n'en reste pas moins vrai qu'entre 1984 et 1987 les dépenses du FEOGA-Garantie sont passées de 18 371 Mio ECU à 27 305 Mio ECUS (1), soit une hausse de plus de 40 %.

Cet accroissement des dépenses intervenu, malgré la réforme décidée des organisations des marchés, est certes surtout dû à des événements externes à la PAC (détérioration des conditions des échanges mondiaux, valeur du dollar, etc.). *Mais il est évident cependant que des économies supplémentaires sont nécessaires afin de rester dans la discipline budgétaire en 1988 et les années suivantes, ne serait-ce qu'en raison des stocks.*

L'adaptation des OCM est compliquée en effet par le *problème des stocks existants* (« poids du passé »). Fin 1986, on constate une valeur comptable des stocks excédentaires de 9 068 Mio ECU dont la valeur réelle peut être évaluée à 2 258 Mio ECU, ce qui implique une perte nette de 6 810 Mio ECU.

La moitié de cette perte provient des stocks de beurre pour lequel entre temps le Conseil a décidé un programme d'écoulement spécial. Pour le reste de la perte, des dispositions sont prévues, dans le cadre de l'avant-projet du budget 1988 et des exercices suivants afin d'effacer ainsi le poids du passé d'ici à fin 1992.

D'autre part, les aménagements introduits dans le *secteur laitier* et de la *viande bovine* ont déjà eu un effet marqué sur les quantités offertes à l'intervention dans le premier secteur tandis que pour le deuxième une baisse sensible des achats publics est à prévoir pour le deuxième semestre de cette année. Pour ce qui concerne les *céréales*. Il est trop tôt pour estimer l'effet des décisions restrictives prises sur les offres à l'intervention. Mais les stocks n'avaient pas augmenté au cours de la dernière campagne.

2. Rappel des « stabilisateurs » existants et dispositifs nouveaux

Les aménagements profonds introduits pendant les dernières années dans la PAC ont accru la responsabilité des exploitants agricoles à l'égard de la production et du marché. Après l'introduction, depuis plus de 10 ans, de la notion de coresponsabilité dans le secteur agricole, l'idée de « *stabilisateur budgétaire* » a été introduite par la Commission en 1981 avec la proposition de seuils de garantie et la production, dans le secteur laitier et des productions végétales. Depuis 1984 — et surtout très récemment — une série de dispositifs renforcés de stabilisation a été progressivement instaurée, visant la maîtrise à la fois de la production agricole et de la dépense budgétaire. Dans certains cas, les stabilisateurs mis en place ont eu un effet contraignant tandis que dans d'autres cas leur effet n'a été que partiel et ne garantit pas suffisamment la stabilisation de la dépense.

Par conséquent, la Commission propose de compléter les règlements concernés de sorte qu'il n'y ait en aucun cas dépassement des enveloppes budgétaires prévues.

Afin d'assurer qu'il n'y ait pas de dépassement des enveloppes budgétaires prévues, il est nécessaire, comme indiqué dans le COM (87) 101 (et soutenu dans les conclusions du Conseil européen du 30 juin 1987), d'*aménager, dans certains cas, les pouvoirs respectifs du Conseil et de la Commission* pour permettre une efficacité accrue dans la gestion, et afin de permettre aux institutions de respecter la discipline budgétaire.

(1) Chiffre estimé et qui comprend le report de 693 Mio ECU de 1986 vers 1987.

Les propositions reprises ci-après pour chaque secteur y font référence. Elles visent plus particulièrement la possibilité pour la Commission, dans le cadre de règles à définir par le Conseil, d'adapter les instruments de coresponsabilité financière et/ou les conditions de mise à l'intervention.

3. Propositions par secteur

Le sucre

Ce secteur est le seul où l'autonomie financière est complète. Toutefois dans le système actuel cette autonomie n'est garantie qu'à moyen terme.

Par conséquent, la Commission estime qu'il y a lieu d'assurer l'autonomie financière *sur une base annuelle*. Elle propose dès lors de modifier la réglementation, de sorte que la Commission soit habilitée à adapter la cotisation en cours de campagne, en fonction de l'évolution des dépenses.

En outre, vu la situation particulièrement déprimée du marché mondial, des réductions de la production de sucre sont nécessaires. Toutefois une telle réduction sur le plan communautaire n'est envisageable qu'à condition qu'elle soit opérée de concert avec les autres producteurs, dans le cadre de l'Accord international sur le sucre.

La Commission déposera au cours du mois de septembre prochain des modifications de la réglementation inspirées de cette approche. Les propositions comporteront aussi d'autres modifications de l'OCM.

Le secteur laitier

Les aménagements apportés à la politique laitière depuis 1984 vont, pour la première fois, permettre de parvenir à partir de 1989, à un équilibre sur le marché.

En outre, les dispositifs de stabilisation mis en place (taxe de coresponsabilité et seuils d'intervention) permettent d'ores et déjà de réduire les dépenses.

De plus, un programme de déstockage a été mis en place.

La Commission a l'intention de présenter au Conseil pour le mois de septembre prochain, un rapport sur le fonctionnement et l'avenir du régime des quotas.

La Commission considère, en tout état de cause, que sous le régime valable à partir de 1989, la réduction de la production résultant de la suspension des quotas doit être consolidée. Toute réduction supplémentaire devrait faire l'objet d'un engagement équivalent pris au niveau international par tous les partenaires de la Communauté.

En outre, la Commission proposera les améliorations qui s'avèreraient encore nécessaires d'apporter au régime d'intervention.

Les oléagineux et l'huile d'olive

Ce secteur se caractérise par l'accroissement spectaculaire des dépenses. Pour y remédier, un seuil de garantie de production a été instauré pour le *colza* et le *tourne-sol* à partir de la campagne 1986-1987. Pour la campagne 1987-1988, le Conseil a augmenté le butoir existant de 5 à 10 % et instauré le même système dans le secteur du *soja*.

La Commission demande maintenant au Conseil de statuer définitivement avant la fin 1987 sur ses propositions de suppression progressive du butoir dans les trois secteurs concernés.

S'agissant de l'*huile d'olive*, un système de quantité maximale admise au bénéfice de l'aide a été instauré qui remplace ainsi les mesures de coresponsabilité appliquées précédemment.

En ce qui concerne le *mécanisme de stabilisation* déjà proposé, la Commission présentera ses conclusions en octobre sur l'étude complémentaire et sur les consultations avec les principaux partenaires.

L'équilibre financier de l'ensemble du secteur des matières grasses, y compris l'huile d'olive et la portée même de la réforme interne dans ce secteur dépendront largement de la suite que le Conseil donnera aux conclusions de la Commission sur ce dossier. La Commission rappelle à cet égard les conséquences importantes de l'absence d'une mise en place d'un tel système à la fois sur l'équilibre budgétaire et sur le contenu des mesures d'ajustement de la politique interne.

Les protéagineux

Pour les protéagineux (pois, fèves et féveroles), les coûts budgétaires ont augmenté fortement, doublant pratiquement en deux ans.

Jusqu'ici, il n'existe aucune forme de stabilisation. Par conséquent la Commission propose d'introduire un seuil de garantie de production comparable à celui applicable aux oléagineux.

Le coton

Pour le coton, il existe une quantité garantie pour laquelle l'aide est octroyée. En cas de dépassement le prix est diminué, avec un butoir de respectivement 15, 20 et 25 % pour les trois campagnes à venir et suppression par après.

Ce système permet une stabilisation suffisante de la dépense.

La viande bovine

La réforme introduite dans l'OCM concernée tout en comportant un assouplissement significatif du régime d'intervention, ne constitue pas un réel système de stabilisation budgétaire.

La réduction de quotas laitiers et l'abatage supplémentaire de vaches qui en est la conséquence, masquent le vrai effet de la réforme et empêchent d'aller plus loin pour l'instant, dans les adaptations de cette OCM si l'on ne veut pas mettre en cause la rentabilité des entreprises spécialisées.

Par conséquent, la Commission proposera en temps utile, pour application après la période transitoire qui se termine fin 1988, la suppression de la prime variable à l'abatage et de la prime à la naissance des veaux. Parallèlement, elle proposera d'introduire dans ce secteur un seuil d'intervention analogue à celui appliqué actuellement pour le beurre.

La viande ovine

Dans ce secteur, déficitaire mais budgétairement onéreux, aucun stabilisateur n'existe.

Les perspectives du marché unique en 1992 nécessitent l'instauration graduelle d'un régime unifié qui pourrait être basé sur une prime unique à la brebis, dont le montant serait diminué en cas de dépassement d'un seuil de garantie maximale. La Commission présentera au cours du mois de septembre 1987 un rapport sur le fonctionnement du régime, assorti de propositions dans ce sens.

Dans l'intervalle des dispositions appropriées seront proposées visant à stabiliser les coûts budgétaires de cette OCM dans ses différentes formes d'application actuelle.

