

NOVEMBRE 1985



BUREAU DE PRESSE ET D'INFORMATION
DE LA COMMISSION
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

CONSEIL EUROPEEN
2 - 3 DECEMBRE 1985
LUXEMBOURG

LES GRANDS ENJEUX de la Conférence Intergouvernementale

L'HEURE DE VERITE

Depuis le 9 septembre 1985, une Conférence de Représentants des Gouvernements des Etats membres de la Communauté Européenne - à Douze - étudie les moyens de réaliser de nouveaux progrès tant dans le domaine de l'intégration économique et sociale que dans celui de la coopération politique, pour avancer sur la voie de l'Union européenne.

POURQUOI CETTE CONFERENCE ?

QUELS EN SONT LES ENJEUX ?

**QUELS NOUVEAUX OBJECTIFS
POUR LA COMMUNAUTE ?**

**QUELS MOYENS METTRE EN PLACE
POUR LES ATTEINDRE ?**

LES «DOUZE»

L'Espagne et le Portugal, qui seront membres de la Communauté européenne le 1er janvier 1986, sont représentés à la Conférence à côté des dix membres actuels : les «Six» fondateurs : France, Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas, auxquels sont déjà venus se joindre le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Grèce.

La relative lenteur du processus d'intégration, et l'apparente complexité d'une démarche impliquant bientôt douze Etats et quatre Institutions - le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de Justice - font que l'opinion publique est à peine sensibilisée par cet événement tout de même exceptionnel : la première conférence intergouvernementale depuis la signature du Traité de Rome en 1957.

Au moment où il est plus que jamais nécessaire que l'idée européenne soit forte, et alors que les conceptions sur l'avenir et le devenir européens divergent selon les sensibilités nationales et selon les sensibilités politiques, cette conférence est une heure de vérité.

Heure de vérité, parce que, pour répondre aux problèmes les plus pressants d'aujourd'hui, le Traité de Rome ne suffit plus : il doit être actualisé, amplifié, revitalisé, suivant une stratégie efficace et démocratique.

La Conférence intergouvernementale en cours offre une occasion unique de fixer à la Communauté de nouveaux objectifs. La Commission, et plusieurs gouvernements, ont déjà fait ou entendent faire des propositions dans ce sens.

Ce dossier situe la «conférence» dans son contexte et présente les grands axes d'action proposés par la Commission européenne présidée par Jacques Delors.

SOMMAIRE

	Page
- Les principales étapes sur la voie de la Conférence Intergouvernementale	2
- Une question préalable : un ou deux traités ?	6
- LE COUP D'ENVOI	6
- Déclaration introductive du Président Delors à l'ouverture de la Conférence Intergouvernementale	7
- I. LA REVISION DU TRAITE :	
les propositions de la Commission	8
1. Achèvement du marché intérieur	9
2. Recherche et développement technologique	11
3. Renforcement de la cohésion communautaire	14
4. Capacité monétaire de la Communauté	15
5. Environnement et Culture : les nouvelles frontières	17
6. Renforcement des pouvoirs du Parlement Européen	18
7. Processus de décision du Conseil des Ministres	20
8. Pouvoirs de gestion de la Commission	22
- II. LA COOPERATION POLITIQUE	23

LES PRINCIPALES ETAPES SUR LA VOIE DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

14 février 1984 - Par 237 VOIX CONTRE 31 et 43 ABSTENTIONS, le Parlement européen adopte un «Projet de Traité instituant l'Union Européenne», dont l'initiative revient à Altiero SPINELLI.

26 juin 1984 - Réuni à Fontainebleau sous la présidence de François Mitterrand, le Conseil Européen décide la création d'un Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, composé de représentants personnels des Chefs d'Etat ou de Gouvernement et d'un représentant du Président de la Commission. Ce comité est chargé de faire des suggestions «pour l'amélioration du fonctionnement de la coopération européenne dans le domaine communautaire comme dans celui de la coopération politique ou autre».

LE PROJET DE TRAITE DU P.E

Ce texte décrit, en 87 articles, l'édifice juridique à bâtir pour assurer le passage à l'Union Européenne. Il en analyse en particulier les fondements et les méthodes d'action, les compétences, les institutions futures, ainsi que les différentes politiques communes à mener.

19 mars 1985 - Le Comité ad hoc, présidé par James Dooge, remet son rapport final. Ce texte précise l'action communautaire dans divers domaines et propose notamment la convocation d'une conférence intergouvernementale qui «négociera un projet de traité d'union européenne».

ET LE DISCOURS DU PRESIDENT MITTERRAND AU P.E. EN MAI 1984

Au cours d'une visite au P.E. à Strasbourg, en mai 1984, le Président Mitterrand a déclaré que «l'inspiration» de ce projet «lui convient» et que la France apporterait son concours à une telle entreprise.

8/9 juin 1985 - Le mandat d'une éventuelle conférence fait l'objet de débats lors d'une réunion informelle des ministres des affaires étrangères à Stresa, sur la base d'un projet de la présidence italienne. Ce projet a été suivi de propositions d'autres Etats membres.

28/29 juin 1985 - Le Conseil européen de MILAN : Réunis en Conseil européen sous la Présidence du premier Ministre italien, M. Bettino Craxi, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement de la Communauté décident la convocation d'une conférence intergouvernementale chargée de faire progresser concrètement l'union européenne en élaborant :

- un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune;
- des modifications du Traité CEE (adaptations institutionnelles et extension du Traité à de nouveaux champs d'activité).

CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPEEN DE MILAN SUR LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

«Le Conseil Européen a tenu un large débat sur les propositions du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, créé à Fontainebleau, et sur le projet de mandat de la Présidence italienne et en particulier sur l'amélioration du processus de décision du Conseil, sur l'accroissement du rôle du Parlement Européen, sur les pouvoirs de gestion de la Commission et sur le renforcement de la Coopération politique dans le cadre global du passage à l'Union Européenne.

Il confirme la nécessité d'améliorer le fonctionnement de la Communauté afin de concrétiser les objectifs qu'il s'est fixé, notamment en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur d'ici 1992 et les mesures destinées à favoriser l'Europe de la technologie.

Le Conseil Européen a pris note que le Président du Conseil soumettra des propositions pour améliorer la procédure des décisions du Conseil, l'exercice des compétences de gestion de la Commission et des pouvoirs du Parlement en vue de leur adoption dans les meilleurs délais.

Le Conseil Européen a eu un débat approfondi sur la convocation d'une Conférence pour élaborer ce qui suit, en vue de faire progresser concrètement l'Union européenne :

- un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune sur la base des projets franco-allemand et britannique ;
- les modifications du Traité CEE, conformément à l'article 236 du Traité, nécessaires à la mise en œuvre des adaptations institutionnelles en ce qui concerne le processus de décision du Conseil, le pouvoir d'exécution de la Commission et les pouvoirs du Parlement Européen ainsi que l'extension à de nouveaux champs d'activité selon les propositions faites par le Comité Dooge et le Comité Adonnino, ainsi qu'il est dit par ailleurs, et compte tenu de certains aspects de la proposition de la Commission concernant la libre circulation des personnes.

Le Président a constaté que la majorité nécessaire au sens de l'article 236 du Traité était réunie pour la convocation d'une telle Conférence. Les gouvernements espagnol et portugais seront invités à participer à cette Conférence. Les gouvernements belge, allemand, français, irlandais, italien, luxembourgeois et néerlandais se sont prononcés en faveur de la tenue de celle-ci.

En conséquence, la Présidence prendra les dispositions nécessaires pour la convocation de cette conférence en vue de soumettre le résultat pour décision des chefs d'Etat et de Gouvernement au Conseil Européen de Luxembourg.

Ainsi, trente ans après la réunion de Venise qui a donné le coup d'envoi de la conférence intergouvernementale dont sont issus les Traités de Rome, c'est encore en Italie qu'est prise la décision d'une nouvelle conférence intergouvernementale.

L'ampleur des sujets traités par la nouvelle conférence est certes moindre. Mais les enjeux politiques sont tout à fait comparables, voire supérieurs.

GENESE DES TRAITES DE ROME ET PREMIERE CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

L'échec de la Communauté européenne de défense et de la Communauté politique en avril 1954 avait provoqué une concentration des efforts d'unification européenne davantage sur le domaine économique. La résolution adoptée par les ministres des affaires étrangères des six Etats membres de la CECA () lors de leur conférence de Messine, les 1er et 2 juin 1955, a donné le coup d'envoi décisif de la nouvelle initiative.*

Suite à la conférence de Messine un comité intergouvernemental présidé par M. P.H. SPAAK, ministre belge des affaires étrangères, a été mis en place. Ce comité a été chargé d'élaborer un rapport sur les possibilités d'une union économique générale et d'une union dans le domaine nucléaire.

Lors de leur conférence de Venise, les 29 et 30 mai 1956, les ministres des affaires étrangères des «Six» ont accepté le rapport du comité SPAAK comme base de négociation destinée à élaborer un traité instituant un marché commun général et un traité créant une organisation européenne de l'énergie nucléaire et ont décidé la convocation d'une conférence intergouvernementale, en vue de la négociation des nouveaux traités.

La conférence intergouvernementale, présidée également par M. SPAAK, a tenu sa première réunion le 26 juin 1956 à Bruxelles.

Les travaux de la conférence ont connu des moments difficiles dus aux divergences des positions des délégations, le rapport SPAAK et les conférences de Messine et de Venise ayant fixé des objectifs et des orientations, mais pas apporté de clarification politique. Pour faire face à l'énorme complexité de la matière à régler, un dispositif approprié a été mis en place qui a permis d'assurer la continuité de l'impulsion politique, notamment grâce aux ministres des affaires étrangères qui ont consacré plusieurs réunions à l'avancement de la conférence.

