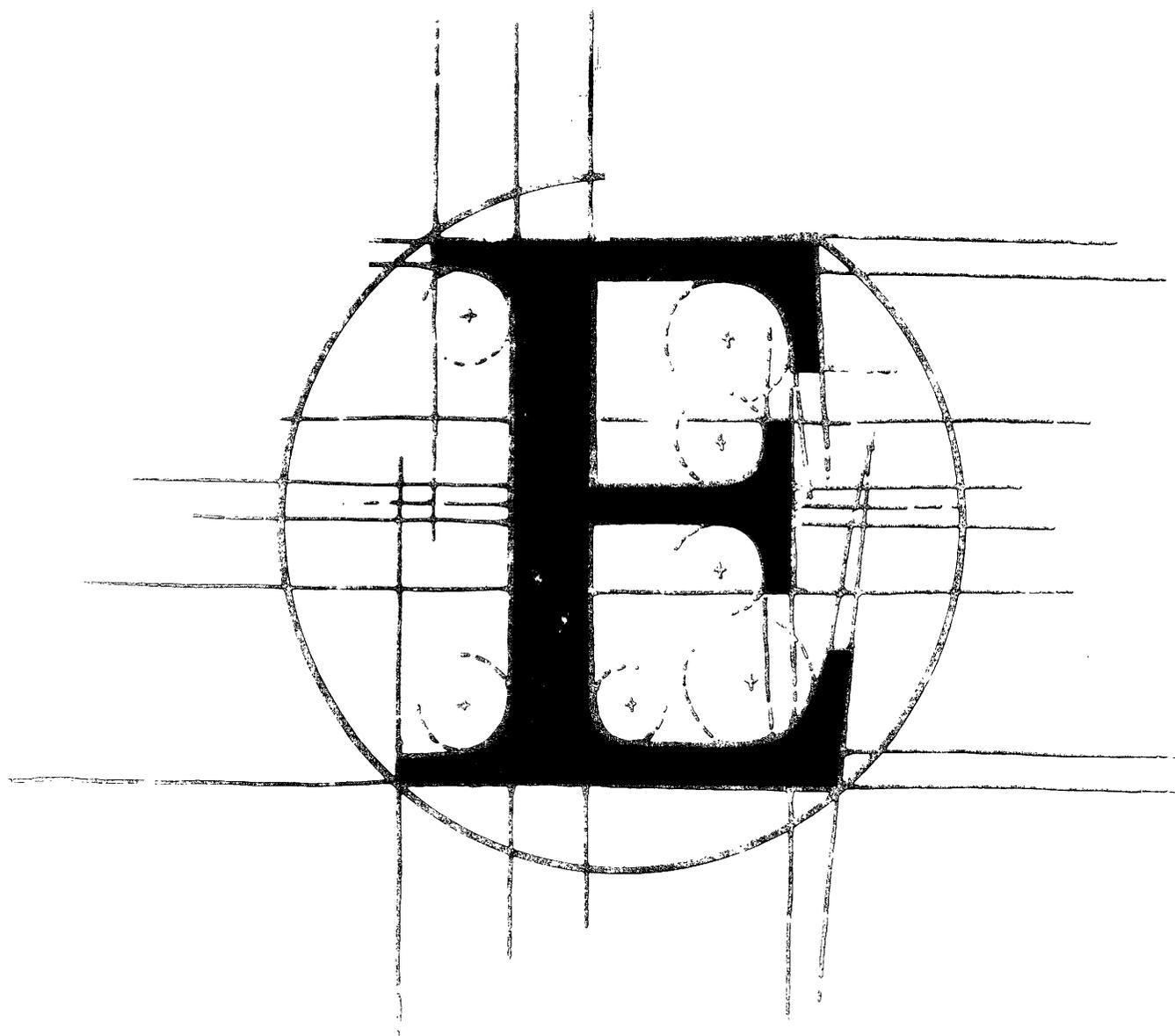


LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

De l'économie à l'homme



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

LA
CONSTRUCTION
EUROPÉENNE

De l'économie à l'homme

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage

© CECA-CEE-CEEA, Bruxelles-Luxembourg, 1979

Printed in the FR of Germany

Les articles et textes paraissant dans cette publication peuvent être reproduits librement, en entier ou en partie, avec citation de leur origine

ISBN 92-825-1212-6

N° de catalogue: CB-28-79-633-FR-C

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Avant-propos	4
 A — LE CONTEXTE	
Chapitre I: Historique de la construction de l'Europe	6
Chapitre II: Les institutions des Communautés européennes	16
Chapitre III: Le budget de la Communauté	28
 B — DE L'ÉCONOMIE ...	
Introduction: L'Europe face à la crise	41
Chapitre IV: Problèmes agricoles et réponse de la Communauté	42
Chapitre V: La politique énergétique	52
Chapitre VI: La politique industrielle européenne	66
Chapitre VII: La sidérurgie dans la Communauté	80
Chapitre VIII: Le système monétaire européen	94
 C — ... À L'HOMME	
Chapitre IX: La politique de concurrence	102
Chapitre X: La politique régionale européenne	110
Chapitre XI: La politique sociale	124
Chapitre XII: L'Europe et la qualité de la vie	148
Chapitre XIII: L'Europe et l'individu	154
 D — UN ENSEMBLE OUVERT	
Chapitre XIV: L'action extérieure de l'Europe	170
Chapitre XV: L'Europe et les pays en voie de développement	178
Chapitre XVI: L'Europe élargie	190
 Bibliographie générale	 200
 Lexique	 202

AVANT- PROPOS

Cet avant-propos vise essentiellement à fournir au lecteur le fil conducteur qui le guidera dans sa meilleure compréhension de la démarche suivie par le présent ouvrage, qui tend à épouser la logique du développement de la Communauté.

A — Le contexte

Le préambule du traité de Rome, qui instituait en 1957 le Marché commun et l'Euratom, fixait, notamment, comme objectifs à l'Europe:

- l'union entre les peuples,
- le développement du progrès économique et social,
- l'amélioration des conditions de vie et d'emploi,
- la sauvegarde de la paix et de la liberté.