Les céréales

Ce secteur s'est caractérisé les dernières années par une forte augmentation des dépenses. Au cours des deux dernières campagnes, des mesures restrictives ont été prises sur le plan de la production ainsi que sur le plan de la dépense (aménagement du régime d'intervention, taxe de coresponsabilité, etc.).

L'ensemble de ce dispositif bien qu'ayant une vocation de stabilisateur, manque d'efficacité en raison de sa rigidité.

Par conséquent, la Commission propose maintenant de compléter ces mesures de manière à permettre leur adaptation en cours de campagne pour réellement stabiliser les dépenses.

Ainsi elle propose de fixer annuellement une quantité maximale de production (155 Mio de tonnes) dont le dépassement déclenche certains correctifs dans le niveau de la taxe de coresponsabilité et/ou des prix et d'aménager d'autre part les modalités d'intervention.

Dans le premier cas, dès lors que la Commission constate un risque de dépassement de la quantité maximale, elle appliquera ces correctifs dans le cadre de modalités générales à définir par le Conseil.

Dans le deuxième cas, s'il y a à la fois dépassement de la quantité maximale et risque de mise à l'intervention supérieure à un seuil d'intervention à établir (quantité maximale à l'intervention), la Commission devrait être habilitée à suspendre l'intervention tout en assurant la stabilité du marché par d'autres moyens.

En outre, la Commission présentera au Conseil à l'automne 1987 un rapport assorti d'orientations précises, sur la non-utilisation des terres agricoles, y compris les actions de « *set-aside* » envisageables, qui pourrait avoir quelque influence sur la production de céréales.

Le riz

En ce qui concerne ce secteur, le Conseil a introduit les mêmes ajustements au mécanisme d'intervention que pour les céréales. Compte tenu des quantités tout à fait négligeables apportées à l'intervention depuis l'instauration de cette OCM, il n'est pas indiqué de renforcer à ce stade les stabilisateurs existants.

Le vin

Ce secteur ne connaît pas un dispositif de stabilisation budgétaire directe. Par contre, des dispositions contribuant indirectement à maîtriser les dépenses existent (prime à l'abandon, plafonnement des distillations, etc.).

Afin de mieux maîtriser les dépenses, la Commission propose maintenant que la dégressivité du prix de la distillation obligatoire soit plus prononcée.

En outre, elle propose que certaines mesures, mises en place pour régulariser les variations conjoncturelles, devraient être abandonnées en raison de leur coût et de leur inefficacité (aide au relogement, garantie de bonne fin).

Elle présentera également un rapport pour réexaminer le bien-fondé de la « chaptalisation » et de l'aide au moût concentré.

La Commission insiste également sur l'urgence d'une décision du Conseil concernant la proposition visant la limitation du droit de replantation.

Les fruits et légumes

Dans ce secteur, il existe des seuils de garantie pour certains produits de transformation tandis qu'un seuil pour le retrait a été instauré pour les tomates fraîches.

La Commission propose maintenant que des stabilisateurs de même type soient instaurés pour d'autres produits de ce secteur (seuil de retrait pour les choux-fleurs et certains fruits arboricoles, et un seuil de production pour les produits transformés pour lesquels il n'en existe pas encore).

Le tabac

En pratique le dispositif de stabilisation prévu dans le règlement de base pour ce secteur, n'est pas appliqué.

La Commission propose maintenant d'instaurer une quantité maximale garantie par groupe de variétés comparables avec celle proposée dans le secteur des oléagineux, tout en tenant compte des particularités régionales de ce secteur.

En outre, la Commission propose de délimiter davantage les zones de production des variétés pouvant être admises au bénéfice de la



prime, de sorte à restreindre la production de certaines variétés à certaines zones.

Conséquences financières des nouvelles dispositions proposées

La Commission fournira des indications sur l'effet des mesures nouvelles proposées lorsqu'elle présentera à l'automne pour chaque secteur ses propositions concrètes.

4. La préservation du modèle européen d'agriculture et les perspectives

Les mesures de maîtrise de la production et de la dépense agricole et celles de déstockage qui ont été prises ces dernières années n'étaient pas des actions isolées. Elles s'intégraient dans une politique cohérente où l'on retrouve les préoccupations liées au revenu des agriculteurs, au maintien du modèle d'exploitation familiale dans toutes les régions, à la cohésion de la Commission, et à l'insertion de l'agriculture européenne dans le contexte mondial.

En effet, d'une façon systématique, la Commission a proposé et fait adopter par le Conseil les mesures de protection appropriées.

Une *différenciation* a été introduite sur le plan de l'application de certains aménagements adoptés dans la PAC (modulation de la taxe de coresponsabilité dans le secteur laitier, aides pour les petits producteurs de céréales, etc.). En outre, des *compensations* sont prévues sous forme de paiement direct (pour la suspension des quotas laitiers, et pour les restrictions sur le plan de l'intervention dans le secteur de la viande bovine).

La Commission n'exclut pas de mettre en place d'autres mesures de différenciation et de compensation pour préserver le tissu rural dans certaines régions ou pour maintenir un avenir à la petite agriculture.

Parallèlement à l'aménagement des mécanismes de marchés, la Commission a étendu et renforcé sa politique dans le domaine des structures :

— par un premier train de mesures arrêté en mars 1985, pour prendre en compte les modifications intervenues dans l'environnement économique ;

— par un second train de mesures socio-structurelles adopté en mars 1987, qui tient compte à la fois des difficultés de revenus que pouvaient rencontrer certains agriculteurs et la nécessité d'éviter la production d'excédents.

Ainsi la réforme de la politique structurelle s'est articulée autour de trois axes, afin de confirmer ainsi le rôle sociétal fondamental de la PAC :

1. contribuer au développement des économies régionales marquées d'un retard structurel ;
2. encourager le développement rural en dehors des régions en retard de développement ;
3. stimuler l'adaptation des structures agricoles.

La Commission envisage de soumettre à l'automne un rapport assorti de propositions, sur l'avenir du monde rural qui tient compte d'aspects jusqu'alors inexplorés au niveau communautaire.

Elle soumettra également un rapport concernant l'utilisation des terres et l'encouragement au gel temporaire des terres (« *set-aside* »).

Pour l'immédiat pourtant, et tenant compte des répercussions sur les revenus découlant des mesures réformatrices à imposer dans la PAC, la Commission insiste particulièrement sur l'importance qu'elle attache à ses propositions qui portent sur l'institution d'un régime

communautaire d'aides au revenu agricole, sur l'encadrement des aides nationales octroyées à ce titre et sur l'instauration d'un régime communautaire à la cessation de l'activité agricole.

5. Les relations extérieures

La Commission a d'une manière systématique souligné qu'une des conditions du succès de la réforme entreprise, notamment dans l'adaptation de la PAC, était d'adopter une attitude ferme vis-à-vis de l'extérieur, rendue plus nécessaire encore avec les mesures d'ajustement prises sur le plan interne.

La Communauté ne peut poursuivre ni parachever le processus d'adaptation de la PAC que si d'une part, les partenaires de la Communauté empruntent aussi résolument la même voie et que si d'autre part, un effort commun de tous les producteurs est fait pour stabiliser les marchés internationaux.

Ceci implique que les pays producteurs prennent des mesures pour maîtriser leur production et adapter, de manière concertée, leur offre à la demande. Cela passe par une réduction du soutien accordé à l'agriculture. La Communauté ne manquera pas de faire ses propres propositions fondées sur les engagements pris à Punta del Este, à l'OCDE et à Venise. Début octobre prochain, elle présentera au Conseil les grandes lignes de la position qu'elle entend défendre dans les négociations GATT.

Ces propositions s'articuleront autour de propositions concrètes visant, sur le court terme, à agir au niveau de l'offre et de la demande de manière à parvenir à un meilleur équilibre des marchés. Sur le long terme, les propositions viseront à agir structurellement sur toutes les conditions des échanges mondiaux de produits agricoles, y compris les politiques internes de soutien, de manière à parvenir à une plus grande prévisibilité et à davantage de stabilité au niveau international. Dans cette communication, la Commission esquisse les éléments de base de sa proposition.

La Commission rappelle enfin qu'elle veillera tout au long du processus d'adaptation de la PAC à ce que les mesures qu'elle adopte ne soient pas contrariées par des pratiques des pays tiers et agira en conséquence.

6. Conclusions

Des décisions du Conseil sur les quatre grands principes définis ci-dessous permettraient à la Commission d'accomplir intégralement la tâche qu'elle s'était assignée en 1985, lors de son entrée en fonction :

— l'adoption des « stabilisateurs » permettra de mettre sous contrôle, la dépense agricole pour l'ensemble des secteurs. Cela permettra de continuer la PAC qui est nécessaire à l'agriculture européenne sur des bases saines ;

— les mesures prises et à prendre pour le déstockage pourraient régler la poids du passé ;

— la maîtrise de la production et des dépenses sera d'autant plus facilitée que l'on tiendra compte du problème des revenus des agriculteurs et si l'exploitation familiale est sauvegardée ;

— la Communauté est la deuxième puissance agricole mondiale. Elle a donc à ce titre des responsabilités, mais cela ne veut pas pour autant dire qu'elle est prête à sacrifier sa vocation à l'exportation.

LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS

Pourquoi une réforme ?

L'Acte unique européen associe étroitement l'objectif du grand marché et le renforcement de la cohésion économique et sociale.

La pleine réalisation et le bon fonctionnement du grand marché exigent en effet un effort supplémentaire de la Communauté en faveur des régions en retard de développement (plus nombreuses à la suite de l'élargissement), des zones et des secteurs en reconversion industrielle, des populations et catégories de personnes les plus sévèrement pénalisées par le chômage, des agriculteurs particulièrement affectés par la réforme de la PAC et du développement rural dans son ensemble. Cet effort devra mobiliser des ressources financières plus élevées. Il ne constitue qu'un des éléments de la mise en place d'un espace économique commun.

Le dispositif communautaire d'intervention structurelle présente des insuffisances qui plaident en faveur d'un changement profond : la dispersion des actions sur une multitude de petits projets dont l'impact est difficile à évaluer, la coexistence de nombreux règlements dont l'interaction n'est pas transparente, l'absence d'un cadre de programmation budgétaire pluriannuelle sont, entre autres, autant de facteurs qui diminuent l'efficacité de l'impact politique des interventions.

La Commission propose donc (juillet 1987) une réforme d'ensemble articulée autour de quatre idées-force indissociables :

- se concentrer sur des objectifs en nombre limité ;
- préciser les missions des Fonds en liaison avec ces objectifs ;
- accroître les moyens financiers disponibles ;
- rationaliser les méthodes d'intervention.

Le traité prévoit que le Conseil statuera à l'unanimité sur cette proposition de règlement-cadre que la Commission vient d'adopter, dans un délai d'un an. De la réforme proposée découleront des règlements d'application sur lesquels le Conseil statuera à la majorité qualifiée.

La réforme doit se concentrer sur cinq grands objectifs :

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ;
- reconvertir les régions industrielles en déclin et faciliter les restructurations des secteurs industriels en déclin ;
- combattre le chômage de longue durée ;
- faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ;
- accélérer l'adaptation des structures agricoles et promouvoir le développement des zones rurales.

I. Les objectifs de l'intervention structurelle

1. Rattrapage des régions en retard

La Commission propose d'arrêter la liste de ces régions en fonction d'un critère précis qui est le PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire sur la base des données disponibles pour les années récentes. Ces régions devraient couvrir environ 20 % de la population de la Communauté. De plus l'Irlande du Nord bénéficiera des interventions prévues en fonction de sa situation particulière.

Des plans de développement régional serviront de base de référence pour l'intervention communautaire.

Elle couvrira notamment l'aide à l'investissement (investissements productifs, infrastructures, énergie) et la formation professionnelle.

L'aide financière des trois Fonds prend la forme de subventions. Des prêts accompagneront l'octroi des subventions.

2. Reconversion des régions industrielles en déclin

Les critères dominants pour déterminer les régions concernées sont le taux de chômage et la gravité des problèmes industriels. L'intervention communautaire est complémentaire de l'action nationale dans

les zones qui connaissent un chômage structurel élevé et une forte dépendance à l'égard d'industries en profonde restructuration (sidérurgie, construction navale, etc.).

L'intervention communautaire concernera à la fois des régions, des bassins d'emploi ou des communautés urbaines sinistrées par la désindustrialisation, le but étant de bien cibler l'action de reconversion afin de revitaliser le tissu économique par l'aide aux investissements productifs, par la promotion d'un environnement favorable au développement de nouvelles activités et par la formation professionnelle. Les subventions du FEDER et du Fonds social compléteront les prêts et les ressources mobilisés par l'ingénierie financière.

3. Chômage de longue durée -et-

4. Insertion professionnelle des jeunes

Comme dans la réalisation des autres objectifs, on retrouve ici la volonté de la Commission de valoriser les ressources humaines. Plus de 5 millions de chômeurs n'ont pas de travail depuis plus d'un an. Beaucoup de jeunes qui ont quitté l'école n'ont pas encore une expérience du monde du travail.

L'action structurelle de la Communauté dans le domaine social sera très sélective et se concentrera sur les chômeurs de longue durée qui connaissent les problèmes les plus graves, dans l'ensemble des États membres de la Communauté. Une attention particulière sera donnée à l'insertion des jeunes dans la vie active. Les mesures cofinancées couvriront tant la formation professionnelle que les aides à l'emploi et favoriseront l'utilisation des nouvelles technologies.

5. Agriculture européenne de demain

L'action communautaire concerne les États membres et se concentre sur les groupes d'agriculteurs particulièrement affectés par la réforme de la PAC ainsi que sur la promotion du développement des zones rurales.

Les actions porteront notamment sur :

- l'adaptation des structures qui favorisent la modernisation et la rationalisation des exploitations ainsi que sur le soutien des agriculteurs plus particulièrement affectés par la réforme de la PAC ;
- la création d'un tissu socio-économique satisfaisant dans les zones rurales et, notamment, celles de montagne sont défavorisées ;
- la sauvegarde de l'environnement.

II. Concentration géographique de l'effort

Afin de maximiser l'impact de son intervention structurelle, la Commission propose un effort significatif de l'enveloppe budgétaire globale destinée aux Fonds structurels en faveur des actions de rattrapage du retard des régions les plus défavorisées.

Les ressources du FEDER réservées à ces régions, qui devraient couvrir environ 20 % de la population de la Communauté, pourront atteindre jusqu'à 80 % de l'enveloppe de ce Fonds.

Le reste de l'action du FEDER portera notamment sur les régions et les zones en déclin industriel, qui couvriraient 12 à 15 % de la population communautaire (soit moins de 50 millions de personnes), compte tenu des zones qui pourront être prises en compte de façon préventive pour un soutien communautaire, du fait de crises sectorielles en cours ou prévisibles. Ce chiffre est à comparer aux 28 % environ de la population communautaire actuellement couverts par le FEDER en dehors des régions en retard de développement. Un grand nombre de régions, de zones ou de bassins d'emploi ou de communautés urbaines est frappé par un déclin industriel important, ayant des conséquences profondes pour son tissu économique et social.



III. Des moyens appropriés aux fins

La Commission propose de mettre en œuvre les principes suivants :

— le doublement en termes réels des Fonds structurels d'ici à 1992 en crédits d'engagement ; leur poids dans le budget atteindrait ainsi 25 % environ contre 16 % actuellement et leur part dans le PIB de la Communauté atteindrait 0,3 % ;

— un recours plus large et plus judicieux aux possibilités de prêt et de financement ;

— la mise en œuvre d'une programmation budgétaire pluriannuelle, dans le cadre de la discipline budgétaire.

La Commission recommande que l'allocation des ressources en faveur des régions en retard de développement suive un rythme d'accroissement au moins aussi rapide que celui de l'enveloppe globale des crédits mis à la disposition des Fonds structurels. En vue de faciliter la programmation des interventions dans les régions concernées, la Commission établit pour une période de trois ans, et à titre indicatif, la répartition par État membre de 75 % des crédits d'engagement alloués à l'objectif du rattrapage des régions en retard de développement. Cette répartition est basée sur des critères socio-économiques caractérisant le retard structurel. L'État membre et la Commission s'assurent, dans le cadre de leur partenariat, du rythme et de la qualité des financements proposés.

IV. Une nouvelle méthode pour l'action structurelle

Dorénavant, la Commission propose d'articuler l'action structurelle communautaire à trois niveaux différents :

— *premier niveau* : les États membres soumettent leur plan dans lesquels ils présentent leur politique, leurs objectifs et leurs besoins ;

— *second niveau* : c'est l'élaboration par la Commission, en concertation avec les États membres et, éventuellement, les autorités régionales ou autres, des cadres communautaires d'appui. Ceux-ci permettront de définir les priorités de l'action communautaire et d'identifier les interventions structurelles nécessaires ;

— *troisième niveau* : c'est le niveau opérationnel où la forme privilégiée de l'intervention sera celle des programmes. Les programmes se substitueront aux petits projets qui entraînent une dispersion des ressources des Fonds structurels et une limitation sérieuse de leur efficacité. Ils seront également mis au point en concertation étroite entre la Commission, les autorités nationales et, éventuellement, régionales et locales. Basés sur une préparation, un suivi, une évaluation en commun des actions et un contrôle renforcé, les programmes instaureront ainsi un véritable partenariat entre ces différentes instances.

V. Simplifier et harmoniser les règles de gestion

La Commission gère aujourd'hui, en rythme annuel, tous Fonds confondus, plus de 7 milliards d'ECU en crédits d'engagement. Le nombre des dossiers manipulés par les services de la Commission s'élève à plusieurs dizaines de milliers. La disparité des règles est telle qu'elle risque d'entraver l'actif conjugué des Fonds là où elle est souhaitable.