Et les Chefs de Gouvernement, lors d'une conférence réunie les 19 et 20 février 1957, se sont mis d'accord sur les dernières questions restées en suspens, ce qui a ouvert la voie pour la signature des traités CEE et Euratom, intervenue le 25 mars de la même année à Rome.

() France, Belgique, Allemagne, Italie, Pays-Bas et Luxembourg.*

**DANS LE CONTEXTE DU
MONDE ACTUEL, CE NE
SONT PLUS SIX MAIS**

**D
O
U
Z
E
P
A
Y
S**

**QUI VONT JETER LES BASES
D'UNE VERITABLE UNION
EUROPEENNE.**

Il s'agit de remettre la construction européenne en perspective et de poser les bases politiques et institutionnelles d'un nouveau dynamisme.

La décision prise, la conférence intergouvernementale a été réunie selon la procédure prévue par l'art. 236 du Traité CEE :

- le 2 juillet la Présidence du Conseil (Luxembourg) a déposé un projet tendant à la révision du Traité ;
- le 22 juillet, le Parlement européen et la Commission ont émis chacun un avis favorable ;
- le même jour, le Conseil des Communautés décide d'émettre un avis favorable à la réunion d'une conférence intergouvernementale sur les objectifs fixés à Milan ;
- la Présidence convoque la conférence pour le 9 septembre 1985 .

L'article 236 du Traité CEE

Le gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité.

Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le Président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

- Le texte adopté par les Ministres le 22.7.1985-

...conformément à l'article 236, par. 2, le Président du Conseil convoque une Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats membres pour examiner le projet déposé par le Gouvernement luxembourgeois en date du 5 juillet 1985. Cette Conférence qui se tiendra au niveau des Ministres des Affaires Etrangères avec un Représentant de la Commission se réunira le 9 septembre à Luxembourg. L'Espagne et le Portugal seront représentés à cette Conférence.

Le Secrétaire Général du Conseil prendra les dispositions nécessaires pour assurer le Secrétariat de la Conférence.

Les Ministres des Affaires Etrangères chargent un Groupe de préparer ses travaux concernant la révision du Traité. Chaque Etat membre nomme son représentant au sein du Groupe. Le Président sera désigné par le Président de la Conférence.

Les Ministres des Affaires Etrangères chargent le comité politique d'élaborer, avant le 14 octobre 1985, le texte d'un projet de Traité, notamment sur la base des projets franco-allemand et britannique concernant la coopération politique en vue d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Ce projet sera examiné par les Ministres des Affaires Etrangères, réunis à cette fin au sein de la Conférence convoquée conformément au point 2 ci-dessus.

Les Ministres présenteront leurs conclusions sur tous ces points au Conseil Européen du mois de décembre 1985.

UNE QUESTION PREALABLE

Le mandat de la conférence inter-gouvernementale est double :

- réviser le Traité de Rome,
- élaborer un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune.

«Il y a plus que des nuances sur les finalités et sur le contenu de l'Union européenne, mais on imagine mal que cette Union puisse se faire sans qu'elle fonctionne sur la base d'institutions unifiées. Ce n'est pas possible aujourd'hui, mais nous devons ménager la possibilité qu'il en soit ainsi à l'avenir» (J. Delors).

Une question de méthode se pose ainsi avant toutes les autres : doit-on viser à la conclusion de deux Traités séparés ou bien est-il préférable qu'un seul instrument juridique englobe l'économique et le politique ?

Dès l'ouverture de la conférence intergouvernementale, la Commission européenne s'est fermement opposée à la première approche - deux traités - pour une raison évidente : il est à craindre que des institutions autonomes travaillant chacune de leur côté avec des compétences ne pouvant pas être étroitement délimitées s'opposent les unes aux autres.

L'adoption d'un cadre unique maintenant la dualité des matières et des régimes juridiques écarterait ce risque et présenterait deux avantages substantiels :

- les transitions nécessaires dans l'osmose entre l'économique, le social et le monétaire, d'une part, et la politique extérieure, d'autre part, seraient ménagées,
- la volonté d'aller vers l'Union européenne serait clairement et symboliquement affirmée devant les peuples de la Communauté et devant l'opinion mondiale.

LE COUP D'ENVOI

La première réunion de la conférence intergouvernementale a eu lieu le 9 septembre 1985 à Luxembourg. Y participaient les Ministres des Affaires Etrangères des Dix et ceux des pays en voie d'adhésion, Espagne et Portugal. La Commission était représentée par le Président Delors et par M. Ripa di Meana, Membre de la Commission.

Le Président, M. Jacques Poos, Ministre des Affaires Etrangères du Luxembourg, a tout d'abord constaté la disponibilité des trois délégations qui, à Milan, étaient réticentes quant à l'opportunité de la conférence ou quant à sa finalité, à participer pleinement aux travaux dans un esprit constructif*.

Un accord est rapidement intervenu sur l'organisation des travaux et sur les modalités d'association du Parlement européen et l'essentiel des discussions a porté sur l'orientation des travaux ultérieurs, sur la base d'une note de la Présidence et d'une déclaration introductive du président de la Commission.

* Il s'agit des délégations britannique, danoise et grecque.

L'association du P.E. aux travaux de la conférence

Les participants à la conférence intergouvernementale ont exprimé la ferme volonté de tenir compte dans leurs travaux du projet de traité d'Union européenne élaboré par le Parlement et d'informer régulièrement ce dernier sur les résultats de leurs travaux. Pour ce faire, il a été décidé qu'une «réunion d'information» aura lieu entre la présidence de la conférence et une délégation du Parlement après chaque session de la conférence ou d'un de ses groupes de travail.

Les objectifs

«Il s'agit - a dit M. Delors - de créer les conditions d'un ensemble économique pertinent et performant. De ce point de vue, quatre conditions essentielles forment un tout et ne peuvent pas être dissociées :

- la réalisation d'un véritable grand marché ;
- une maîtrise du progrès technologique ;
- une cohésion économique et sociale ;
- une certaine capacité monétaire ;

Les compétences

Le Président Delors a invité la Conférence à bien distinguer, en matière de compétences, entre compétences exclusives, compétences concurrentes et compétences potentielles.

COMPETENCES EXCLUSIVE, CONCURRENTE ET POTENTIELLE

Le Traité spécifie les domaines sur lesquels s'exercent - ou sont susceptibles de s'exercer - les compétences de la Communauté.

Parmi ces domaines, l'on peut distinguer :

- Les domaines de compétence exclusive, qui sont ceux dans lesquels seule la Communauté a le droit de légiférer. Sauf dérogation expressément décidée par les institutions communautaires, les Etats membres ne peuvent pas légiférer dans ces domaines.

Un exemple de compétence exclusive dans le Traité de Rome : le domaine des droits de douane.

- Les domaines de compétence concurrente, qui sont ceux dans lesquels la Communauté partage avec les Etats membres le droit de légiférer. Aussi longtemps que la Communauté n'exerce pas une telle compétence, les Etats membres conservent le droit de légiférer. Et dans la mesure et les limites où la Communauté l'exerce, la compétence nationale en est corrélativement limitée et les éventuelles lois nationales sont remplacées par une loi communautaire.

Un exemple de compétence concurrente dans le Traité de Rome : le droit de légiférer en matière d'orientation agricole.

- Les domaines de compétence potentielle, qui sont ceux sur lesquels le Traité reconnaît à la Communauté le droit de légiférer (avec compétence concurrente), mais où la compétence en question n'est effectivement attribuée à la Communauté qu'après une décision du Conseil de Ministres de la Communauté, prise à l'unanimité. Les domaines de compétence potentielle sont les domaines dans lesquels l'intervention de la Communauté peut s'avérer nécessaire ou utile à un stade ultérieur de l'intégration européenne.

Un exemple de compétence potentielle dans le Traité de Rome : la possibilité de mener une politique commune des transports en matière de navigation maritime et aérienne ouverte par l'article 84.

Les procédures

Une révision des procédures est nécessaire, notamment pour accroître les prérogatives du Parlement européen, mais également pour améliorer le processus de prise de décision au sein de la Communauté.

Le Président a dénoncé la «chape de plomb» de l'unanimité qui bloque la prise de décision. «Il faut réaliser sur cette question un saut qualitatif et rompre avec la recherche systématique de l'unanimité. Cette rupture doit être le passage à la majorité qualifiée dans des cas précis.»

Ce passage plus systématique au vote à la majorité qualifiée doit être complété par une amélioration des méthodes de décision au sein du Conseil et par une augmentation des pouvoirs de gestion de la Commission.

Un sujet vital : la différenciation positive

A la différence «négative», telle qu'elle a été envisagée par le Comité Dooge dans son rapport sur l'Union européenne, c'est-à-dire la possibilité pour un pays membre d'obtenir, suite à une décision prise à la majorité qualifiée, soit une période de transition de deux ou trois ans - pour avoir le temps de s'adapter - soit une dérogation, par exemple sous forme d'une clause de sauvegarde, le Président Delors considère indispensable d'ajouter la différenciation positive, qu'il a définie comme étant la possibilité pour quatre, cinq ou six Etats membres, dans le cadre d'une politique définie par les Douze, d'aller plus loin et plus vite que les autres.

Cette différenciation positive doit permettre aux Etats membres qui le veulent d'avancer ensemble - rejoins le cas échéant par des pays tiers - dans un domaine précis, à l'intérieur d'une politique définie par tous les Etats membres.