L'énoncé de ces quelques objectifs ne procède pas d'une vérité brusquement révélée; ils sont le résultat d'un long processus historique qui a abouti en 1957 au traité de Rome (chapitre I: historique de la Construction de l'Europe).

Pour atteindre les objectifs du traité de Rome, il a fallu mettre en place des institutions (chapitre II: les institutions) et doter la Communauté des moyens financiers indispensables à la réalisation de ces objectifs (chapitre III: le budget de la Communauté).

B — De l'économie . . .

L'intégration a d'abord débuté au niveau sectoriel (chapitre IV: problèmes agricoles et réponse de la Communauté; chapitre V: la politique énergétique; chapitre VI: la politique industrielle européenne; chapitre VII: la sidérurgie dans la Communauté). La récente installation d'une zone de stabilité monétaire en Europe a notamment pour but de faciliter cette intégration (chapitre VIII: le système monétaire européen).

C — ... à l'homme

Cependant, une intégration sectorielle, dans un libéralisme même surveillé, tend à écraser le plus faible au profit du plus fort, que ce soit au plan des entreprises comme à celui de la région. C'est pourquoi ont été mises en œuvre, d'une part, des règles de bonne conduite dans les rapports économiques (chapitre IX: la politique de concurrence), d'autre part, des règles de solidarité pour un développement harmonisé des régions de la Communauté (chapitre X: la politique régionale européenne).

Mais la CEE n'est pas seulement une Communauté de marchands et de techniciens. Elle est aussi et surtout faite par des hommes et des femmes: que ceux-ci soient travailleurs, étrangers ou qu'ils vivent dans la pauvreté (chapitre XI: la politique sociale), qu'ils se trouvent sur les lieux d'habitation ou de loisirs (chapitre XII: l'Europe et la qualité de vie), qu'ils soient citoyens, consommateurs, élèves, étudiants ou chercheurs (chapitre XIII: l'Europe et l'individu).

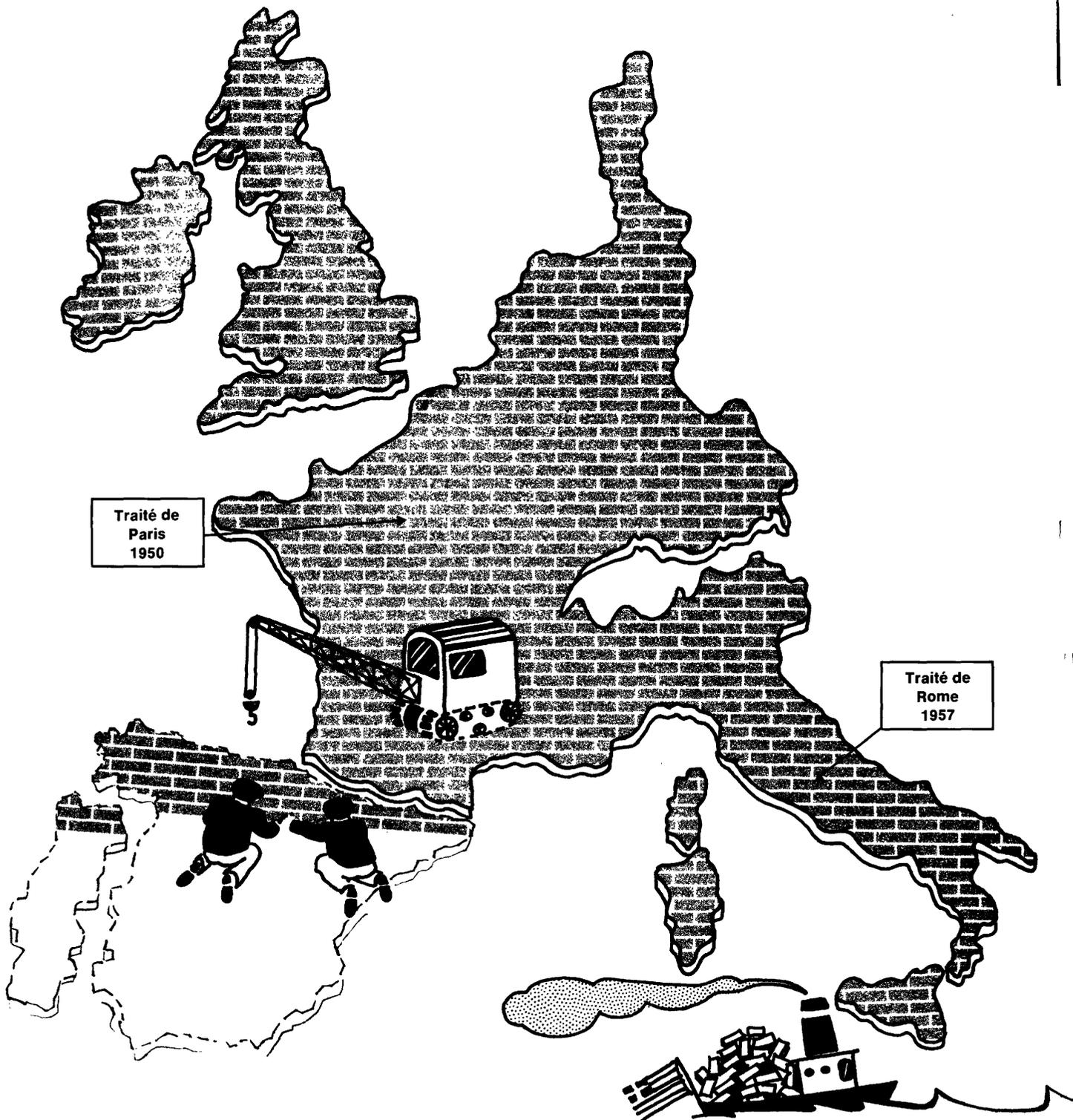
D — Un ensemble ouvert

La Communauté européenne est, enfin, un ensemble ouvert:

- aux pays tiers, en général, dans les limites de la sécurité interne de la Communauté et de la réciprocité (chapitre XIV: l'action extérieure de l'Europe);
- aux pays en voie de développement, à des conditions plus privilégiées que pour l'ensemble des autres pays tiers (chapitre XV: l'Europe et les pays en voie développement);
- aux pays européens qui partagent son idéal de paix et de liberté (chapitre XVI: l'Europe élargie).