La gestion par objectifs, la programmation et l'instauration d'un partenariat entre la Commission et les autorités nationales, régionales et locales, constituent déjà un préalable à la simplification de la réglementation communautaire.

En outre, la Commission souhaite s'orienter vers un système qui préserve à la fois une souplesse suffisante (plusieurs trains d'agréments chaque année, selon des calendriers établis) et une discipline élémentaire dans la soumission des demandes de subventions, ceci notamment pour éviter une concentration excessive d'opérations d'engagement et de paiement en fin d'exercice budgétaire.

Dans un souci, enfin, d'assurer une transparence optimale et d'éviter des chevauchements, la Commission propose que, dans le cadre du financement d'une mesure ou d'une action individuelle, une dépense ne puisse bénéficier, pour une période déterminée, que du concours d'un seul Fonds et non de plusieurs à la fois et qu'en outre une action ne puisse ressortir à l'intervention d'un Fonds ou d'autres instruments qu'au titre d'un des objectifs prioritaires.

SIDÉRURGIE : LA CRÉATION DE 80 000 EMPLOIS NOUVEAUX

Favoriser la création d'un tissu industriel nouveau dans les zones sidérurgiques, en y attirant des petites et moyennes entreprises innovatrices, et créer quelque 80 000 emplois nouveaux réservés en priorité aux travailleurs de la sidérurgie dont l'emploi est menacé ; voilà les lignes de force de l'initiative globale en matière sidérurgique que la Commission européenne vient d'adopter (juillet 1987).

Ce nouveau « plan anti-crise » pour la sidérurgie européenne, pour la période 1988-1990, comporte outre ces éléments de politique régionale et sociale ambitieux, des mesures financières d'incitation à la fermeture de capacités de production et leur accompagnement, à savoir un nouveau régime de quotas de production actualisé ainsi que des moyens d'action plus rapides à l'égard de certaines pratiques déloyales d'importations sidérurgiques dans la Communauté.

Le message politique que la Commission européenne adresse aux Douze, en prenant cette lourde responsabilité, est clair : cette initiative constitue un paquet global, un tout indissociable et non pas une sorte de programme « à la carte ».

Il va de soi, annonce la Commission européenne, que les « volets » sociaux et régionaux de ce programme anti-crise — comme dans le cas de l'action en faveur des zones de construction navale (voir p. 52) — sont l'amorce d'une action de plus grande envergure qui interviendra une fois que sera adoptée la proposition de la Commission européenne visant à augmenter de manière substantielle les moyens d'intervention des Fonds structurels, un des objectifs majeurs fixé par l'Acte unique.

La réduction des capacités : un passage obligé pour la sidérurgie européenne

Confronté à la plus grave crise de son histoire, le secteur de la sidérurgie dans la Communauté européenne s'est engagé depuis la fin des années 1970 dans une restructuration profonde de son outil de production. Ainsi de 1980 à 1986, la sidérurgie européenne a réduit de quelque 32 millions de tonnes ses capacités de production.

Malgré cet effort indéniable, des excédents de capacité importants, de l'ordre de 30 millions de tonnes pour la Communauté à Dix, existent encore et empêchent les sidérurgistes européens d'atteindre le seuil de rentabilité normal.

Le problème se pose surtout pour certaines catégories de produits : les larges bandes à chaud (*coils*), les tôles minces, les tôles fortes et les profilés lourds. Pour l'ensemble de ces catégories de produits, la surcapacité au niveau de la Communauté est de l'ordre de 20 millions de tonnes. A remarquer d'ailleurs que l'excédent de capacité est de 10 millions de tonnes environ pour les seuls coils à chaud.

Cette surcapacité structurelle est essentiellement le fait des grands groupes sidérurgiques intégrés, réuni au sein d'EUROFER. Il convient de rappeler qu'à l'automne de 1986, EUROFER avait lancé l'idée d'une action volontariste de ses membres pour organiser une nouvelle réduction de capacité solidaire. Le résultat de cette démarche est resté largement insuffisant. Au mois de mai 1987, le président en exercice d'EUROFER, adressait une lettre au vice-président Narjes lui signalant laconiquement qu'EUROFER seul ne pouvait apporter la réponse à ce dossier.

En substance, la Commission estime que l'on peut encourager un système volontaire entre entreprises sidérurgiques fondé, selon la formule d'EUROFER, sur un système d'achat et de vente de quotas de production, mais que cette méthode seule ne suffit pas pour obtenir les fermetures de capacités indispensables.

La Commission propose un système de primes à la fermeture basé sur un régime des quotas

Dans son initiative globale, la Commission propose de compléter la possibilité de vente et d'achat de quotas par des incitations à la fermeture de capacités avec, bien entendu, une meilleure prise en compte de la couverture des coûts sociaux et régionaux engendrés.

En résumé, la Commission propose comme formule un Fonds de quelque 600 millions d'ECU dont 70 % iraient aux primes à la fermeture et 30 % viendraient s'ajouter à l'enveloppe réservée au volet social.

En tenant compte du fait que le futur régime de quotas sera limité aux catégories des coils à chaud, des tôles minces, des tôles fortes et des profilés lourds, ce Fonds estimé à 600 millions d'ECU serait financé en fonction d'un prélèvement imposé à partir d'un certain niveau de production. La formule définitive sera fixée après des consultations entre la Commission européenne et l'industrie. La Commission européenne fera part des détails de ce dossier encore avant la réunion des ministres de l'Industrie des Douze prévue pour le 21 septembre prochain.

Ce système fonctionnerait pendant les trois ans de la durée du régime des quotas (1988-89-90) et ne serait pas appliqué aux fermetures internes d'une entreprise, en d'autres termes, à des rationalisations internes. La Commission estime, en effet, qu'il serait difficile de faire accepter à des entreprises qui se sont déjà restructurées, souvent à leurs frais, de payer en quelque sorte pour des modernisations internes d'entreprises concurrentes. Ceci n'exclut pas toutefois une action solidaire puisque 30 % de ce Fonds sont destinés au financement du volet social.

Quant au régime des quotas, la Commission met des conditions très strictes à son lancement et à son maintien. La Commission européenne rappelle qu'un système des quotas n'est, au mieux, qu'une mesure d'accompagnement : les quotas seuls ne sont en effet pas en mesure d'inciter réellement les entreprises à fermer des capacités de production. Les quotas devraient au contraire être la traduction, dans l'organisation du marché, d'un engagement formel par les entreprises de fermer des outils de production.

Par conséquent, la Commission veut, *avant même le début du système de quotas*, obtenir de la part des entreprises des engagements fermes quant au volume des fermetures. Le point devra être fait à ce sujet déjà avant la fin du mois de 1987. La Commission européenne se réservera le droit de revenir sur le maintien du régime des quotas si elle constatait, au moment de la mise en route de ce nouveau système de quotas, que les engagements des entreprises ne constituent pas un niveau suffisant de fermeture. En outre, avec les entreprises concernées, la Commission fixera un objectif de réduction de capacités : si au courant de l'été 1988, elle se rend compte que le rythme de la restructuration est insuffisant elle mettra fin au système de quotas dès le 31 décembre 1988.

Actions sociales et régionales ambitieuses anticipant la réforme des Fonds structurels

Comme elle l'a fait par le passé, la Commission européenne propose également d'importantes mesures d'accompagnement social et régional qui sont la réponse à la réalité suivante :

— l'addition des pertes d'emplois annoncées par les entreprises elles-mêmes pour la période 88/90 est de l'ordre de 80 000 unités.

En substance, l'ambition de la Commission européenne est non seulement de cofinancer des mesures de retraites anticipées mais surtout de créer un nouveau tissu industriel dans ces régions sidérurgiques par une action d'envergure qui a pour objectif, à terme, de créer dans ces régions un nombre d'emplois nouveaux égal à l'emploi qui sera perdu dans la sidérurgie.

Pour réaliser ce projet, la Commission, pour sa part, se dit prête à supporter 480 millions d'ECU au titre des coûts sociaux. Quant à l'intervention communautaire dans les coûts régionaux également, la Commission européenne prévoit un engagement de 270 millions

d'ECU pour les trois prochaines années, auxquels s'ajoutent 120 millions d'ECU d'aide aux infrastructures économiques au titre du Fonds régional européen.

Il va de soi, ajoute la Commission européenne, que cette action à caractère social et régional pourra, comme elle vient de le proposer également au bénéfice de la construction navale, être sensiblement améliorée une fois que sera adoptée sa proposition d'augmenter de manière substantielle les moyens d'intervention des Fonds structurels.

Cela étant, pour 1988, en raison des besoins d'interventions sociales qui vont bien au-delà des moyens traditionnels dont dispose le CECA, la Commission annonce d'ores et déjà qu'un transfert du budget général de la Communauté vers le budget CECA sera nécessaire pour financer une partie du coût social.