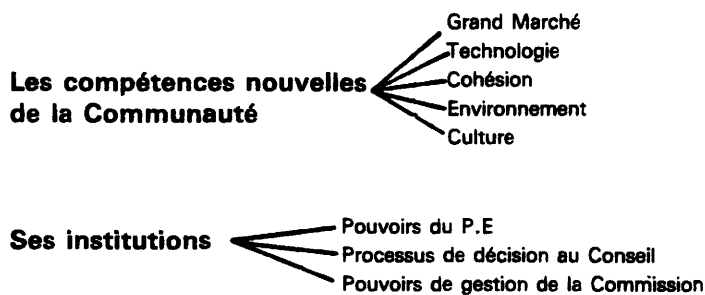
Un exemple de différenciation positive ? Ne pas attendre, pour définir une politique européenne des hélicoptères, que tous les Etats membres en fabriquent ! On ne peut pas ralentir le convoi pour attendre les voitures les plus lentes...

Sur la base du double mandat assigné à la conférence, deux comités distincts ont été chargés des travaux préparatoires :

- Le «Comité Préparatoire» est chargé de la **révision du Traité**. Ce groupe de travail, est le plus souvent appelé, du nom de son Président, «Groupe Dondelinger».
- Le «Comité Politique» est chargé de préparer un texte sur la **coopération politique**.

I. LA REVISION DU TRAITE

Les travaux du «Groupe Dondelinger» ont pris comme base de départ les propositions de la Commission portant sur :



Les propositions de la Commission sur le «grand marché», la technologie, la cohésion, recouvrent trois des quatre domaines que la Commission considère indispensables pour l'achèvement de l'intégration économique et sociale au sein de la Communauté.

En ce qui concerne une «certaine capacité monétaire» - 4ème pilier du socle nécessaire pour constituer un ensemble économique performant - il ne s'agit pas d'ouvrir à la Communauté de compétences nouvelles dans le domaine monétaire. Mais il faut que dans le cadre de la révision du Traité les compétences existant en matière monétaire soient confirmées et que des ouvertures sur l'avenir soient inscrites dans les textes. C'est ce que vise la proposition que le Président Delors a déposée sur la table du «Groupe Préparatoire».

1. ACHEVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR

L'objectif de créer un «grand marché unique» d'ici 1992 a été approuvé par le Conseil Européen de Milan en juin 1985.

* * * * *

La proposition de la Commission repose sur deux éléments essentiels :

- le premier est la réalisation au plus tard le 31 décembre 1992 d'un «espace sans frontières dans lequel les personnes, les marchandises, les services et les capitaux circulent dans les mêmes conditions que dans un Etat membre». Cette formule recouvre l'ensemble du programme présenté dans le «Livre blanc sur l'achèvement du Marché Intérieur», sur les principes duquel, le Conseil européen de Milan avait marqué son accord. Approche simple mais globale. Et cette globalité ne se prête pas à une décomposition qui isolerait tel ou tel aspect particulier.
- Le deuxième est un assouplissement du processus législatif par le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée pour l'adoption des mesures nécessaires à la réalisation du Marché Intérieur. Aujourd'hui, la grande majorité de ces mesures - qu'il s'agisse de barrières physiques, techniques ou fiscales - requiert l'unanimité. (Articles 99, 100 et 235).

Conclusions du Conseil européen sur l'achèvement du marché intérieur

Le Conseil accueille favorablement le livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur présenté à sa demande par la Commission.

Il charge le Conseil (de ministres de la Communauté) sur la base de ce livre blanc et en s'inspirant des conditions dans lesquelles a été menée à bien l'Union douanière : de mettre sur pied un programme d'action précis en vue d'atteindre la réalisation complète et effective des conditions d'un marché unique dans la Communauté au plus tard en 1992, selon des étapes fixes correspondant à des priorités préalablement déterminées et un calendrier contraignant.

Les progrès vers cet objectif devant être à la fois graduels et visibles, le Conseil Européen invite la Commission à présenter rapidement ses propositions et le Conseil à assurer leur adoption dans les délais établis par le calendrier (1)

...

(1) ce calendrier étant le calendrier contraignant visé au paragraphe précédent (NDIR).

Consciente toutefois des problèmes spécifiques posés par la libre circulation des personnes, la Commission ne propose pas pour le moment de vote à la majorité qualifiée dans ce domaine. Mais elle propose d'inscrire dans le Traité que les Etats membres coopèrent, en liaison avec la Commission, notamment en ce qui concerne l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants de pays tiers, la lutte contre la criminalité et la drogue. Le passage au vote à la majorité qualifiée pour la libre circulation des personnes interviendrait à partir de 1993.

Les coûts de la «non-Europe» sont considérables. On prévoit, par exemple, que l'ouverture des marchés publics nationaux à la concurrence européenne pourrait faire économiser aux budgets nationaux 40 milliards d'Ecus. De même, on estime que les formalités douanières que les entreprises continuent à devoir remplir aux frontières internes de la Communauté comportent un coût économique annuel de 12 milliards d'Ecus. Les effets «dynamiques» seraient encore plus considérables : un doublement de production pour les composants électroniques se traduit par des économies d'échelle de l'ordre de 20 %. Globalement l'Europe gaspille 2 % de son PIB parce qu'elle n'a pas achevé son «marché intérieur».

En même temps, sa compétitivité globale est en recul : en dix ans, la part de la Communauté sur les marchés du monde occidental industrialisé s'est réduite de deux points. Sa capacité de créer des emplois supplémentaires est quasiment inexistante.

Plus de cohésion économique se traduirait par plus de croissance. Et chaque point de croissance supplémentaire signifierait 400 000 emplois nouveaux.

La proposition de la Commission à la Conférence intergouvernementale est un texte «formel». Pour le fond il faut se reporter au «Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur», dont les traits essentiels sont résumés ci-après.

LE LIVRE BLANC SUR L'ACHEVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR

Dans son livre blanc la Commission distingue trois catégories de barrières à éliminer : physiques, techniques et fiscales.

Barrières physiques : la Commission propose d'éliminer tous les contrôles aux postes-frontière internes de la Communauté pour fin 1992. A cette date ces postes devraient avoir disparu étant entendu que pour quelques domaines particuliers justifiant le maintien de contrôles intercommunautaires (notamment lutte contre la drogue et le terrorisme) d'autres moyens devront être trouvés par la Commission et les Etats membres.

Barrières techniques : il s'agit d'éliminer, harmoniser ou rendre interchangeables un nombre important de réglementations et normes nationales concernant les produits et qui constituent de véritables entraves occultes aux échanges. Il s'agit aussi de règles et normes nationales entravant la libre circulation de services. Toutes ces réglementations empêchent d'instaurer les conditions les plus favorables au développement d'une coopération industrielle et commerciale fructueuse et s'opposent à la saine et libre concurrence entre entreprises de la Communauté notamment pour les marchés publics.

Barrières fiscales : la Commission propose d'harmoniser les taux de la fiscalité indirecte dans la mesure nécessaire à éliminer les risques de distorsion des échanges ; ce qui ne signifie pas que pour une même marchandise ou un même service les taux doivent être identiques dans tous les pays de la Communauté. Des petites différences peuvent parfaitement se concevoir : pour la TVA sur un même produit, des écarts, limités à 5 %, ne feraient pas obstacle à la libre circulation.

Très important pour l'achèvement du marché intérieur, le domaine fiscal est l'un des plus difficiles à aborder dans le cadre de l'intégration européenne. La politique fiscale est l'un des principaux instruments des politiques gouvernementales : la structure et les taux d'un système fiscal forment un tout ayant sa propre logique interne. La Commission en est consciente et estime que des dérogations pourraient s'avérer nécessaires. Mais, dès maintenant, les gouvernements devront s'engager à ne pas prendre de mesures qui compliqueraient davantage l'harmonisation fiscale européenne.

Taux de TVA

En ce qui concerne le nombre de taux, sept des neuf Etats membres (1) utilisent un ou plusieurs taux réduits en plus du taux normal. Trois d'entre eux appliquent également un taux majoré. Cela semble indiquer qu'un système commun comporterait probablement plusieurs taux. Cependant, malgré la prédominance actuelle des systèmes à taux multiples, l'application d'un taux unique présente des avantages très importants.

Taux effectifs de TVA dans les Etats membres (mars 1985)

	Réduit	Normal	Majoré	TVA en % du PIB
Belgique	6 et 17	19	25 (2)	7,67
Danemark	-	22	-	9,84
Allemagne	7	14	-	6,34
France	5,5 et 7	18,6	33,3	9,19
Irlande (3)	10	23	-	8,22
Italie	2 et 9	18	38	5,48
Luxembourg	3 et 6	12	-	6,04
Pays-Bas	5	19	-	6,83
Royaume-Uni (3)	-	15	-	5,22

(1) La Grèce n'a pas encore introduit la TVA, pas plus que L'Espagne ou le Portugal.

(2) Une taxe de luxe supplémentaire de 8 % est perçue sur certains produits.

(3) L'Irlande et le Royaume-Uni appliquent également des taux zéro à une large gamme de biens et services.

Les droits d'accise

Compte tenu du grand nombre de produits soumis aux droits d'accise (28 boissons alcoolisées et 7 produits pétroliers, par exemple), il n'est guère possible de présenter tous les taux pour les différents Etats membres. Le tableau donne néanmoins une bonne représentation des niveaux des droits d'accise appliqués dans les différents pays de la Communauté.