CHAPITRE I

Historique de la construction



TEXTE

de l'Europe

Les raisons de s'engager dans l'aventure de l'édification d'une Communauté européenne sont nombreuses: apaisement des querelles intestines entre États européens; acquisition de la dimension nécessaire aux économies modernes; création d'une entité assez importante pour répondre aux défis des grandes puissances et des grandes entreprises multinationales et pour jouer un rôle dans la gestion d'un monde nouveau; etc. Nombreux sont également les schémas possibles d'organisation de cette Communauté. Rétrospectivement, on constate en fait qu'aux diverses époques de la Communauté, certains motifs, certains objectifs ont été prédominants par rapport à d'autres et que ces priorités ont été mouvantes au long de l'histoire communautaire.

Un historique de la construction européenne est donc en même temps une revue d'un certain nombre d'objectifs poursuivis et de méthodes adoptées en fonction des circonstances et des priorités politiques du moment. Certains fils conducteurs apparaissent cependant, qui font de l'histoire européenne un processus bien particulier et typique malgré ses avatars.

LES ANTÉCÉDENTS

L'Europe a connu dans un lointain passé des stades relativement avancés d'union, au moins culturelle, au sens large du terme. Jusqu'au 16^e siècle, le latin a été la langue commune des lettrés qui professaient aussi bien à Bologne et à Paris qu'à Oxford ou à Louvain et se sentaient partout également chez eux. Bien plus tard, un Voltaire travaillait aussi bien pour la Prusse que pour la France et entretenait des relations extrêmement étroites avec les dirigeants russes et avec les Anglais; de nouveau son champ d'action naturel était l'Europe. Ce n'est qu'assez récemment que les nationalismes ont émietté radicalement le continent.

Certes les peuples européens se sont fait la guerre depuis toujours. Mais les choses ont changé d'aspect avec l'exacerbation des nationalismes. Cette évolution est intimement liée au degré croissant d'organisation interne des États. Jadis la puissance publique n'intervenait guère dans la vie quotidienne des populations et contribuait relativement peu à orienter leur vie culturelle, sociale et économique, à l'exception d'une petite frange d'élites, ou de façon très indirecte. Actuellement, si on trace une frontière au milieu d'une population de traditions homogènes, il ne faut pas deux générations pour rendre cette population radicalement hétérogène: les systèmes scolaires sont différents, de même que les tempéraments et les traditions nationales, les pratiques administratives, les taux et méthodes d'imposition fiscale et, bien souvent, la langue diffère également. C'est pourquoi les querelles d'ordre politique ou économique entre deux morceaux de l'Europe ont pris depuis le 19^e siècle une allure et ont eu des effets tout différents de ce qui se passait auparavant.

La situation s'est aggravée au 20^e siècle, surtout à partir du moment où les nations européennes ont été divisées en blocs idéologiques profondément différents et hostiles et où ceci a débouché sur l'immense tuerie de la seconde guerre mondiale ainsi que sur la division et l'effondrement politique et économique de l'Europe qui en sont résultés.

PREMIÈRES ÉBAUCHES

- La première motivation de la construction européenne a donc été, dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, d'éviter de pareilles catastrophes, le déclenchement de nouvelles guerres entre les États européens. C'est tout le sens des appels de grands leaders européens à l'unité, depuis celui de Winston Churchill à Zurich en 1946. Il est à remarquer que ce désir de pacification en Europe a surtout été vu sous l'angle de la réconciliation franco-allemande. Les Anglais pour leur part convaincus d'avoir encore un destin international privilégié à l'échelle du monde et en liaison avec les Américains, ont vu ces affaires comme concernant essentiellement le continent européen et ont conçu leur rôle en tant qu'appui extérieur à l'œuvre de réconciliation. Il leur répugnait en particulier de se détacher du Commonwealth en se liant trop à l'Europe.

Les ambitions politiques des dirigeants européens, y compris d'un certain nombre de Britanniques, ont cependant été plus vastes dès les années 1950. Dans le contexte d'un monde dominé par les deux super-puissances et face à la menace soviétique vécue de façon de plus en plus aiguë (satellisation de l'Europe orientale par les Russes, coup de Prague en février 1948, blocus de Berlin en 1948-1949, guerre de Corée, maintien d'une puissante armée soviétique en présence du désarmement occidental), ils ont cherché à consolider les démocraties européennes et à rendre à ce qui restait d'une Europe indépendante, l'Europe occidentale, les moyens de survivre et des possibilités de décisions autonomes. Ceci était recherché dans le cadre de l'alliance militaire avec les États-Unis, mais tout en essayant de se donner les moyens d'une politique propre et d'un rôle original dans le monde.

- Si le rapprochement franco-allemand a été au départ l'objectif immédiat, il est intéressant de noter que les événements ont rapidement pris une tournure différente d'une simple opération purement politique et formelle de réconciliation entre gouvernements. Certes l'objectif initial et fondamental des pères fondateurs de l'Europe a été d'ordre politique. Il s'agissait de créer un nouvel et original groupement de nations, opération de portée très vaste et multiforme. Mais leur volonté a été également de souligner que, dans le monde moderne, il ne suffit pas de prendre des décisions de politique générale au niveau gouvernemental; il faut monter la coopération organiquement et en y impliquant les opérateurs publics et privés, surtout dans les domaines où leur coopération est utile et nécessaire et où l'absence de coopération mène nécessairement à des conflits graves.

Ce fut le mérite particulier d'un Jean Monnet d'avoir eu cette vision d'ensemble.

Comme il l'écrivait à l'époque: «Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.»

Dès le départ donc, les objectifs politiques généraux de la construction européenne d'une part, les terrains et méthodes économiques de réalisation d'autre part se sont trouvés intimement liés.

- Exemple est à cet égard l'histoire de la formation de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). Il s'agissait d'un secteur où il y avait une utilité certaine à créer une coopération à l'échelle européenne pour éviter des concurrences au couteau, bénéficier de la grande dimension, faciliter les nécessaires restructurations.