Si elle n'a pas encore identifié, à ce stade, le montant exact de ce transfert la Commission souligne à l'intention des gouvernements nationaux qu'il ne saurait être question à ses yeux de « piller » les réserves de la CECA. Ces réserves sont indispensables pour que la CECA puisse continuer à bénéficier, sur le marché financier international, des meilleures conditions pour l'obtention d'emprunts. Par ailleurs, dit encore la Commission, ces réserves sont nécessaires si la CECA veut être en mesure de financer les actions traditionnelles à caractère social non seulement dans le secteur sidérurgique mais également dans le secteur charbonnier.

AIDER PLUS DE 30 MILLIONS DE HANDICAPÉS : UN NOUVEAU PROGRAMME D'ACTION

Plus de 30 millions de ressortissants des douze pays de la Communauté sont, selon une estimation prudente, des handicapés physiques, mentaux ou psychologiques durables plus ou moins graves. Les taux élevés d'accidents, la baisse de la mortalité infantile et l'allongement de l'espérance de vie contrecarrent les progrès médicaux et techniques qui permettent une réduction du nombre des handicapés de telle sorte que l'on ne prévoit aucune diminution importante de ce nombre.

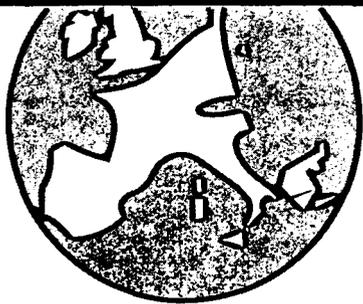
Les autorités des États membres cherchent à encourager les handicapés, qui autrefois vivaient dans des établissements spécialisés, à s'intégrer à la société, ce qui entraîne des besoins et de nouvelles aspirations pour la promotion de l'intégration sociale et économique des handicapés. Mais, en même temps, la réalisation de ces espoirs se heurte aux contraintes économiques et, dans tous les États membres, de nouvelles mesures sont nécessaires pour éviter que cela n'aboutisse à une dégradation de la situation des handicapés.

C'est sur cette toile de fond que s'inscrit la proposition de la Commission (juillet 1987) pour un nouveau programme d'action communautaire à partir de 1988 et sur une période de quatre ans, jusqu'en 1991. Pour la Commission, il s'agit de la suite naturelle du premier programme d'action en faveur des handicapés mis en place en 1981. Mais par rapport à ce dernier, la Commission propose, que le nouveau programme soit quelque peu modifié et étendu de manière à prendre en compte la promotion de l'intégration sociale et économique et d'une vie indépendante des personnes handicapées.

Il est proposé, pour assister à la Commission, de créer un nouveau Comité consultatif où seront représentés non seulement les gouvernements des États membres mais aussi les associations des handicapés et leurs familles, ainsi que les partenaires sociaux. Ceci constituera un progrès pour le cadre de discussion des problèmes de handicapés au niveau communautaire.

La Commission propose que ce programme comporte trois volets interdépendants :

- des initiatives au niveau politique pour l'intégration sociale et économique des handicapés ;
- une coopération technique au niveau communautaire visant à promouvoir l'innovation, à faciliter les échanges d'expérience et à assurer la diffusion d'expériences réussies ;



— des systèmes d'information et de documentation au niveau européen.

Initiatives au niveau politique

Après la Recommandation sur l'emploi des handicapés, faite en 1986, la Commission propose que l'initiative en faveur de l'*environnement physique des handicapés* se décompose en trois phases :

— proposition concernant la mobilité des handicapés, y compris les transports, soumises par la Commission au cours de l'été 1987 ;

— propositions concernant l'accès aux bâtiments publics, soumises par la Commission à la fin de l'année 1987 ;

— propositions concernant le logement, y compris les aides financières pour une vie indépendante à la maison, soumises par la Commission au cours de l'été 1988.

Pour l'ensemble de ces trois thèmes, la Commission proposera des orientations politiques assorties d'un code de conduite plus détaillé.

Un autre sujet pour une autre série d'initiatives politiques serait les *revenus des handicapés et les prestations dont ils bénéficient*. La Commission a déjà entamé des travaux préparatoires tendant à définir les problèmes prioritaires pour lesquels une action communautaire serait la plus justifiée et la plus efficace.

Coopération technique

Dans ce domaine, la Commission propose quatre activités :

— *un grand réseau de centres de réadaptation*. Ce réseau a été déjà créé dans le cadre du premier programme d'action. La Commission propose maintenant de l'étendre aux problèmes résultant des handicaps sensoriels et psychiatriques ainsi qu'à ceux résultant des handicaps physiques et mentaux ;

— *un réseau de 80 projets locaux novateurs*, comprenant les problèmes liés à la coordination des services, de la formation professionnelle et de l'emploi, de l'environnement de la vie indépendante et de l'intégration scolaire ;

— *un programme de prix et d'expositions sur le thème de la vie indépendante*. La Commission propose de traiter un grand thème par année : logement, services et aides à domicile, en 1988-89 ; mobilité, transport quotidien et voyages, en 1989-90 ; accès aux bâtiments publics et services, en 1990-91 ; et un environnement cohérent — interaction, mobilité, accès et logement, plus services coordonnés de consultation et d'information —, en 1991-92 ;

— l'extension et la rationalisation du présent programme de *subventions pour des activités en coopération européenne*, notamment celles entreprises par des organismes non-gouvernementaux.

Information et documentation

Dans le secteur de l'information, la Commission a lancé le projet « Handynet » dont le premier module, « Handylids », sera opérationnel en janvier 1988. Ce système informatisé d'information multilingue dans le domaine des handicapés continuera à se développer en 1988. Les deux principales préoccupations de ce projet, pendant le deuxième programme d'action, seront les procédures de consultation et de décision et les principes de financement du développement et de gestion courante du système.

D'autre part, la Commission mettra en place un service de documentation moins restreint que celui du premier programme qui contribuera largement à répondre aux besoins très importants dont la Commission a pris conscience.

*
* *

Ce programme sera étroitement coordonné avec le programme pour la promotion de l'*intégration scolaire d'enfants et de jeunes handicapés*, que le Conseil a adopté le 14 mai 1987. Ainsi, pour la première fois, la Communauté sera en mesure d'entreprendre une action d'ensemble touchant tous les éléments principaux de la politique d'intégration des handicapés.

D'autre part, la Commission préparera en 1987 des propositions d'action pour l'*accès des handicapés aux nouvelles technologies*, qui couvriront les principales questions de l'éducation, la formation, l'emploi, la mobilité, la communication, le contrôle de l'environnement, etc.

PROGRAMME-CADRE COMMUNAUTAIRE DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE (1987/1991)

Lors de sa session du 23 juillet 1987, le Conseil a arrêté une position commune sur le programme-cadre communautaire de recherche et de développement technologique (1987-1991). Cette position commune sera transmise au Parlement européen conformément aux dispositions de la procédure de concertation.

Le programme-cadre, qui doit couvrir la période allant de 1987 à 1991, comprend les huit actions suivantes :

- 1) qualité de la vie ;
- 2) vers un grand marché et une société de l'information et de la communication ;
- 3) modernisation des secteurs industriels ;
- 4) exploitation et valorisation des ressources biologiques ;
- 5) énergie ;
- 6) science et technique au service du développement ;
- 7) exploitation des fonds et valorisation des ressources marines ;
- 8) amélioration de la coopération scientifique et technique européenne.

Sans préjudice du montant estimé nécessaire de 1 084 millions d'ECU au titre des programmes de recherche déjà décidés ou en cours d'exécution, le montant global estimé nécessaire pour la participation de la Communauté à la réalisation des objectifs scientifiques et techniques du programme, et donc le montant alloué aux programmes spécifiques à arrêter pendant cette période, est fixé à 5 396 millions d'ECU dont on estime que pas plus de 4 533 millions d'ECU doivent être engagés budgétairement pour l'exécution de programmes spécifiques avant la fin de 1991.

Sur le total de 5 396 millions d'ECU mentionné ci-dessus, le montant estimé nécessaire au titre des programmes spécifiques à arrêter entre 1987 et 1991 est, provisoirement, et en attendant la décision du Conseil visée à l'alinéa suivant, fixé à 4 979 millions d'ECU.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, prendra ultérieurement une décision sur l'addition du montant restant de 417 millions d'ECU au montant de 4 979 millions d'ECU.

La répartition du montant estimé nécessaire pour réaliser les objectifs scientifiques et techniques de la Communauté est la suivante :

(Voir tableau page suivante)

ÉMISSIONS POLLUANTES PROVENANT DES VÉHICULES À MOTEUR

Émissions gazeuses des voitures particulières

Émissions gazeuses des véhicules utilitaires lourds

Lors de sa session du 21 juillet 1987 le Conseil a marqué son accord de principe sur une position commune, au titre du nouvel article 149 introduit par l'Acte unique, concernant les directives *émissions gazeuses des voitures particulières* et *émissions gazeuses des véhicules utilitaires lourds*.