Exemples de droits d'accise dans les Etats membres (mars 1985)

Ecu par	20	1 litre	1 litre	0,75 l de	1 litre
(1)	cigarettes	de bière	de vin	spiritueux	de super carburant
Belgique	0,73	0,13	0,33	3,78	0,25
Danemark	1,86	0,65	1,35	9,58(2)	0,28
Allemagne	1,02	0,07	0,00	3,43	0,23
France	0,31	0,03	0,03	3,37	0,36
Grèce	0,28	0,22	0,00	0,16	0,29
Irlande	1,14	1,14	2,74	7,84	0,36
Italie	0,57	0,18	0,00	0,75	0,49
Luxembourg	0,54	0,06	0,13	2,54	0,20
Pays-Bas	0,74	0,23	0,33	3,79	0,28
Royaume-Uni	1,25	0,70	1,60	7,70	0,29

(1) Un Ecu - environ 6,75 FF

(2) Moyenne estimée

2 - RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

Le progrès technologique joue un rôle central dans nos sociétés en raison de son impact sur la croissance économique, sur la création d'emplois, sur le progrès social et culturel, sur l'environnement et la sécurité.

Sur dix ordinateurs personnels vendus en Europe, huit viennent des Etats-Unis. Sur dix magnétoscopes, neuf viennent du Japon. Quant aux fabricants européens de circuits intégrés, ils ne couvrent que 30 % de leur marché national et 13 % du marché mondial. Depuis 1972, le taux de croissance annuel (en termes réels) de la production de biens de haute technologie en Europe n'a pas dépassé 5 %, alors qu'il s'élevait à 7,6 % aux Etats-Unis et 14 % au Japon.

La Communauté européenne doit relever le défi. Le progrès technologique est un facteur stratégique qu'elle doit maîtriser. Pour rétablir sa compétitivité et fonder une croissance plus forte et plus stable. Et pour assurer une convergence plus marquée de ses économies à travers un relèvement de la capacité d'innovation de tous ses Etats membres.

L'EUROPE PEUT, QUAND ELLE VEUT !

L'absence de compétence générale clairement établie dans les Traités en matière de politique de recherche et de développement technologique est une des raisons pour lesquelles la mise en oeuvre d'une action communautaire dans le domaine des nouvelles technologies a été jusqu'ici lente - et bien modeste - par rapport à l'ampleur des enjeux.

* * * * *

La Commission propose que la Communauté se donne pour objectif de renforcer les bases technologiques de l'industrie européenne et d'assurer le développement de sa compétitivité internationale. Et, qu'à cette fin, elle soutienne la coopération des entreprises, des centres de recherche et des universités et se prononce pour l'ouverture des marchés publics nationaux et la définition de normes communes.

L'ensemble des actions communautaires ferait l'objet d'un programme-cadre pluriannuel fixant les objectifs, la participation financière globale de la Communauté et sa répartition entre lesdits objectifs.

Ce programme-cadre serait adopté à l'unanimité, mais c'est à la majorité qualifiée que seraient décidés les programmes sectoriels qui s'insèreraient dans ce programme et définiraient des objectifs spécifiques, le contenu technique, la durée, les moyens, les modalités d'exécution...

Les programmes sectoriels peuvent être des programmes complémentaires auxquels ne participent que certains Etats membres qui contribuent à leur financement.

LA VOLONTE POLITIQUE DU CONSEIL EUROPEEN

(extrait des conclusions du conseil européen de Milan - juin 1985)

«Le Conseil européen constate qu'un effort collectif de maîtrise des technologies nouvelles est la condition pour le maintien de la compétitivité européenne. Il a en conséquence décidé d'ajouter à la Communauté une nouvelle dimension technologique.»

«Le conseil européen approuve et fait sien le rapport de la Commission relatif au renforcement de la coopération technologique en Europe.»

La Commission a fait une proposition d'ensemble qui comprend à la fois des propositions concrètes, un savoir-faire qui permet de stimuler et de catalyser les recherches et offre un dispositif financier adapté aux différentes exigences de la recherche fondamentale, de la recherche-développement et de l'innovation.

En outre, la Commission a proposé un schéma institutionnel d'ensemble qui donne un signal clair aux industriels et offre un cadre de coopération avec les pays tiers.

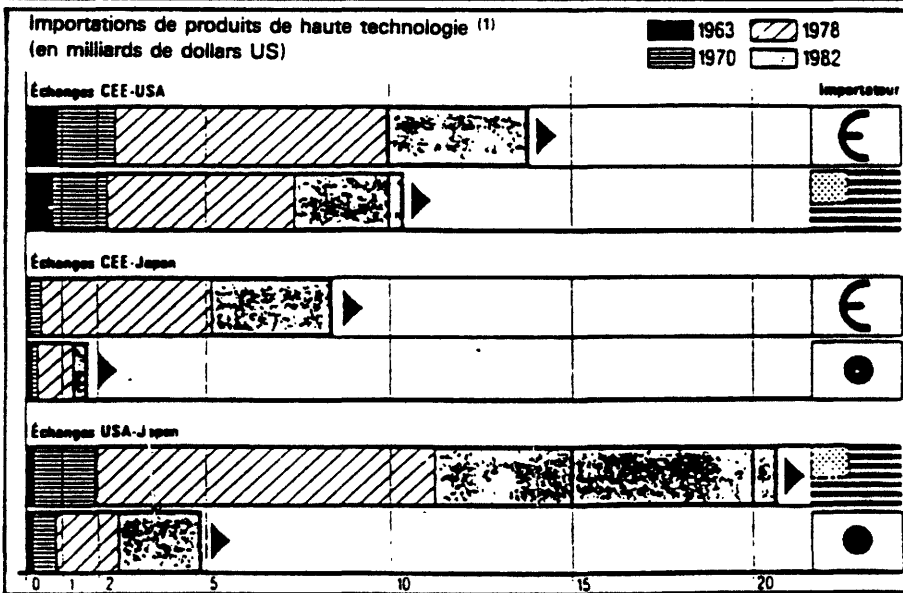
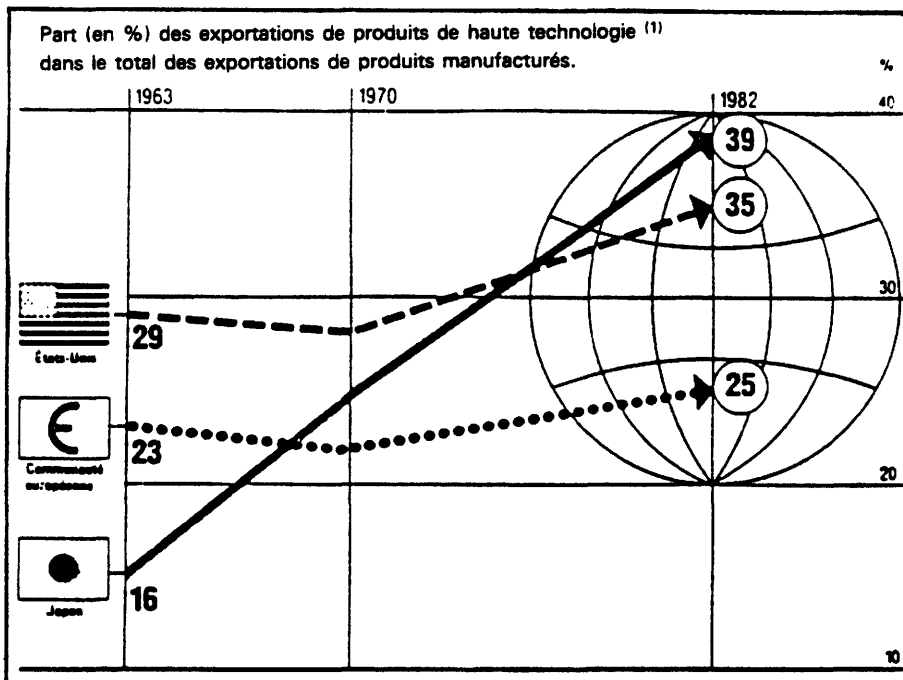
LE DEFI

La Communauté, bien qu'elle dispose d'un marché intérieur du même ordre de grandeur que ceux du Japon et des Etats-Unis, affronte leur concurrence avec un marché segmenté par de multiples barrières et sans stratégie technologique commune : les politiques de R & D et leurs moyens étant, à d'heureuses exceptions près, dispersés entre les Etats membres.

La médiocre performance industrielle de l'Europe se traduit dans l'érosion de son excédent commercial pour les produits de haute technologie. En 20 ans, le taux de couverture des importations de haute technologie de la CEE est passé de 190 % à 110 % (1983).

L'Europe peut-elle se contenter de la position dominante qu'elle occupe encore dans les produits de technologie moyenne alors que les pays en voie d'industrialisation d'Asie et d'Amérique Latine sont prêts à prendre le relais ? Doit-elle se résigner à voir émigrer ses meilleurs cerveaux aux Etats-Unis et laisser le Japon conquérir ses parts de marché ?

Peut-elle maintenir son niveau de vie, renverser l'évolution du chômage, assurer son autonomie sans relever les défis technologiques du monde extérieur ?



⁽¹⁾ 28 produits bénéficiant des plus fortes dépenses de recherche-développement. D'après Brendan Cardiff in «Economie européenne», n° 16 juillet 1983.

Grand marché et technologie : l'importance de la dimension communautaire

Un marché suffisamment grand et cohérent est une condition préalable à l'épanouissement rentable des technologies nouvelles c'est-à-dire à leur passage des laboratoires aux usines.