Bien plus, apparaissait dans le secteur en question une menace de conflit économique-politique très aigu entre la France et l'Allemagne, conflit qui aurait divisé profondément l'Europe au moment où elle n'avait pas trop de toutes ses forces pour sa reconstruction.

C'est le 9 mai 1950 que M. Robert Schuman, ministre des affaires étrangères français, rendait publique une déclaration de son gouvernement qui proposait la mise en commun des ressources de charbon et d'acier de France et d'Allemagne, dans une organisation ouverte à tous les pays d'Europe. La méthode était donc double: commencer par créer entre les Européens une solidarité de fait par des réalisations concrètes, en l'occurrence la mise en commun de productions de base, créer des institutions et des règles communes. En un an et malgré des difficultés innombrables, le traité de Paris créant cette première Communauté était prêt: il fut signé le 18 avril 1951, par les «Six» (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas). Les Anglais jugèrent impossible d'accepter l'engagement d'établir une Autorité dotée de pouvoirs souverains.

Certains traits essentiels des structures européennes datent de cette toute première expérience, notamment la dualité institutionnelle où l'on trouve une institution (la Haute Autorité, absorbée depuis dans la Commission) détentrice du pouvoir d'initiative et gardienne de l'intérêt communautaire et du traité, et une autre institution (le Conseil) regroupant les représentants des États membres. Il est à noter qu'à cette époque, les pouvoirs relatifs de la Haute Autorité étaient plus considérables que ne le sont actuellement ceux de la Commission dans le cadre de la Communauté économique européenne (CEE); la Haute Autorité était en effet dotée de certains pouvoirs de décisions supranationaux, dont a d'ailleurs hérité la Commission dans les seuls domaines du charbon et de l'acier. L'idée d'inclure dans le système institutionnel une assemblée parlementaire date aussi de cette époque.

- L'étape suivante fut celle de la Communauté européenne de défense (CED). Tout comme dans le cas du charbon et de l'acier, des problèmes urgents se sont posés dans le cadre de la défense de l'Europe et il semblait que seule une solution relevant de l'intégration européenne pouvait éviter le risque d'une résurgence du militarisme allemand et les conflits susceptibles d'en résulter. N'oublions pas non plus que l'opinion publique et un certain nombre de leaders politiques envisageaient des objectifs d'intégration politique dans la construction européenne: l'Assemblée de la CECA élaborait ainsi, à la demande des gouvernements, un projet de Communauté politique européenne.

Cette fois ce fut l'échec, qui fut officiellement constaté lorsqu'en 1954 le ministre Mendès-France soumit sans espoir la ratification du traité CED à l'Assemblée nationale française, où il fut repoussé par la coalition des gaullistes et des communistes. Les grandes ambitions politiques de la CED ayant été ainsi déçues, il y eut un moment de profond découragement. Beaucoup se demandèrent si l'on n'avait pas visé un objectif impossible avec l'intégration européenne. L'élan politique était cependant suffisant pour qu'un groupe de dirigeants européens décide dès 1955 de reprendre la marche en avant. Cette fois, ils évitèrent les sujets politiquement trop sensibles comme la défense, et visèrent l'intégration économique «pour maintenir l'Europe à la place qu'elle occupe dans le monde, pour lui rendre son influence et son rayonnement, et pour augmenter d'une manière continue le niveau de vie de sa population» (réunion des ministres des affaires étrangères des «six», le 1^{er} juin 1955, à Messine).

LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

De cette nouvelle approche et sur la base du rapport d'un Comité d'experts, présidé par M. Paul-Henri Spaak, sortit le traité de Rome, signé le 25 mars 1957 et mis en œuvre (au niveau des politiques et des institutions) à partir du début de 1958, créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). De quoi s'agissait-il essentiellement?

- D'éliminer progressivement tous les obstacles à la libre circulation des marchandises, mais aussi de tous les facteurs de production: personnes, entreprises, services, capitaux. Aussi d'uniformiser les conditions auxquelles les importations en provenance du reste du monde entrèrent dans ce nouvel ensemble. Mais le traité prévoit également l'harmonisation des politiques économiques générales, et la mise en œuvre de politiques communes (notamment dans le domaine de l'agriculture, de la concurrence, des transports, des relations commerciales avec le monde, de la fiscalité, de l'énergie).

Par contre, il est presque muet au sujet de la conduite des politiques économiques et monétaires générales. Ceci s'explique, d'une part par le fait que la stabilité et la convergence économiques et monétaires semblaient, à l'époque, aller de soi dans un monde dominé par un dollar stable, d'autre part, par la difficulté qu'il y avait à s'engager dans des politiques touchant de très près à des aspects fondamentaux des souverainetés nationales et par l'optique assez générale de laisser-faire libéral.

L'approche fondamentale est donc, peut-on dire, libérale; ce qu'on vise d'abord, c'est la création d'un espace économique où les opérateurs privés, les entreprises trouvent un champ d'action de grande dimension. D'où le caractère adéquat du terme «marché commun» attribué à la CEE.

Ce caractère typique du traité a plusieurs raisons. Certes, parmi celles-ci, il faut compter les orientations idéologiques des forces politiques au pouvoir à l'époque. Mais au-delà de cela, il faut tenir compte de l'histoire de l'avant-guerre et de l'immédiat après-guerre. L'expérience traumatisante du protectionnisme et des désordres commerciaux et financiers des années 1930, ainsi que les exigences de la reconstruction économique, ont fait donner priorité à ce qui paraissait être les conditions de base des progrès ultérieurs. De plus, il était clair que les possibilités politiques de construire de nouvelles politiques communes étaient relativement limitées et qu'à tout prendre, il valait mieux se limiter à supprimer des obstacles au développement.

Quant à l'Euratom, on a considéré que l'intérêt communautaire était évident dans un secteur d'importance considérable pour l'avenir et exigeant de grands moyens, dépassant l'échelle nationale. S'agissant d'un domaine nouveau, on pensait qu'on s'y heurterait moins à des positions et intérêts établis. En fait, tout le domaine de l'énergie a compté parmi les grands échecs de la Communauté jusqu'ici.