	Millions d'ECU
1. Qualité de la vie	375
1.1. Santé	80
1.2. Radioprotection	34
1.3. Environnement	261
2. Vers un grand marché et une société de l'information et de la communication	2 275
2.1. Technologies de l'information	1 600
2.2. Télécommunications	550
2.3. Services nouveaux d'intérêt commun (y compris transports)	125
3. Modernisation des secteurs industriels	845
3.1. Sciences et technologies des industries manufacturières	400
3.2. Sciences et technologies des matériaux avancés	220
3.3. Matières premières et recyclage	45
3.4. Normes techniques, méthodes de mesure et matériaux de référence	180
4. Exploitation et valorisation des ressources biologiques	280
4.1. Biotechnologie	120
4.2. Technologies agro-industrielles	105
4.3. Compétitivité de l'agriculture et gestion des ressources agricoles	55
5. Énergie	1 173
5.1. Fission : sécurité nucléaire	440
5.2. Fusion thermonucléaire contrôlée	611
5.3. Énergies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie	122
6. Science et technique au service du développement	80
7. Exploitation des fonds et valorisation des ressources marines	80
7.1. Sciences et technologies marines	50
7.2. Pêche	30
8. Amélioration de la coopération scientifique et technique européenne	288
8.1. Stimulation, valorisation et utilisation des ressources humaines	180
8.2. Utilisation des grandes installations	30
8.3. Prospective et évaluation et autres actions de support (y compris statistiques)	23
8.4. Dissémination et exploitation des résultats de la recherche scientifique et technique	55
Total	5 396

Il est rappelé que, en ce qui concerne les émissions gazeuses des voitures particulières, la position commune du Conseil porte sur les normes suivantes :

Catégorie de véhicules	Dates de mise en œuvre (nouveaux modèles/voitures neuves)	Normes d'émission (en grammes/essai)
Plus de 2 l.	1.10.1988/1989	CO25 : HC-NOx 6.5 : NOx 3.5
1,4 à 2 l	1.10.1991/1993	CO30 : HC-NOx 8
Moins de 1,4 l	A. 1.10.1990/1991 B. La norme européenne et la date de sa mise en œuvre seront arrêtées en 1987 ; cette date sera fixée à 1992/1993 au plus tard.	CO45 : HC-NOx 15 NOx 6

En ce qui concerne les émissions gazeuses des véhicules utilitaires lourds, les normes suivantes ont été retenues pour une première étape et seront applicables à partir du 1^{er} octobre 1990 :

	CO	HC	NOx
Normes d'émissions (en grammes/kWh)	11,2	2,4	14,4

MODIFICATION DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU CONSEIL

Lors de sa session du 20 juillet 1987, le Conseil a adopté certaines modifications à son règlement intérieur qui ont trait au déclenchement de la procédure de vote en son sein.

Il est stipulé ainsi à l'article 5 que le président du Conseil est tenu d'ouvrir la procédure de vote, outre à sa propre initiative, à celle d'un membre du Conseil ou de la Commission pour autant que la majorité des membres qui composent le Conseil se prononce en ce sens.

Il est précisé à cette fin dans l'article 2 que l'ordre du jour provisoire de chaque session adressé aux autres membres du Conseil et à la Commission au moins 14 jours avant la session, doit indiquer également les points sur lesquels la présidence, des délégations ou la Commission peuvent demander un vote.

III. — Relations extérieures

RELATIONS CEE/ÉTATS-UNIS

I. Conclusions du Conseil concernant le « Trade Bill » (session du 20 juillet 1987)

Le Conseil,

— a pris acte du rapport de la Commission sur la visite à Washington au début du mois de juillet, de M. Andriessen, vice-président de la Commission, et de M. de Clercq, membre de la Commission ;

— a rappelé qu'il est gravement préoccupé par les conséquences que pourrait avoir le « Trade Bill » non seulement sur les relations commerciales bilatérales entre la Communauté et les États-Unis, mais encore sur le commerce mondial dans son ensemble et sur les négociations qui viennent de commencer dans le cadre de l'Uruguay Round ; le Conseil a rappelé à cet égard ses conclusions du 16 mars 1987, selon lesquelles si les États-Unis devaient prendre unilatéralement des mesures restrictives, la Communauté n'aurait pas d'autre



solution que de répondre conformément aux droits que lui reconnaît le GATT ;

— a invité la Commission à surveiller avec attention la situation, en étroite coopération avec les États membres, et a décidé de revoir cette question au début de l'automne.

II. Conclusions du Conseil sur le différend CEE/États-Unis relatif aux pâtes alimentaires (session du 20 juillet 1987)

Le Conseil,

— a pris acte des informations de la Commission concernant l'évolution récente de la situation à Washington à propos du différend relatif aux pâtes alimentaires ;

— a rappelé ses conclusions du 22 juin et indiqué que la Communauté était disposée à poursuivre les négociations avec les États-Unis afin de trouver une solution acceptable par les deux parties ;

— a demandé à la Commission de mettre tout en œuvre, en coopération étroite avec les États membres et conformément aux principes et mécanismes de la politique agricole commune, afin que cette question puisse être réglée de manière satisfaisante et le plus rapidement possible ;

— a souligné que la dernière demande présentée par les États-Unis en ce qui concerne le niveau des restitutions ne constitue pas une base d'accord acceptable ;

— a réaffirmé que les seuls délais à respecter sont ceux fixés dans l'Accord entre la Communauté économique européenne et les États-Unis d'Amérique concernant les préférences méditerranéennes, les agrumes et les pâtes alimentaires (2) (« ... avant 1^o) l'approbation de l'accord par le Congrès des États-Unis... ou 2^o) le 1^{er} juillet 1987 ») ;

— est convenu que, si les États-Unis, en violation des engagements qu'ils ont pris dans le cadre du GATT et de l'accord CEE/États-Unis concernant les préférences méditerranéennes, les agrumes et les pâtes alimentaires, décidaient de prendre des mesures restrictives unilatérales sur les importations de pâtes alimentaires en provenance de la Communauté économique européenne, la Communauté se verrait contrainte de prendre des mesures immédiates d'effet équivalent sur des importations de produits en provenance des États-Unis.

CONCLUSIONS DU CONSEIL SUR LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LE JAPON (SESSION DU 20 JUILLET 1987)

Le Conseil,

1) a pris note du rapport présenté par la Commission sur l'état des relations entre la Communauté et le Japon ;

2) en ce qui concerne les discussions sectorielles

est convenu

— que la Commission fera rapport avant à fin 1987 sur les progrès réalisés en ce qui concerne les véhicules à moteur, les produits cosmétiques et l'équipement médical, ce délai devant permettre au Japon de prendre au niveau politique, les décisions nécessaires pour que soient satisfaites les demandes complémentaires de la Communauté, et au niveau technique de mettre en œuvre les concessions déjà effectuées ;

— d'inviter la Commission à préparer des discussions similaires en ce qui concerne d'autres secteurs, après s'être assurée que les industries de la Communauté sont prêtes à participer activement à la préparation et à la poursuite de telles négociations ;

— que, entre-temps, la Commission devrait soumettre au Japon une liste d'objectifs en invitant le Japon à fixer des dates spécifiques pour la mise en œuvre des mesures qui ont déjà fait l'objet d'un accord et en lui demandant d'indiquer, d'ici à fin 1987, si le Japon est en mesure ou non de donner suite à d'autres requêtes présentées au nom de la CEE ;

— a souligné l'importance qu'il attache à ce que la procédure de règlement des litiges dans le cadre du GATT en ce qui concerne le vin et les boissons alcoolisées soit rapidement arrêtée et mise en œuvre ;

3) a demandé aux experts des États membres d'assister la Commission dans l'examen des autres dossiers en cours, à la lumière des récentes conversations à haut niveau, en vue de formuler de nouvelles recommandations sur la manière de procéder à l'avenir.

CONVENTION ACP-CEE

Le protocole à la troisième Convention ACP-CEE à la suite de l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes a été ouvert à la signature le 26 juin 1987. A cette même date, le conseil des ministres ACP-CEE a décidé la mise en application anticipée de ce protocole dans l'attente de l'aboutissement des procédures nécessaires pour son entrée en vigueur.

La troisième convention de Lomé englobe désormais l'ensemble de la Communauté élargie et 66 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Ce protocole, dont la négociation a été conduite en application de l'article 284 paragraphe 2 b) et 3 de Lomé II :

— d'une part, prévoit que le royaume d'Espagne et la république portugaise deviennent parties contractantes à la Convention et aux déclarations annexées à l'acte final signé à Lomé, le 8 décembre 1984 ;

— d'autre part, définit les mesures d'adaptation de la Convention et les mesures de transition appliquées aux échanges entre les États ACP et l'Espagne et le Portugal qui répondent au souci de permettre que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à Lomé III s'effectue de façon harmonieuse.

Les mesures précitées prévoient en particulier :

— une amélioration des conditions d'accès prévues par Lomé III pour certains produits ACP relevant du secteur des fruits et légumes ;

— l'application en règle générale par l'Espagne et le Portugal aux importations en provenance des États ACP du même traitement que ces deux États membres appliquent à la Communauté à 10, sous réserve d'un certain nombre d'exceptions justifiées par la nature particulièrement sensible des produits concernés et par la nécessité de tenir compte des difficultés et contraintes auxquelles sont confrontés l'Espagne et le Portugal du fait de leur adhésion à la Communauté.