Les nouvelles techniques sont la condition nécessaire mais non suffisante du progrès.

Le grand marché est indispensable pour faire sauter les goulots d'étranglement de la production. Il permettra de mettre en oeuvre des normes européennes, d'ouvrir les marchés publics, d'harmoniser la législation en matière de propriété industrielle, d'introduire un label européen.

La dimension communautaire est la seule capable d'offrir aux scientifiques et aux industriels européens la possibilité de rassembler le potentiel humain, financier et de marché dont ils ont besoin pour innover.

Deux exemples

Télécommunications : aussi important que le charbon et l'acier en 1950

Au sein des technologies de l'information, les télécommunications posent des problèmes particuliers :

Par leurs réglementations et leurs commandes, les pouvoirs publics déterminent largement l'évolution du secteur ;

Le secteur est marqué par d'importantes mutations techniques : la numérisation (qui utilise le langage code de l'ordinateur), les fibres optiques (dont la capacité de transmission est beaucoup plus importante), la micro-électronique (qui permet une miniaturisation et une réduction des coûts). Des services et des équipements nouveaux apparaissent ainsi : impression de textes à distance, interrogation de bases de données, échanges de fichiers entre ordinateurs, surveillance d'immeubles à distance, assistance aux personnes isolées, radiotéléphonie, vidéo-conférence, télévision numérique, etc.

La situation de l'Europe se présente dans les termes suivants :

Les télécommunications constituent un secteur privilégié pour la relance de l'investissement productif. Avec une valeur ajoutée d'à peine 1 % du produit brut communautaire, elles affectent 55 % de la valeur ajoutée totale de la Communauté et 62 % de l'emploi. Les possibilités théoriques, sur les marchés européens comme sur ceux du tiers-monde, sont énormes. Encore faut-il que l'industrie communautaire puisse en tirer parti pour amortir un effort de recherche et de développement qui devra être très important si elle veut conserver son rang de premier exportateur mondial. En effet, la concurrence se fait de plus en plus internationale et elle joue sur la taille et sur l'unité de grands marchés comme ceux des Etats-Unis et du Japon.

- *Les points faibles de l'Europe : des exportations comportant une part croissante de matériels en voie d'être dépassés ; une fragmentation du marché européen en marchés nationaux dominés par des producteurs locaux qui disposent dès lors de chasses gardées, mais à qui font défaut les longues séries et les économies d'échelle nécessaires pour rentabiliser l'innovation ; des incertitudes pour les utilisateurs compte tenu des surcoûts qu'entraîne ce cloisonnement, des inconnues qui subsistent quant à la configuration des réseaux futurs et des contraintes découlant des réglementations nationales. Ces incertitudes expliquent partiellement le fait que le marché européen ne devrait croître que de 5 % par an entre 1980 et 1990, alors que le taux mondial approchera les 8 %.*

Biotechnologies

Le progrès des sciences de la vie permet d'utiliser un nombre croissant de molécules et de cellules vivantes, d'origine végétale ou animale, et de tirer parti de leur propriétés dans l'agriculture, l'agro-alimentaire, les industries chimiques et pharmaceutiques, de même que pour produire de l'énergie de biomasse ou protéger l'environnement en récupérant les déchets. L'enjeu économique est essentiel : 40 % des produits manufacturés ont une origine biologique et l'on estime que le marché mondial des biotechnologies pourrait atteindre 100 milliards de dollars en l'an 2000. L'Europe doit pouvoir rivaliser sur ce marché avec ses principaux concurrents extérieurs. Elle doit aussi pouvoir utiliser les biotechnologies pour réaliser certains de ses objectifs politiques. Citons notamment le développement de l'autonomie alimentaire du Tiers Monde et la modération des dépenses publiques dans des secteurs tels que l'agriculture et les soins de santé, où les applications des biotechnologies sont riches de potentialités encore inexploitées.

Toutes les puissances industrielles se sont lancées dans la course vers la « biosociété », mais les dépenses américaines représentent le double de celles de la Communauté pour la recherche et bien plus encore pour les applications industrielles, tandis que le Japon met en oeuvre des programmes ambitieux. Des chercheurs européens émigrent vers les Etats-Unis, tandis que les échanges de la Communauté se caractérisent par des déficits importants en matière de commerce comme de brevets. A l'origine de cette situation : la dispersion des politiques nationales de recherche-développement, le cloisonnement du marché européen par des législations et des normes nationales différentes, une certaine pénurie de scientifiques suffisamment et adéquatement formés.

3 - RENFORCEMENT DE LA COHESION COMMUNAUTAIRE

Un texte d'importance politique majeure

Le renforcement de la cohésion économique et sociale entre les Etats membres est fondamental pour l'avenir de la Communauté.

Les différences structurelles dans la Communauté à Douze sont bien plus importantes que celles qui existaient - il y a 30 ans - entre les «Six». Et elles risquent d'être accentuées par la mise en oeuvre du «Grand Marché». Faute d'une action structurelle efficace, qui tende à compenser les déséquilibres, le risque serait grand de voir la Communauté s'affaiblir.

Le principe de la cohésion

La création d'un marché commun, puis d'un véritable grand marché intérieur, entre les douze pays aura des répercussions différentes sur les différentes régions, les différents secteurs d'activité, donc sur les différents groupes sociaux de la Communauté. Cela signifie que - de cette évolution souhaitable pour tous - d'aucuns tireront plus de bénéfices que d'autres. Certains pourraient même, à court terme du moins, en être «lésés».

De ce fait, la création de cet espace économique intégré et sans frontières - puis sa poursuite dans le temps - ne peut s'imaginer qu'en admettant le principe d'une certaine «redistribution» entre tous les participants pour parvenir à une évolution plus harmonieuse de l'ensemble.

Le premier article de la proposition de la Commission, inspiré du Préambule du Traité de Rome, vise à ce que les Etats membres réaffirment avec force le principe de la cohésion.

Les moyens de la cohésion

La Commission considère qu'il existe trois moyens complémentaires de renforcer la cohésion communautaire :

- la prise en compte du principe de cohésion dans la mise en oeuvre du marché intérieur et de toutes les politiques communes ;**
- la coordination des politiques économiques des Etats membres ;**
- l'action des fonds communautaires à finalité structurelle, de la BEI et d'autres instruments à caractère financier dont le Conseil pourrait décider la création (emprunts, prêts...).**

Les instruments de politique structurelle existants, et l'esprit qui préside à leur mise en oeuvre, ne semblent en effet pas adéquats pour répondre aux besoins de la cohésion nécessaire à la Communauté élargie à douze et amplifiée aux dimensions du «grand marché».

La Commission estime que le temps est venu d'une véritable politique structurelle communautaire, basée sur des instruments financiers poursuivant leur véritable objectif, coordonnés entre eux, diversifiés dans leurs ressources et concentrant leurs interventions sur des missions clairement définies.

4 - «CAPACITE MONETAIRE» DE LA COMMUNAUTE

Le domaine de la monnaie, voie royale d'intégration économique, peut devenir un chemin plein d'embûches, tant est grande la «sensibilité» de ceux qui y évoluent et petite est la marge de manoeuvre de ceux qui le gouvernement.

* * * * *

La monnaie est au coeur de la souveraineté nationale. Et la coopération monétaire est l'un des piliers du «socle» nécessaire à l'achèvement de l'intégration économique et sociale de la Communauté. Aussi, dans le cadre de la Conférence Intergouvernementale, il n'était pas possible de ne pas parler de monnaie, mais il n'était pas souhaitable d'en parler avec «légèreté».

De ce fait, les propositions sur la «capacité monétaire» présentées par le Président Delors sont inspirées par une grande prudence. Mais aussi par la raison politique : dans le cadre de la réforme du Traité que poursuit la Conférence Intergouvernementale, il faut inclure l'objectif monétaire sous son aspect juridique.

Le texte présenté à la C.I. repose sur quatre principes :

- Une extension des compétences monétaires de la Communauté n'est pas nécessaire. Mais ces compétences existent. Elles sont dans le Traité. Il s'agit de les confirmer, de reconnaître qu'il est légitime que la Communauté traite de questions monétaires.
- La politique monétaire a un caractère plus ou moins autonome selon les Etats membres et il n'est pas question de bouleverser les systèmes nationaux existants.
- Il faut que le Système Monétaire Européen (S.M.E) - qui, depuis qu'il existe, a prouvé son efficacité - soit inscrit dans le Traité. Et il faut que le Traité prévoit des progrès graduels de ce système.
- Cette innovation juridique n'entraîne pas, ipso facto, une innovation factuelle. Mais elle confirme, d'une part, une compétence existante, et elle institue, d'autre part, une compétence potentielle. Il s'agit de formuler une possibilité de développement du Système Monétaire Européen allant ultérieurement jusqu'à la création d'un Fonds Monétaire Européen. En attendant d'en arriver là, des progrès sont possibles, notamment en ce qui concerne les interventions du FECOM dans le développement de l'Ecu.

Le Fonds européen de coopération monétaire (FECOM)

Le Fonds européen de coopération monétaire a été créé par un règlement du 3 avril 1973. Doté de la personnalité juridique, il est administré par un conseil d'administration composé des membres du comité des gouverneurs de banques centrales ainsi que d'un membre de la Commission, Il agit conformément aux directives du Conseil. Ses opérations sont libellées en unité de compte européenne (UCME, UCE, puis Ecu).