- Parmi les domaines de compétence communautaire mentionnés ci-dessus, certains — affaires commerciales et douanières, politique agricole — relèvent exclusivement de la Communauté: c'est celle-ci qui mène les politiques et non plus les États membres individuellement. Dans d'autres cas, les compétences coexistent: certains aspects relèvent de la Communauté, d'autres des États; ou bien ces deux niveaux de décision mènent concurremment des politiques portant sur le même objet et qu'on essaie seulement (pas toujours) d'harmoniser, par exemple en ce qui concerne la coopération au développement. La démarcation entre ces deux types de cas ne relève pas toujours de la logique, mais souvent des circonstances et des possibilités.

On a donc affaire à une structure très particulière, tant en ce qui concerne la répartition des compétences qu'en matière de structures institutionnelles et de pouvoirs.

On s'est souvent demandé si l'on s'apprêtait à édifier un État fédéral ou confédéral. Aux débuts surtout, beaucoup rêvaient d'un État fédéral. Le gaullisme et la renaissance des nationalismes eurent tôt fait de ruiner ces espoirs. Mais, de toute façon, le problème était sans doute mal posé de la sorte. C'est quelque chose de tout à fait original qui se trouve en gestation. Il ne peut qu'en être ainsi, car c'est la première fois

qu'on essaie d'unir étroitement et organiquement des États ayant une tradition, parfois très ancienne, sur un pied de réelle égalité, sans que l'union résulte de la domination de l'un d'entre eux, qui fédérerait les autres sous sa houlette, et sans que les nations membres y perdent leur originalité et leurs caractéristiques traditionnelles.

- Les premières années de la CEE ont été marquées par une euphorie considérable, quoique peut-être quelque peu factice. Il n'a pas été trop difficile de respecter le calendrier de désarmement et d'unification douaniers et de jeter les fondements du marché commun. On a cependant fait plus. L'élan politique acquis a permis de mettre au point et de faire fonctionner avec succès la politique agricole commune, ainsi que de lancer des embryons de politiques économiques extérieures.

La réaction nationaliste allait cependant venir, puis les problèmes de cohérence entre intégration économique et mécanismes de décision politique, enfin le problème du choix de politiques positives nouvelles dans des domaines sensibles, problème encore aggravé par l'apparition de la crise structurelle de l'économie occidentale au cours des années 1970.

Cependant, avant d'en arriver là, c'est-à-dire à la période actuelle, il convient d'examiner de plus près certains aspects de l'édification de l'Europe pendant la première phase de la Communauté, notamment l'importante question de l'extension de son aire géographique et les premières tentatives d'union ou de coopération politique.

L'AGRANDISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ ET SES ASPECTS POLITIQUES

Dès le départ, la Communauté a été conçue comme un ensemble ouvert: ouvert à l'accession d'autres États européens démocratiques et développant ses relations avec le reste du monde. Cette attitude a été une constante de l'histoire de l'Europe nouvelle.

L'abstention initiale des Britanniques, retenant dans leur sillage les Scandinaves et les autres membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), a toujours été regrettée et ressentie comme une épine dans le pied. Il était clair, en effet, que le noyau communautaire de l'Europe en formation devait inclure en tout cas les trois principaux pays européens. Faute de cela, il manquerait à l'Europe des éléments originaux et essentiels (par exemple, l'ouverture à l'ensemble du tiers monde, qu'apporta finalement l'adhésion britannique), et la Communauté serait soumise à de puissantes tendances centrifuges.

A côté de la Grèce et de la Turquie, rapidement associées à la Communauté en vue d'une adhésion ultérieure, la Grande-Bretagne a donc toujours été considérée comme une candidate de droit, et nécessaire, à l'adhésion, surtout de la part de petits pays comme les Pays-Bas, soucieux d'équilibrer les tendances «continentales» alors prépondérantes. Cela n'alla pas sans mal. Les Anglais eurent beaucoup de peine à comprendre et admettre que l'Europe était devenue la clé de leur avenir. De Gaulle, pour sa part, se méfiait de la manière qu'ont les Britanniques d'éviter de s'engager de façon précise, et des tendances, qu'il percevait comme pro-américaines, de leur politique.

Les premières tentatives se soldèrent par deux échecs, en 1962 et en 1967, la France refusant l'adhésion aux conditions et dans l'esprit envisagé par les Britanniques. Ce n'est qu'en 1970-1972 que l'affaire aboutit: la Grande-Bretagne adhéra à la Communauté au début de 1973, avec l'Irlande et le Danemark (la Norvège décidant en dernière minute, par référendum, de rester en dehors).

Les États neutres du Nord et du Centre de l'Europe soit préférèrent rester à l'extérieur de la Communauté (Suède, Suisse), soit n'eurent tout simplement pas la possibilité d'adhérer, même s'ils l'avaient voulu, en raison de l'opposition soviétique (Autriche, Finlande).

On se borna à établir avec eux une zone de libre-échange industriel. Il ne fut évidemment même pas question d'une Communauté européenne de l'Atlantique à l'Oural, dans les perspectives chères au général de Gaulle, l'idée étant irréalisable dans le glacis de la Russie.

Quant aux pays de l'Europe méditerranéenne qui ne sont pas des membres fondateurs de la Communauté, l'évolution à leur égard a été très intéressante, en particulier dans la période récente. L'Espagne, le Portugal et, pendant quelques années, la Grèce ont partagé deux caractéristiques; un état de sous-développement économique plus ou moins profond relativement aux pays de la Communauté, des régimes totalitaires de droite. A ce dernier titre, leur adhésion à la CEE était radicalement exclue tant qu'ils n'étaient pas revenus à un système pleinement démocratique sur le plan politique (régime parlementaire, partis), sur le plan social (droits des travailleurs, liberté syndicale) et en ce qui concerne le respect des droits de l'homme. Le principe en fut clairement posé. Lorsque la Grèce, associée en vue de l'adhésion à un moment où elle vivait en régime démocratique, tomba sous la coupe des colonels, elle vit cette association gelée en vertu de ce principe.

Par contre, l'état de sous-développement économique ne justifie que des mesures d'adaptation, des périodes de transition plus ou moins longues, pour permettre à ces économies d'absorber le choc de leur intégration à des économies très avancées.