En règle générale, la reprise intégrale par l'Espagne et le Portugal du régime commercial préférentiel de Lomé III se réalisera au 1^{er} janvier 1993, cette reprise intervenant toutefois pour un certain nombre de produits agricoles au plus tard au 1^{er} janvier 1996.

En ce qui concerne le riz et le sucre, la Communauté a fait une déclaration par laquelle elle est convenue de poursuivre avec les États ACP, dans le cadre des dispositions appropriées de la Convention et notamment l'article 130 paragraphe 2 c), l'examen des demandes faites par les États ACP.

RELATIONS AVEC LA JORDANIE

Le 9 juillet 1987, la Communauté européenne et le royaume hachémite de Jordanie ont procédé au niveau des ambassadeurs à la signature :

— d'un protocole additionnel à l'accord de coopération CEE-Jordanie, signé :

(2) Cf. JO n° L 62 du 5 mars 1987.

- pour la Communauté européenne par :
S.E. M. Jakob Esper Larsen, ambassadeur du royaume du Danemark et président du Comité des représentants permanents ;
M. Jean Durieux, conseiller hors classe responsable pour les relations Nord-Sud et la politique méditerranéenne à la Commission ;
- pour la Jordanie par :
S.E. M. l'ambassadeur Hasan Abu Nimah ;

— d'un protocole à l'Accord de coopération CEE-Jordanie à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté signé également par les représentants permanents des États membres.

Un protocole à l'Accord CECA-Jordanie à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté a par ailleurs été signé par l'ambassadeur de Jordanie et les représentants permanents des États membres.

Ces protocoles confirment pour ce qui concerne les produits industriels le principe du libre accès en franchise à la Communauté, tout en étendant progressivement ce régime à l'Espagne et au Portugal.

Quant aux exportations de produits agricoles, ils prévoient un ensemble de mesures dont l'objectif est de permettre le maintien des courants traditionnels d'échanges dans la situation nouvelle résultant de l'élargissement de la Communauté.

RELATIONS AVEC LE LIBAN

Le 9 juillet 1987, la Communauté européenne et la République libanaise ont procédé au niveau des ambassadeurs à la signature :

— d'un protocole additionnel à l'Accord de coopération CEE-Liban, signé :

- pour la Communauté européenne par :
S.E. M. Jakob Esper Larsen, ambassadeur du royaume de Danemark et président du Comité des représentants permanents ;
M. Jean Durieux, conseiller hors classe responsable pour les relations Nord-Sud et la politique méditerranéenne à la Commission ;

- pour le Liban par :
S.E. M. l'ambassadeur Said Al-Assaad ;

— d'un protocole à l'Accord de coopération CEE-Liban à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté signé également par les représentants permanents des États membres.

Un protocole à l'Accord CECA-Liban à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté a par ailleurs été signé par l'ambassadeur du Liban et les représentants permanents des États membres.

Ces protocoles confirment pour ce qui concerne les produits industriels le principe du libre accès en franchise à la Communauté, tout en étendant progressivement ce régime à l'Espagne et au Portugal.

Quant aux exportations de produits agricoles, ils prévoient un ensemble de mesures dont l'objectif est de permettre le maintien des courants traditionnels d'échanges dans la situation nouvelle résultant de l'élargissement de la Communauté.

DÉCLARATION SUR L'AFGHANISTAN

67^e réunion ministérielle Copenhague, 13 juillet 1987

Les Douze ont examiné la situation en Afghanistan. Ils ont constaté que la dernière série de négociations indirectes de Genève entre l'Afghanistan et le Pakistan n'a pas donné de résultat.

Ils ont réaffirmé leur conviction qu'un retrait des troupes soviétiques selon un calendrier rapide et irrévocable reste la condition essentielle pour mettre fin à ce long conflit. Pour les Douze, l'Afghanistan représente un test concret de la bonne volonté soviétique.

Une solution politique doit assurer le droit à l'autodétermination du peuple afghan, permettre le retour des réfugiés et restituer à

l'Afghanistan le statut de pays véritablement indépendant et non-aligné.

Les Douze réaffirment leur soutien aux efforts du Secrétaire générale des Nations Unies et de son représentant spécial. Ils continuent à soutenir la position modérée et raisonnable du Pakistan.

DÉCLARATION SUR LES RELATIONS EST-OUEST

67^e réunion ministérielle Copenhague, 13 juillet 1987

1. Les ministres ont examiné l'état des relations Est-Ouest. Ils ont noté avec satisfaction que le dialogue entre les États-Unis et l'Union soviétique sur la maîtrise des armements s'est intensifié et que des perspectives plus favorables se sont fait jour en ce qui concerne un accord sur les FNI soviétiques et américaines. Ils réaffirment leur engagement en vue de l'élimination complète des armes chimiques. Ils préconisent l'établissement d'un équilibre conventionnel stable et vérifiable à un niveau de forces plus bas dans l'ensemble de l'Europe. Ils contribueront, dans la mesure de leurs possibilités, à ce que ces objectifs soient atteints.

2. Les Douze souhaitent vivement que la réunion de Vienne sur les suites de la CSCE se termine par des résultats concrets. Ils insistent pour que des progrès significatifs et durables soient atteints dans tous les domaines et en particulier dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ce contexte ils rappellent l'importance qu'ils attachent à leur proposition sur la dimension humaine. De tels progrès sont indispensables pour développer les relations entre l'Est et l'Ouest dans un climat de confiance.

3. Les Douze sont ouverts aux possibilités nouvelles que présentent des développements récents dans la politique soviétique. Ils soulignent la nécessité que les nouvelles formules utilisées par l'Union soviétique se transforment en faits concrets.

DÉCLARATION SUR LE MOYEN-ORIENT

67^e réunion ministérielle Copenhague, 13 juillet 1987

1. Le conflit israélo-arabe

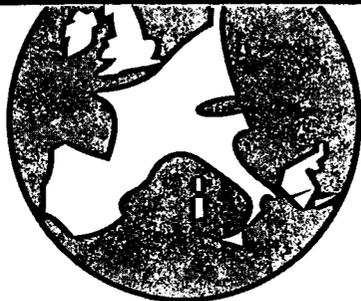
Les Douze ont constaté l'accueil positif à leur déclaration du 23 février 1987 en faveur de la tenue d'une Conférence internationale de paix sur le Moyen-Orient. En tant que cadre approprié pour les négociations nécessaires entre les parties directement concernées, une telle conférence leur est apparue pour le moment comme la seule formule permettant de faire avancer le processus de paix dans la région. Ils ont formulé l'espoir que les conditions permettant la convocation d'une conférence internationale de paix puissent être rapidement réunies sur la base d'un accord des parties appelées à y participer.

Pour leur part, les Douze ont suivi de près les développements de la situation dans la région et ont décidé de poursuivre, tant à travers la présidence qu'individuellement leurs contacts à tous niveaux avec toutes les parties intéressées afin de contribuer à la recherche d'un règlement juste, global et durable du conflit israélo-arabe y compris le problème palestinien, conformément à la déclaration de Venise de 1980.

Les Douze ont rappelé leur attachement au respect des droits de l'homme dans les territoires occupés. Ils ont estimé que la détérioration de la situation économique et sociale dans ces territoires ainsi que dans la région risque de compliquer la recherche de la paix. Voilà pourquoi les Douze poursuivront leur contribution au développement économique et social qui ne peut pas cependant se substituer à une solution politique.

2. La guerre Irak-Iran et la situation dans le Golfe

Les Douze restent profondément préoccupés par le conflit entre l'Irak et l'Iran. Ils ont pris note de la déclaration du sommet de Venise sur la guerre et sur la libre navigation dans le Golfe.



Ils rappellent leurs déclarations antérieures sur le conflit, dans lesquelles ils ont exprimé leur soutien aux efforts du Secrétaire général des Nations Unies, et leurs fréquents appels aux parties à se conformer aux résolutions 582 et 588 du Conseil de sécurité. Ils souhaitent souligner une nouvelle fois la nécessité de mettre fin à cette guerre cruelle et se félicitent des nouveaux efforts concertés en cours sur le plan international, en particulier ceux du Conseil de sécurité, pour veiller à ce que les deux parties respectent un cessez-le-feu et pour mettre fin à la guerre sur la base d'un règlement global, juste et honorable.

Les Douze réaffirment leurs positions précédentes, notamment en ce qui concerne le respect des lois régissant les conflits armés et en particulier les attaques sur les villes et l'emploi d'armes chimiques ; sur le risque d'extension du conflit aux pays voisins ; sur les atteintes à la libre navigation dans le Golfe et enfin sur les menaces pesant sur la paix et la sécurité régionale et internationale.