. Dans un premier stade de fonctionnement, le Fonds a été chargé d'assurer :

- la concertation nécessaire au bon fonctionnement du système de change (serpent) ;
- la multilatéralisation des opérations résultant des interventions entre banques centrales en monnaie communautaire pour défendre les parités : le FECOM comptabilise les dettes et créances de chaque banque vis-à-vis des autres, détermine le solde final et fait procéder au règlement mensuel des soldes. Jusque là, ces opérations étaient effectuées par accord de banque à banque ;
- la gestion du financement à très court terme prévu par l'accord de Bâle (10 avril 1970). Il s'agit, pour le très court terme, de possibilités de tirage illimité à 30 jours à partir de la fin du mois (45 jours en moyenne), renouvelable une fois dans la limite de la quote-part débitrice de chaque pays (volume maximum de tirage auquel il a droit) qui dépend de sa quote-part créditrice (c'est-à-dire l'engagement financier maximum qu'il est prêt à prendre).

. Dans le système monétaire européen, le FECOM a vu son rôle accru :

- Les banques centrales sont désormais tenues de mettre à la disposition du FECOM (mais non de transférer) 20 % de leurs réserves en or et en devises ; en contrepartie de ce dépôt, sont émis - à titre précaire, puisqu'il n'y a pas de transfert - des Ecus, que les pays utilisent pour rembourser les dettes à très court terme contractées pour soutenir leur monnaie. Cette mise à disposition se fait sous la forme de crédits croisés (swaps) renouvelés de trois mois en trois mois. L'évaluation de ces apports en or et en devises se fait sur la base des cours du marché et est réajustée tous les trois mois. Les banques centrales créditrices ne sont obligées d'accepter des Ecus de leur débiteur que dans la limite de 50 % du règlement de sa dette ;
- le volume des facilités de crédit disponible a été augmenté (25 milliards d'Ecus).

Mais le FECOM n'a pas encore été doté des réserves propres qui auraient fait de l'Ecu un avoir de réserve et un moyen de règlement à part entière, donc une véritable monnaie : en effet, les Etats membres n'ont pas accepté de se dessaisir définitivement à son profit d'une partie de leurs réserves monétaires nationales. Leurs réticences ont empêché jusqu'ici la transformation du FECOM en un fonds monétaire européen.

Le système monétaire européen

Les mécanismes du système monétaire européen (SME) ont été adoptés par le Conseil européen de Bruxelles les 4 et 5 décembre 1978. Le système monétaire européen est entré en vigueur le 13 mars 1979.

Les objectifs du SME

Le SME vise à établir des relations de changes plus stables entre les monnaies européennes et à susciter un rapprochement des situations économiques des Etats.

La stabilité des relations de change est indispensable au fonctionnement du Marché Commun : la politique agricole commune est très gênée par les fluctuations monétaires ; les industriels ne peuvent profiter pleinement du marché européen ; enfin, le développement continu des échanges est lié à la suppression des risques de change.

Mais la stabilisation des taux de change ne peut intervenir sans l'existence d'une certaine convergence des politiques économiques des Etats membres. Les différences de rythme d'inflation, par exemple, entraîneront des ajustements fréquents de parité. Pour que le SME fonctionne bien, il faut que les Etats s'imposent une certaine discipline et s'efforcent de rapprocher leurs politiques. Il faut aussi que naisse une solidarité plus forte entre les Etats, afin de réduire les disparités économiques, sources de divergences monétaires.

Enfin, le SME cherche à faire un nouveau pas vers la constitution d'un ensemble monétaire européen individualisé capable de résister aux vagues de spéculation et aux fluctuations du système monétaire international, et notamment aux variations du dollar.

Comment fonctionne le SME ?

Neuf pays de la Communauté participent depuis 1979 au SME, dont sept à part entière. En effet, deux pays bénéficient d'arrangements spéciaux : la Grande-Bretagne qui ne participe pas au mécanisme de change, et l'Italie qui a choisi, comme l'y autorisait l'accord instituant le SME, d'appliquer des marges de fluctuations plus larges que les autres pays. La Grèce ne doit décider que plus tard de sa participation.

Le système monétaire européen est à la fois un système de change et d'intervention, un système de règlement et un système de crédit qui reposent sur un élément de référence, l'Ecu.

L'Ecu au centre du SME

L'Ecu (European Currency Unit) est l'élément central du SME. Comme l'ancienne unité de compte européenne (UCE), il se définit par un « panier de monnaies » : sa valeur est égale à la somme de quantités fixes de chaque monnaie communautaire, calculées en référence à l'importance économique de chaque pays. Ainsi 1 Ecu = 0,719 DM = 1,31 FF, etc. (cf. tableau 1). La livre et la drachme entrent dans la composition de l'Ecu bien que la Grande-Bretagne et la Grèce ne participent pas au SME.

Comme chaque monnaie entre dans la composition de l'Ecu pour une quantité fixe, son poids relatif en pourcentage de l'ensemble varie en fonction de l'évolution de son cours sur le marché des changes. Les poids respectifs de chaque monnaie dans l'Ecu se sont donc passablement modifiés depuis l'entrée en fonction du SME.

Une clause prévoit d'ailleurs que la composition de l'Ecu sera réexaminée tous les cinq ans, ou sur une demande si le poids de l'une des monnaies a varié de plus de 25 %.

Composition de l'Ecu et pondération (15 septembre 1984)

Devise	Montants (Quantité) (1979)-1984)	Montants fixes /Quantité) depuis le 15-9-84	pondé- ration au 15-9-84 (en %)
Deustchemark	0,828	0,719	32
Franc français	1,15	1,31	19
Livre sterling	0,0885	0,0878	15
Lire italienne	109	140	10,2
Florin	0,286	0,256	10,1
Franc belge	3,66	3,71	8,50
Franc luxembourg	0,14	0,14	
Couronne danoise	0,217	0,219	2,7
Livre irlandaise	0,00759	0,00871	1,2
Drachme	—	1,15	1,3

Source : L'Europe des Communautés - Documentation Française

5. - ENVIRONNEMENT ET CULTURE : LES NOUVELLES FRONTIERES

La Communauté Européenne a besoin de «nouvelles frontières». Les jeunes générations s'y intéresseront si elle sait contribuer davantage à l'amélioration du cadre de vie, à la communication culturelle entre les peuples et à la solution des problèmes du Tiers Monde.

ENVIRONNEMENT

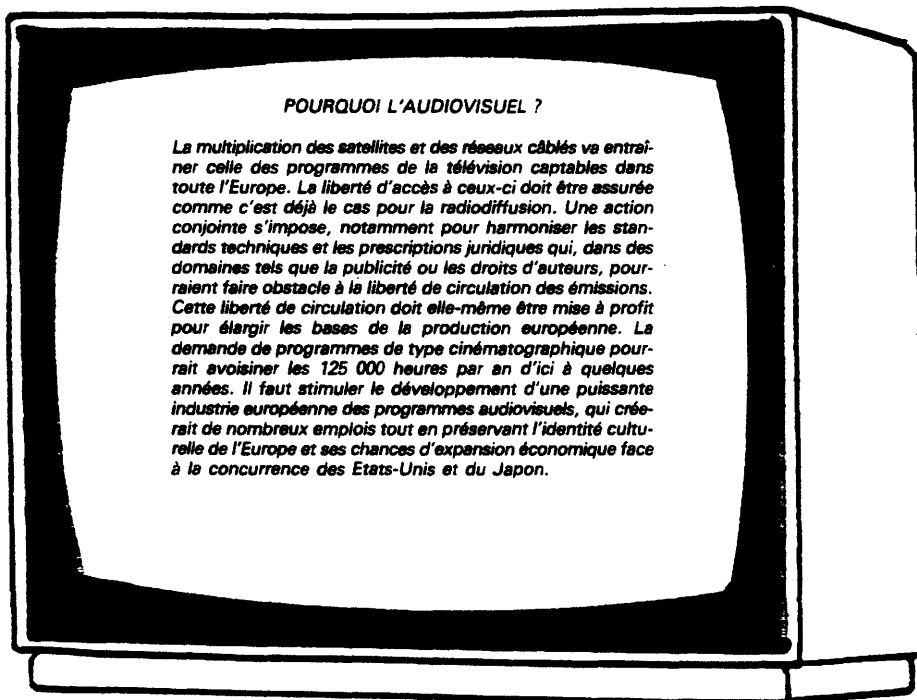
La nécessité d'une politique communautaire de l'environnement avait été proclamée par les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté lors de leur «sommet» de Paris, en octobre 1972. Un premier programme d'action a été adopté en 1973. Un autre a suivi en 1977. Un troisième programme couvre la période de 1983-1986.

La Commission propose que le principe et les objectifs d'une politique communautaire de l'environnement soient maintenant inscrits formellement dans le Traité. L'action qui en résultera pourra être beaucoup plus profonde et efficace.

PROMOTION DES VALEURS CULTURELLES COMMUNES

La Commission propose d'inscrire dans le Traité que la Communauté contribue à l'affirmation de l'identité culturelle européenne et à la promotion des valeurs culturelles communes, dans le respect de leur diversité.

Les moyens audiovisuels (TV, Cinéma) pourraient être un premier terrain d'encouragement des initiatives culturelles européennes.