Dès lors, depuis le retour progressif de ces trois pays à la démocratie à partir de 1974, la question de leur adhésion est devenue d'actualité. D'autant plus que, dans ces pays, l'accession à la Communauté fut aussitôt vivement désirée, non seulement comme nécessité économique et politique, mais aussi en tant que symbole du retour à la démocratie et garant du maintien du système démocratique au sein d'un ensemble susceptible de contrecarrer les tendances dictatoriales subsistantes. Et c'est dans cet esprit que la Communauté a accepté le principe de l'adhésion, malgré les difficultés économiques que celle-ci ne manquera pas de créer (voir Chapitre XVI).

UNION POLITIQUE ET COOPÉRATION POLITIQUE

Très tôt, et à plusieurs reprises, des idées ont été avancées pour dépasser la simple intégration économique limitée du traité de Rome et pour mettre progressivement en place des mécanismes de décision politique générale, notamment en ce qui concerne les relations internationales.

Les premiers projets, ambitieusement baptisés de plan d'union politique, ou «plan Fouchet» (du nom d'un ministre français), on buté en 1962 sur l'éternel conflit entre les grands et les petits États membres. Les premiers sont soucieux d'avoir des mécanismes efficaces, limités à un petit nombre de participants et soustraits aux lourdes procédures de la Communauté; ils considèrent qu'ils ont plus de responsabilité que les petits et, en particulier, qu'ils sont mieux à même de mener une politique étrangère. Les autres craignent les tendances des Grands à établir entre eux un directoire et à vider les mécanismes égalitaires de la Communauté de leur substance au profit de mécanismes de

simple coopération, moins efficaces pour dégager de façon durable les intérêts communs et auxquels seraient attribuées de plus en plus de compétences au détriment de la Communauté proprement dite.

L'opposition des petits États du Benelux fit donc capoter le plan Fouchet. Il fallut attendre les années 1970 pour voir apparaître des essais de relance d'une certaine ampleur. Fin 1975, le «rapport Tindemans» essayait de dessiner les premiers contours d'une Union européenne, mais ne rencontra pas le succès escompté.

Entre-temps des mécanismes plus modestes et pratiques avaient été mis petit à petit en place à partir du début des années 1970. Il s'agit du système de coopération politique, caractérisé par des réunions où les États membres se concertent et essaient de dégager des vues communes à propos de problèmes internationaux: réunions au niveau de hauts fonctionnaires («Comité Davignon», du nom du commissaire européen qui était, lors des débuts de ce comité, directeur général de la politique aux affaires étrangères belges), réunions en coopération politique des ministres des affaires étrangères.

Il est à noter que la coopération politique échappe au cadre communautaire strict, car elle n'est pas fondée sur le traité de Rome et ne suit pas les procédures prévues par celui-ci. Aux débuts d'ailleurs, la France en particulier s'est montrée très sourcilleuse au sujet d'une nette séparation entre Communauté (économique) et coopération politique. Bien vite cependant, la différence entre les deux a eu tendance à s'obscurcir. Les ministres changent d'étiquette officielle au cours d'une même réunion, des dossiers passent d'une compétence à l'autre (par exemple, au sujet du Code de conduite des entreprises en Afrique du Sud, en 1977).

Mais quel rôle joue la Communauté dans le domaine des politiques extérieures? Le traité de Rome donne compétence à la Communauté en matière de relations commerciales et lui confère des responsabilités à l'égard de certains pays sous-développés.

Cependant, la délimitation entre activités (et négociations) économiques et politiques est pour le moins incertaine. L'association avec quelques anciennes colonies d'Afrique a donné naissance à une politique beaucoup plus large des relations avec le tiers monde. Surtout, la Communauté, tout nain politique qu'elle soit, pèse d'un poids considérable dans l'économie mondiale et suscite dans le monde des espoirs et des craintes qu'on ne soupçonne parfois pas en Europe. Dans les grandes négociations internationales, nombreux sont ceux qui attendent de la Communauté qu'elle se comporte comme un ensemble responsable.

C'est ainsi que, dans de nombreux cas, nullement prévus au traité, la Communauté est appelée à jouer un rôle d'observateur ou à définir des politiques: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (Helsinki, 1975), Afrique australe, dialogue Nord-Sud, etc.

Tout cela est loin de faire une politique étrangère d'ensemble: de très nombreux dossiers échappent en tout ou en partie à la Communauté; et dans la plupart des domaines où celle-ci se manifeste, les États membres continuent à mener également leur propre politique.

En fait, il est évident que cette dualité est appelée à durer longtemps, et que l'évolution dépend évidemment de la cohésion que la Communauté pourra atteindre sur le plan interne.

LA CRISE DE LA COMMUNAUTÉ

— LES DÉFIS NOUVEAUX ET LES ENJEUX

C'est devenu depuis des années un lieu commun que de dire que la Communauté est en crise. En fait elle se trouve confrontée à des problématiques bien plus difficiles que la plupart de celles envisagées par le traité de Rome.

Ses propres succès la mettent en face des problèmes politiques fondamentaux qui n'avaient été que différés à la fin des années 1950. La crise économique internationale est une crise structurelle profonde qui met brutalement en cause les orientations de la consommation et de la production, l'organisation de notre société et ses rapports avec le reste du monde. Mais les enjeux et les orientations restent difficiles à définir au plan européen, entre autres parce que l'Europe a évolué dans le sens technocratique et intergouvernemental, et que les forces politiques et sociales de base n'y participent pas encore assez.

L'évolution est en cours cependant. D'abord au niveau des *sujets traités*. Les questions d'intégration économique et monétaire sont passées au centre des débats, avec les implications politiques qu'elles comportent. Les problèmes du chômage, de la qualité du travail, des restructurations industrielles également, de même que la redéfinition des relations avec le tiers monde et avec les États-Unis. Tout cela pose, d'une part des problèmes difficiles d'ordre technique ou relevant de rapports d'intérêts à court terme divergents entre pays membres, d'autre part des choix fondamentaux quant aux orientations à donner à nos sociétés.