3. Liban

Les Douze ont exprimé leur profonde inquiétude au sujet de la persistance de la violence au Liban, récemment encore ravivée à l'occasion de l'assassinat du Premier ministre libanais, de nouvelles prises d'otages et de l'escalade des incidents meurtriers au Sud-Liban.

Ils ont réitéré l'espoir que toutes les parties intéressées fassent preuve de modération afin que puisse reprendre le dialogue politique en vue d'une réconciliation nationale, fondée sur le respect de la souveraineté, de l'unité, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Liban.

Les Douze ont réaffirmé leur soutien à la FINUL et souhaité qu'elle soit mise en mesure de remplir son mandat, et ce, dans les meilleures conditions de sécurité pour ses contingents.

Enfin, les Douze ont exprimé leur condamnation de l'enlèvement de personnes et de la détention d'otages au Liban.

DÉCLARATION DES DOUZE DU 13 AOÛT 1987 SUR LE PLAN DE PAIX APPROUVÉ À GUATÉMALA LES 6 ET 7 AOÛT 1987

Les Douze ont pris note avec beaucoup de satisfaction du fait que les cinq présidents centro-américains se sont mis d'accord, lors de leur récente réunion à Guatémala, sur un plan pour la paix et la démocratie en Amérique centrale en conformité avec les objectifs du processus de Contadora.

Ils croient que le résultat du sommet représente un pas très important vers l'établissement d'un climat de confiance mutuelle qui est nécessaire pour le développement pacifique de cette région et pour le respect de la liberté politique et de la justice sociale.

Les Douze appuient entièrement ces efforts, en conformité avec les objectifs de longue date du dialogue politique dans lequel ils ont participé à San José, à Luxembourg et à Guatémala.

Les Douze exhortent les cinq pays centro-américains, ainsi que tous les pays ayant des liens et des intérêts dans la région, à coopérer constructivement pour traduire l'accord en une paix durable et une vraie démocratie en Amérique centrale.

DÉCLARATION DES DOUZE CONCERNANT LES PHILIPPINES COPENHAGUE, 28 AOÛT 1987

Les douze États membres de la Communauté européenne expriment leur vive inquiétude concernant la tentative visant à renverser la présidente de la république des Philippines par des moyens violents.

Ils condamnent fermement cette action militaire illégale visant à subvertir la démocratie et ils réaffirment leur soutien entier pour la présidente Corazon Aquino, pour la démocratie constitutionnelle aux Philippines et pour ses représentants légalement élus.

Les ambassadeurs des pays de la Communauté européenne à Manille ont été chargés de transmettre ce message à la présidente Aquino.

BIBLIOGRAPHIE

L'avant-propos et la préface de cette œuvre soulignent, mieux que nous ne pourrions le faire, les mérites de cet ouvrage qui, comme on le dit familièrement, vient particulièrement à son heure.

Conseiller à la Représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés européennes, J. De Ruyt a participé à tous les travaux qui ont conduit à l'Acte unique européen, dont il présente une synthèse brillante et exhaustive.

Il ne s'agit pas d'une simple analyse juridique des textes de l'Acte unique, mais de sa présentation dans une large perspective historique, économique et politique.

Dans une première partie, essentiellement historique, l'auteur reprend les rétroactes de l'idée européenne, depuis la déclaration Schuman de 1950. Il consacre naturellement de plus longs développements à la Conférence de Luxembourg de 1985 qui devait conduire à la signature de l'Acte unique en 1986. Heureusement, « l'incident irlandais » qui avait surgi au moment de la sortie de presse de l'ouvrage de J. De Ruyt s'est trouvé résolu.

La deuxième partie constitue la pièce maîtresse de l'ouvrage, où l'auteur étudie successivement, chapitre par chapitre, les dispositions de l'Acte unique européen, le processus décisionnel des Communautés européennes, le marché intérieur, la capacité monétaire, la politique sociale, les nouvelles politiques économiques, et la coopération en matière de politique étrangère.

Enfin, dans une troisième partie, l'auteur tente d'évaluer les conditions de réussite de l'Acte unique, et la voie nouvelle qu'il trace vers l'union européenne, réalité qui, peut-on l'espérer, deviendra irréversible à l'aube du XXI^e siècle.

De très importantes annexes, dont le texte de l'Acte unique européen, complètent l'ouvrage.

Au total, un livre remarquable dont ne pourront se passer tous ceux qui s'intéressent à la construction européenne.

P.R.

□ Dario VELO - Giovanni PALLADINO, **I Fondi Pensione Verso Il 2 000, Il problema previdenza in otto paesi industrializzati**, Edizioni del Sole 24 ORE, 1987, 191 pages.

Le vieillissement de la population des pays occidentaux posera, on le sait, de sérieux problèmes pour le versement des retraites. L'inégal vieillissement dans les divers pays de la Communauté risque également de poser des problèmes pour le fonctionnement du marché commun. C'est dire l'intérêt de disposer d'une étude comparative fouillée des systèmes de retraite et de leurs problèmes prévisibles dans sept pays industrialisés, cinq de la CEE (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas), États-Unis et Japon.

L'étude fait nettement ressortir l'existence de trois systèmes simultanés : un système public, un système au niveau de l'entreprise, un système totalement à l'initiative des individus. Ces trois systèmes coexistent dans tous les pays, mais avec des ampleurs relatives fort différentes, qui ont des chances sérieuses d'évoluer à l'avenir.

P.M.

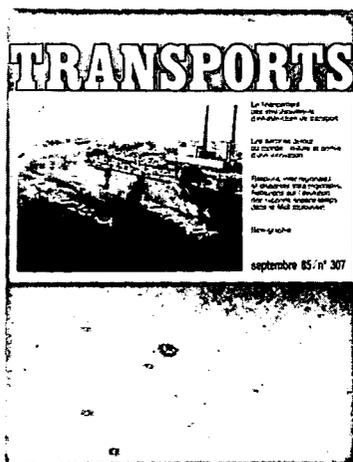
□ **Europäisches Zivilprozessrecht, (Le droit de la procédure civile européenne)**, par Jan KROPHOLLER, collection *Recht der Internationalen Wirtschaft*, volume 22, Heidelberg, Verlag Recht und Wirtschaft, GmbH, 1987, 449 pages.

Ce ne sont pas les lecteurs de la présente revue qu'il faut convaincre de l'intérêt accru présenté par les problèmes de droit de procédure civile internationale. La convention entre les États membres de la CEE sur la reconnaissance et l'exécution des décisions civiles et commerciales dans la CEE constitue à cet égard un texte de base fondamental. Le commentaire extensif et précis fourni par l'ouvrage standard de J. Kropholler, paru en 1983 a été revu en profondeur et considérablement étendu dans cette nouvelle édition, qui tient compte des conséquences des quatre premières adhésions — celles de l'Espagne et du Portugal n'ayant pas encore donné lieu à une troisième révision de la convention européenne —. Un nombre imposant d'arrêts nouveaux de la Cour est également intégré dans le texte.

R.P.

□ **DE RUYT (Jean) : L'Acte unique européen, commentaire**. Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987, avec un Avant-propos de Jean-Victor LOUIS et une Préface d'Émile NOËL, XVI + 355 pages.

TRANSPORTS



*Seule revue économique
de tous les modes de
transports
et de leurs industries
d'amont*

NUMÉRO SPÉCIMEN SUR DEMANDE

pour recevoir un numéro spécimen de
Transports
retourner ce bon à :
Transports 3, rue Soufflot
75005 PARIS F
ou par téléphone au (1) 46 34 10 30

Nom : _____
Entreprise : _____
Adresse : _____

Code postal : _____
Ville et Pays : _____

ER 07/86

DROIT SOCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

LES SALAIRES

N° 12 — DÉCEMBRE 1984

Raymond SOUBIE : *Observations sur l'évolution des politiques de rémunération.*

PREMIÈRE PARTIE

Jean PELISSIER : *La négociation sur les salaires : problèmes juridiques.*

Jean SAVATIER : *Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires.*

Bernard TEYSSIE : *La réduction du salaire.*

Jean SAVATIER : *Les salaires d'inactivité.*

Pierre VELLIEUX : *Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales.*

Intervention de Jean SAVATIER : *Observations sur l'assujettissement à cotisations de Sécurité sociale des avantages résultant pour les travailleurs des activités sociales et culturelles gérées par les comités d'entreprise.*

Intervention de Maurice COHEN : *Les activités sociales et culturelles doivent échapper aux cotisations*

Annexes

Jacqueline LAUFER : *Égalité professionnelle, principes, pratiques et représentations*

DEUXIÈME PARTIE

Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN : *L'évolution du salaire horaire minimum et les salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950.*

Laurent VASSILLE : *L'indexation des salaires remise en cause ?*

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot
75005 Paris
(1) 634 10 30

ISSN - 0154 - 3229

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial :

L'AVENIR DE L'INDUSTRIE DES MÉDIAS

Publiée avec le concours du C.N.R.S.
n° 39 - 1^{er} trimestre 1987

REVUE DE

L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milton F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projctcs, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30