6. - RENFORCEMENT DES POUVOIRS DU PARLEMENT EUROPEEN

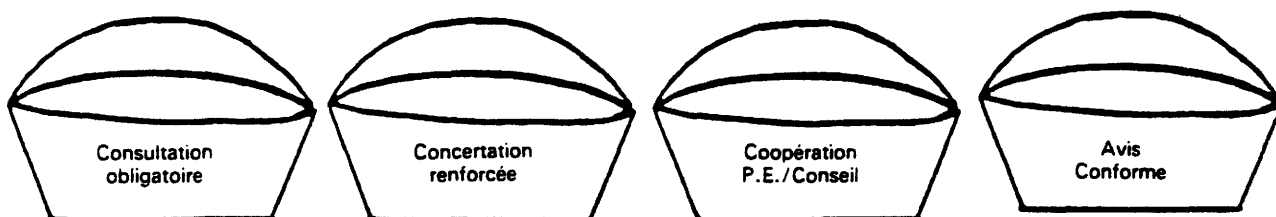
Les pouvoirs du Parlement Européen

L'actuelle séparation des pouvoirs entre les institutions se caractérise par un déséquilibre entre les pouvoirs du Conseil et ceux du Parlement et ce déséquilibre nuit au bon fonctionnement de la Communauté dans son ensemble.

Le Parlement jouit d'une incontestable légitimité démocratique depuis son élection au suffrage universel direct mais ses pouvoirs demeurent extrêmement limités. En matière législative, il ne dispose que de pouvoirs consultatifs, en matière budgétaire le Parlement peut voter des dépenses sans prendre la responsabilité de décider de nouveaux impôts.

La Commission estime que cette situation est malsaine, qu'il y a lieu d'y remédier en donnant au Parlement les pouvoirs et les responsabilités qui lui permettent d'assumer progressivement son rôle d'institution démocratique.

Les propositions de la Commission prévoient une répartition des pouvoirs du Parlement en quatre «corbeilles» :



Le contenu des «corbeilles» : plus de pouvoirs...

Extension de la consultation

La Commission propose d'étendre l'obligation de consulter le Parlement avant que le Conseil n'arrête un acte à toutes les dispositions pour lesquelles celle-ci n'est pas actuellement prévue. Au total, une dizaine de dispositions du Traité seraient concernées par cette extension.

Concertation

Il existe actuellement une procédure de concertation convenue d'un commun accord entre le Conseil, le Parlement Européen et la Commission pour les actes de portée générale ayant une implication financière. Son objet est de permettre au Conseil, par un dialogue avec une délégation du Parlement, d'être mieux informé de la portée de l'avis du Parlement et de rechercher un accord avec lui.

La Commission propose d'élargir le champ d'application de la concertation, qui ne sera plus limité aux actes à incidence financière, d'en insérer le principe et de définir son objectif dans le nouveau Traité.

Coopération du Parlement et du Conseil

La révision du Traité vise à la réalisation rapide du marché intérieur et à donner de nouveaux objectifs à la Communauté («grand marché intérieur», recherche et développement technologiques...). La Commission propose une association effective du Parlement européen au pouvoir législatif dans les domaines pour lesquels elle propose un vote du Conseil à la majorité qualifiée. Cette association du Parlement se ferait dans le cadre d'une nouvelle procédure dite de Coopération Parlement-Conseil qui serait la suivante :

- Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après avis du Parlement européen, arrête un acte en première lecture.
- L'acte du Conseil est transmis au Parlement européen. Si, dans un délai de deux mois après cette communication, le Parlement européen approuve cet acte ou s'il ne s'est pas prononcé dans ledit délai, le Conseil arrête définitivement l'acte concerné.
- Le Parlement européen, dans le délai de deux mois visé au paragraphe 2, peut, à la majorité absolue des membres qui le composent proposer des amendements à l'acte du Conseil. Il peut également, à la même majorité, rejeter l'acte du Conseil. Ces délibérations sont transmises au Conseil et à la Commission.
- La Commission rend un avis sur le résultat des délibérations du Parlement européen.
- Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut, après avis favorable de la Commission, adopter les amendements du Parlement européen et arrêter définitivement l'acte ainsi amendé. En cas d'avis défavorable, il statue à l'unanimité. Le Conseil, statuant à l'unanimité, peut modifier les amendements du Parlement européen ou passer outre à son rejet et adopter définitivement l'acte concerné.

Procédure d'avis conforme

La Commission propose que le Parlement européen donne son avis (ou son accord à la décision du Conseil) dans quatre cas qui relèvent de la «Constitution» de la Communauté :

- l'établissement d'une procédure uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (article 138 § 3),
- la création de ressources propres (articles 201),
- la révision du Traité (article 236),
- l'adhésion d'un nouvel Etat membre (article 237).

Dans ces quatre cas, le Traité prévoit une procédure mixte qui associe la décision du Conseil et la ratification des Parlements nationaux.

Or, la Commission considère qu'un texte soumis par ratification aux Parlements nationaux doit avoir reçu le plein accord du Parlement européen.

...Plus de responsabilités : le contrôle juridictionnel

Le renforcement des pouvoirs du Parlement est aux yeux de la Commission un symbole de démocratisation du processus de décision communautaire.

Mais partager le pouvoir, c'est aussi - c'est surtout - partager les responsabilités. C'est dans cet esprit que la Commission a proposé qu'à l'avenir, le Parlement soit soumis, comme le sont le Conseil et la Commission, au contrôle juridictionnel de ses actes par la Cour de Justice.

7. - PROCESSUS DE DECISION DU CONSEIL DE MINISTRES

La lettre

L'article 148 du Traité est à la base du mode de décision du Conseil des Ministres de la Communauté. Il prévoit qu'en règle générale et sauf disposition contraire du Traité, les décisions sont acquises à la majorité simple des membres du Conseil (majorité simple pour dix pays = six - majorité simple pour douze pays = sept).

Les «dispositions contraires du Traité» peuvent prévoir soit l'unanimité, soit la majorité qualifiée.

Pour les cas où une majorité qualifiée est requise, les voix des membres du Conseil sont affectées d'une pondération qui, comme son nom l'indique, tient compte du «poids» relatif des divers Etats membres dans la Communauté (population, PIB,...). Le vote à la majorité qualifiée est par ailleurs assorti de règles limitant le poids des «grands» pays (ceux dont la voix compte le plus) afin d'éviter qu'en s'unissant les «grands» n'imposent leur volonté aux «petits».

L'esprit

Depuis des années, le Conseil pratique la recherche systématique du consensus de tous les Etats membres pour chaque décision même minime. Le fait que le Conseil ne passe pas au vote, même lorsqu'une décision pourrait être prise à la majorité qualifiée est une cause de paralysie de la Communauté.

A la base de cette déviation de l'esprit communautaire, il y a la menace de recours à ce qu'on appelle le compromis de Luxembourg. A partir de ce «pseudo-accord», le système de décision s'est perverti. Et les habitudes prises sont tellement ancrées qu'un changement institutionnel est nécessaire : le vote à la majorité doit devenir la règle, le vote à l'unanimité, l'exception.

Le compromis de Luxembourg du 29 janvier 1966

Le compromis du Luxembourg met fin à la crise ouverte par la France, le 30 juin 1965, lorsque, à l'occasion de décisions à prendre sur le financement de la politique agricole commune (prévoyant notamment la création de ressources propres), ce pays suspend pendant sept mois sa participation au Conseil de ministres, refusant de donner tout caractère de supranationalité à la Communauté.

Alors qu'à partir du 1er juillet 1965, fin de la période de transition, certaines décisions allaient, d'après les Traités, pouvoir être prises à la majorité simple ou à la majorité qualifiée, cet arrangement stipule que «lorsque des intérêts très importants» de l'un des partenaires seront en jeu, le consensus sera requis au sein du Conseil.

.I - Lorsque dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou 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.

.II - 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.

.III - Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

.IV - Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté.

.V - Les membres du Conseil se proposent d'adopter les décisions ci-après d'un commun accord à l'unanimité :

- règlement financier agricole,
- complèrrent à apporter à l'organisation du marché des fruits et légumes,
- règlement portant organisation du marché du sucre,
- règlement portant organisation du marché des matières grasses,
- fixation des prix communs : viande bovine, riz, sucre, huile d'olive, graines oléagineuses, lait.

D'autre part, il a été reconnu que toutes les questions concernant le Kennedy Round seraient considérées comme «très importantes».

Dans la pratique, la règle de l'unanimité s'est substituée au vote à la majorité, gênant souvent l'adoption de décisions importantes. En outre, plus le nombre des membres de la Communauté s'est accru, plus la menace d'enlèvement de toute réforme importante et de blocage des rouages institutionnels est devenue réelle.

VOTE A LA MAJORITE QUALIFIEE : ARTICLE 148 PAR. 2 DU TRAITE

Pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée les voix des membres sont affectées de la pondération suivante :

Texte actuel (Communauté à Dix)		Texte en vigueur le 1er janvier 86 (Communauté à Douze)	
Belgique.....	5	Belgique.....	5
Danemark.....	3	Danemark.....	3
Allemagne.....	10	Allemagne.....	10
Grèce.....	5	Grèce.....	5
France.....	10	France.....	10
Irlande.....	3	Irlande.....	3
Italie.....	10	Italie.....	10
Luxembourg.....	2	Luxembourg.....	2
Pays-Bas.....	5	Pays-Bas.....	5
Royaume-Uni.....	10	Royaume-Uni.....	10

Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins :		Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins :	
- 45 voix, lorsqu'en vertu du présent Traité elles doivent être prises sur proposition de la Commission .		- 54 voix, lorsqu'en vertu du présent Traité elles doivent être prises sur proposition de la Commission.	
- 45 voix exprimant le vote favorable d'au moins six membres dans les autres cas .		- 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres dans les autres cas.	