Et ceci nous mène au second champ d'évolution, celui du *rôle des groupes politico-sociaux*. Les syndicats ont longtemps boudé «l'Europe des marchands». Ils se sont aperçus que, ce faisant, ils jouaient le jeu des marchands, des multinationales: l'Europe se faisait, mais sans eux. C'est pourquoi ils se sont mis à s'organiser au plan européen et à chercher à jouer un rôle important. Le Parlement européen, tout chétif qu'il soit, a notamment reçu certains pouvoirs budgétaires dont il fait usage.

L'Europe économique du vaste marché sans entraves est donc dépassée. Les problèmes et objectifs politiques, présents dès les origines, viennent à l'avant-plan, dans le nouveau contexte mondial. L'élection récente du Parlement européen au suffrage universel permettra-t-elle d'énoncer quelques choix importants et clairs pour les citoyens de l'Europe?

- 
1. Quel peut être le rôle de la Communauté dans le monde? Quelle peut être la portée internationale des politiques communautaires à côté de celles que les États membres continueront à mener eux-mêmes (avec une certaine coordination éventuelle) dans un avenir prévisible?
 2. Les pays candidats à l'adhésion trouveront-ils dans la Communauté ce qu'ils y cherchent?
 3. En quoi, comment l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct peut-elle contribuer à relancer la construction européenne?
 4. L'évolution récente et prévisible justifie-t-elle que la poursuite et la gestion de l'intégration économique se situent à nouveau dans la perspective d'orientations politiques?
 5. Rôles respectifs des petits et des grands pays dans la Communauté.

- 
- Monnet, Jean, *Mémoires*, 1976.
 - Deniau, J. F., *L'Europe interdite*, 1977.
 - Grosser, A., *Les Occidentaux*, 1978.
 - Tindemans, L., L'Union européenne (rapport au Conseil européen), décembre 1975.

Les institutions des Communautés européennes

Pour comprendre et apprécier l'originalité du fonctionnement institutionnel des Communautés européennes, il est nécessaire de prendre conscience que les traités qui les ont instituées sont la concrétisation du *mouvement d'intégration européenne*, qui s'est développé depuis 1950 et qui est sans doute l'un des faits historiques dominants de la seconde moitié du 20^e siècle (comme le 15^e siècle avait été le siècle de l'unification de la France, et le 19^e siècle celui de l'unification allemande et italienne).

● Des institutions originales

Les Communautés européennes ont été créées par des traités internationaux, c'est-à-dire sous la forme d'une entreprise pacifique commune, qui est le fruit de la libre concordance des volontés d'hommes libres, et non pas le résultat de conquêtes militaires. Mais ces traités présentent, sur le plan matériel et dans leur contenu, des caractéristiques qui les différencient fondamentalement des autres traités internationaux de type classique. Les Communautés européennes ne sont pas des organisations de coopération intergouvernementales (du type OCDE, Conseil de l'Europe, OIT ou autres).

● Elles se distinguent profondément de telles organisations, non seulement par les objectifs qu'elles poursuivent dans l'immédiat, mais surtout par la finalité politique qui se trouve à l'origine de ces objectifs et qui les inspirent, et qui a justifié le recours à des méthodes nouvelles et audacieuses totalement étrangères aux conceptions traditionnelles des rapports entre États souverains.

● Des finalités multiples

Les objectifs immédiats sont connus. Ils visent à instaurer une véritable union économique entre les États membres. Ceci suppose la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux. Elle exige la suppression des barrières douanières nationales et la mise en place de règles communes. Ces dernières concernent tous les domaines: agriculture, transports, commerce, etc. Le but fondamental, est que cette union assure le progrès économique et social, l'égalité des chances et le mieux être.

Mais à l'origine de ces objectifs immédiats, il y a le désir de créer une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, fondée sur des sentiments de solidarité et sur la perspective d'un destin commun.