Les propositions de la Commission

La Commission propose :

- D'une part, de remplacer dans un certain nombre de cas l'unanimité prévue par le Traité par un vote à la majorité qualifiée. Il s'agit notamment de domaines-clé pour la réalisation du marché intérieur et la mise en place d'une communauté de la technologie ;
- D'autre part, de réaffirmer dans la révision du Traité le principe du vote à la majorité qualifiée qui figure déjà dans les textes mais qui est resté jusqu'ici lettre morte .

La défense de ses intérêts vitaux est un droit - et un devoir - pour chaque Etat membre . Mais: il s'agit de savoir quels sont ces intérêts «vitaux» . Il s'agit aussi de savoir que les intérêts de tous seront en définitive le mieux protégés par la participation à une Communauté puissante dotée d'un mécanisme de décision efficace .

Le «Grand Marché» au rythme actuel...

Rien que pour l'élimination des entraves techniques, on a calculé que si le Conseil devait statuer sur toutes les propositions prévues par la Commission à l'unanimité, la réalisation du marché intérieur prendrait plus de 30 ans !

Des architectes qui ont le temps...

Il a fallu 15 ans de discussions pour parvenir à l'adoption de la proposition de directive de la Commission pour le droit d'établissement des architectes .

La décision du Conseil a été prise à l'unanimité ...

8 - LES POUVOIRS DE GESTION DE LA COMMISSION

Comment permettre à la Commission de gérer plus efficacement ?

Le système actuel présente de graves défauts...

La Commission ne dispose de pouvoirs de gestion que dans la mesure où le Conseil les lui a attribués (articles 155 - quatrième tiret - du Traité CEE). Or, malgré les exhortations répétées de Chefs d'Etat et de gouvernement, l'attribution de compétences d'exécution à la Commission est, dans la plupart des cas, source de longues discussions, le Conseil voulant subordonner la compétence d'exécution ou de gestion à des modalités qui vont, dans certains cas, jusqu'à réserver en réalité la prise de décision de gestion au Conseil lui-même.

des inconvénients...

D'une part, le Conseil passe un temps considérable à discuter du principe et des modalités des attributions de compétence à conférer à la Commission. D'autre part, ces modalités sont si variées et si complexes qu'il s'est constitué, en matière de gestion, une large zone grise préjudiciable à la fois à l'efficacité de cette gestion et à la claire détermination de ceux qui en sont responsables.

et des risques pour l'avenir.

Il est douteux que, dans ces conditions, la Commission puisse efficacement prendre les mesures d'exécution indispensables à l'unification du marché intérieur ou gérer, avec la souplesse nécessaire, les actions décidées par le Conseil dans le domaine de la technologie.

Ajouter, comme le fait le Conseil, des contraintes souvent superfétatoires aux contraintes inhérentes au système communautaire, c'est prendre le risque de finir par rendre inapplicables ses décisions politiques.

La solution

La solution que propose la Commission est que l'attribution de compétences de gestion à la Commission doit être la règle. Le Conseil pouvant toutefois exceptionnellement y déroger.

Quant aux modalités, elles devraient se limiter à l'obligation de consulter deux ou trois types de comités composés de représentants des Etats membres, sans que le Conseil se réserve de façon plus ou moins détournée la décision. Il est évident, en effet, que la Commission tiendra le plus grand compte de l'avis émis par ces comités mais il y a lieu de lui laisser clairement la responsabilité de la décision finale à prendre.

* * * * *

II- LA COOPERATION POLITIQUE

L'article 67 du projet de Traité instituant l'Union européenne adopté par le Parlement en février 1984 stipule que, en ce qui concerne les relations internationales :

«Le Conseil européen a la responsabilité de la coopération, le Conseil de l'Union assure la conduite de celle-ci. La Commission peut proposer des politiques et des actions qui sont mises en oeuvre, à la demande du Conseil européen ou du Conseil de l'Union, soit par la Commission, soit par les Etats membres».

Bien que le Conseil de l'Union doive assurer la conduite de la coopération entre les Etats membres dans les relations internationales, ni le projet de Traité, ni les rapports ou résolutions sur lesquels il se base ne fait spécifiquement mention d'un secrétariat responsable de la mise en oeuvre de cette coopération.

Toutefois, le rapport au Conseil européen (mars 1985) du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles (Comité Dooge) indique que l'on pourrait envisager, dans un premier temps, plusieurs mesures de nature à faire progresser l'expression d'une voie commune.

Ce rapport propose le renforcement des structures de la CEE par :

«la création d'un secrétariat permanent de la coopération politique, afin de permettre aux présidences successives d'assurer une meilleure continuité et cohérence des travaux ; le secrétariat utiliserait dans une large mesure l'infrastructure du Conseil et devrait contribuer à renforcer la cohésion entre la coopération politique et la politique extérieure de la Communauté».

Le 28 juin 1985, le premier jour de la réunion du Conseil européen de Milan, le Président français, Monsieur Mitterrand, et le Chancelier allemand, Monsieur Kohl, proposent un projet d'Union européenne à leurs collègues. L'article 10 de ce projet traite de façon assez détaillée de la coopération politique :

Article 10, paragraphe 1 :

«La présidence de la coopération politique sera assumée par l'Etat signataire qui exerce la présidence des Communautés. Elle sera assistée par un secrétariat général du Conseil de l'Union européenne installé de façon permanente dans le lieu principal des travaux de la Communauté».

Paragraphe 2 :

«Le Secrétariat général sera placé sous la direction du Secrétaire général de l'Union européenne, chargé de la coopération politique, qui sera désigné par le Conseil de l'Union européenne pour une durée de quatre ans».

Paragraphe 3 :

«Les autres membres du Secrétariat général seront nommés pour une période de deux ans par les ministres des Affaires étrangères des Etats signataires».

Paragraphe 4 :

«Ce secrétariat aura pour tâche principale d'assister la présidence pour assurer la continuité de la coopération politique entre les Etats signataires et sa cohérence avec les positions de la Communauté».

Dans le document britannique sur la coopération politique européenne, distribué quelques jours avant le Conseil européen de Milan, l'on retrouve en réalité la plupart des points abordés par le projet franco-allemand de Traité d'Union européenne. Le 22 juillet 1985, les ministres des Affaires étrangères chargent le comité politique d'élaborer le texte d'un projet de traité, notamment sur la base des projets franco-allemand et britannique concernant la coopération politique, en vue de la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune.

* * *

Les travaux préparatoires relatifs à la coopération politique progressent, au sein du Comité politique (composé des directeurs des Affaires politiques de chaque Etat membre), sur la base des projets britannique et franco-allemand déposés pour le Conseil de Milan ainsi que des projets des Pays-Bas et de l'Italie qui introduisent des amendements à ces textes. La Commission est représentée au sein du Comité politique ; elle n'a pas pour l'instant, en dehors d'une note sur la structure de l'acte, élaboré de proposition.

2 septembre 1985

NOTE DE LA COMMISSIONObjet : Structure de l'acte :

- portant modification du Traité CEE
- relatif aux dispositions sur la coopération politique européenne.

1) - Au vu des conclusions du Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985 sur les moyens de faire progresser l'Union européenne et des avis rendus, conformément à l'article 236 du Traité CEE, le Président du Conseil des Communautés européennes a convoqué une conférence pour examiner :

- un projet de révision du Traité instituant la CEE ;
- un projet de Traité concernant la coopération politique européenne.

2) - La même conférence aura donc pour mission d'examiner et d'arrêter deux séries de dispositions différentes. L'unité de l'enceinte de négociation n'aura, en particulier, ni pour objet, ni pour effet de changer la nature particulière de la coopération politique qui repose sur un consensus des représentants de tous les Etats membres et dont les décisions ne présentent aucune des caractéristiques des actes communautaires. Les institutions de la Communauté, dans la mesure où elles y sont associées, y jouent un rôle différent de celui qui leur est imparti dans les Traités de Paris et de Rome.

3 - Malgré ces différences, qui doivent être maintenues, il est capital, comme la Commission l'a souligné dans son avis du 22 juillet 1985, de combiner les deux démarches et d'établir les conditions réalistes d'une osmose entre, d'une part, l'économique, le social, le financier et le monétaire et, d'autre part, la politique extérieure.

La Commission estime que, tout en maintenant la dualité actuelle des matières et des régimes juridiques, il est juridiquement possible et politiquement indispensable de réaliser l'oeuvre envisagée dans un instrument unique.

4) - Cet instrument comporterait un préambule et un bref dispositif communs. Le dispositif affirmerait, pour l'essentiel, que les Communautés européennes et la Coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à l'unification de l'Europe.

Ensuite viendraient deux titres distincts consacrés respectivement à la modification du Traité CEE et à la Coopération politique européenne. Les dispositions du premier de ces deux titres viseraient à améliorer le processus de prise de décision par les trois institutions politiques (Conseil, Parlement, Commission) et à préciser ou compléter les compétences de la Communauté. Seules, ces dispositions auraient rang et valeur de Traité constitutif des Communautés européennes et ne pourraient être modifiées que selon la procédure prévue à l'article 236 CEE. Quant aux dispositions de l'autre titre, relatives à la Coopération politique, elles auraient la valeur que leur confère le droit international public classique.

Parmi les dispositions finales, l'une d'elles pourrait prévoir le rapprochement à terme de la Communauté européenne et de la Coopération des Etats membres dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité.

5) - La Commission considère que l'adoption d'un tel schéma par la conférence aurait une portée hautement symbolique tant pour les peuples des Etats de la Communauté que pour les pays tiers. Elle montrerait clairement que les Etats membres entendent poursuivre comme un ensemble unique, quoique selon des modalités différentes, les objectifs communs qui ont été assignés à la Communauté et à la Coopération politique.