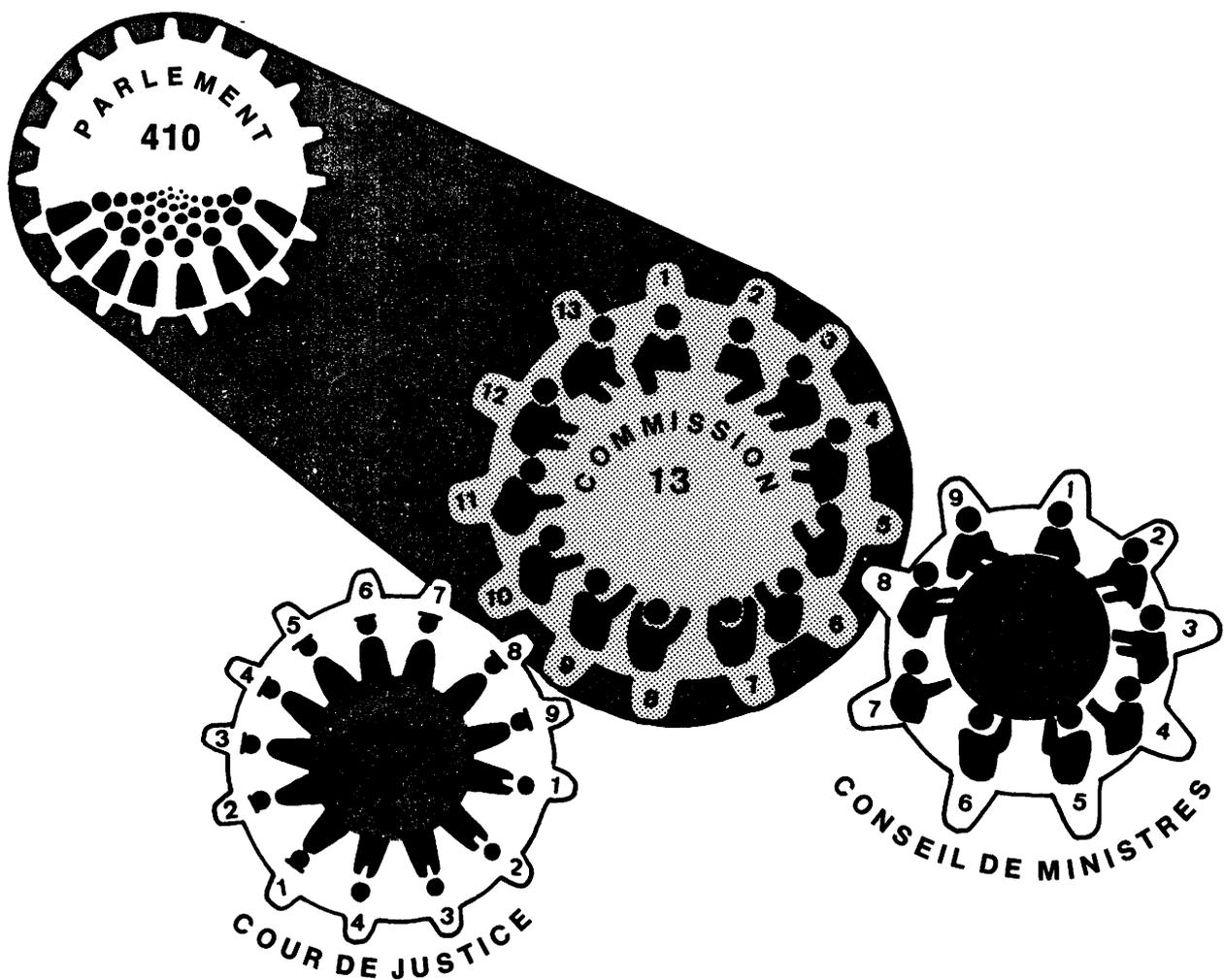
● Un nouvel ordre juridique

Les traités eux-mêmes — dont la triple existence n'est due qu'à des circonstances historiques et techniques, mais qui procèdent tous les trois de la même inspiration, de la même perspective politique et de la même conception institutionnelle, et poursuivent des objectifs complémentaires — ces traités en eux-mêmes constituent en quelque sorte des *traités-cadres*, comparables à nos «lois fondamentales» ou à nos «constitutions nationales».

D'une part, ils fixent un programme et des principes directeurs; ils définissent les objectifs à atteindre pour réaliser progressivement l'union économique projetée, ils fixent les lignes de conduite à suivre, les prescriptions fondamentales à observer. D'autre part, ayant ainsi défini ces objectifs et fixé les principes à mettre en œuvre pour y parvenir, ils ont *créé des institutions propres*, communautaires, totalement indépendantes des autorités publiques des États membres, qu'ils ont dotées du pouvoir d'assurer la réalisation effective de ces objectifs en décidant du choix des règles communes à mettre en œuvre et en veillant à l'application de ces règles.

Ces *institutions communautaires*, auxquelles ont été transférées des compétences qui étaient traditionnellement réservées aux seules autorités nationales, *se trouvent donc investies du pouvoir effectif d'arrêter des règles de droit*, dans la ligne des principes énoncés et suivant la procédure déterminée, en vue d'appliquer, de mettre en œuvre, d'exploiter ces principes fondamentaux, pour les concrétiser, pour les développer et les adapter selon les circonstances, et pour veiller à leur exécution. Elles peuvent imposer des mesures, générales ou individuelles, qui ont une force juridique obligatoire dans les États membres, dans des matières qui relevaient normalement du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif national.

Dans l'ensemble des différents secteurs de la vie économique, il se crée ainsi une *législation de source communautaire*. Un nouvel ordre juridique propre, indépendant des diverses législations nationales de chacun des États membres et parallèle à leur ordre interne respectif. *La Communauté instaure donc un nouvel ordre juridique.*



Cette législation communautaire revêt en outre deux caractéristiques essentielles:

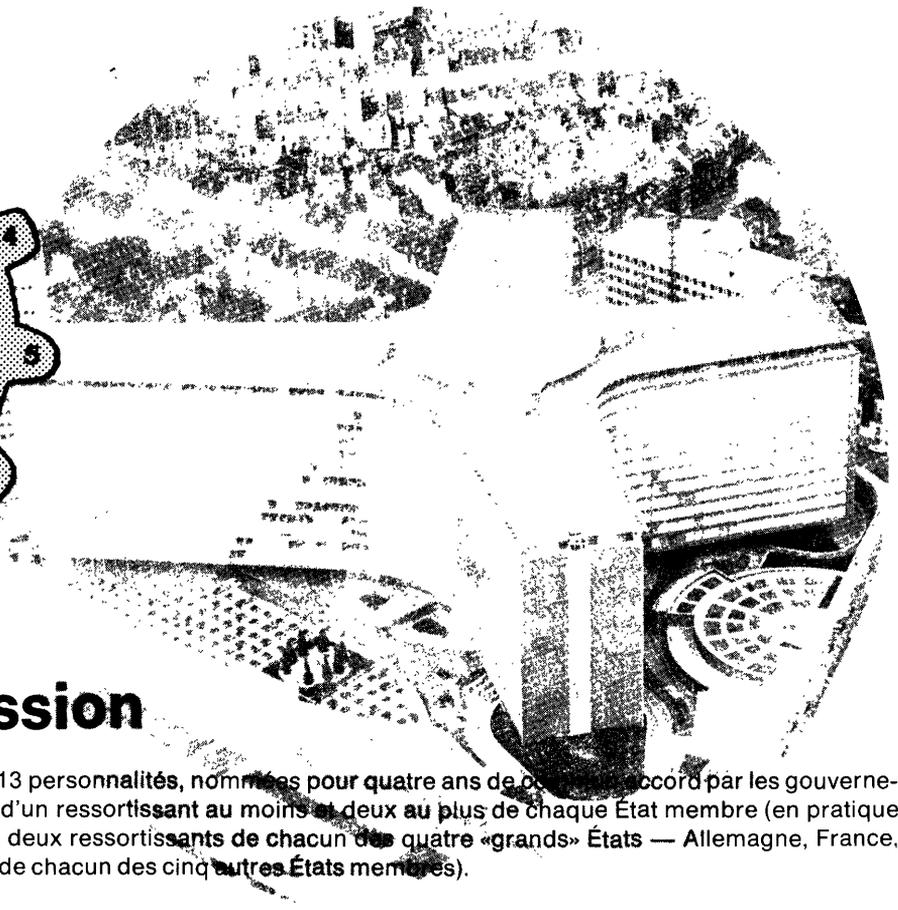
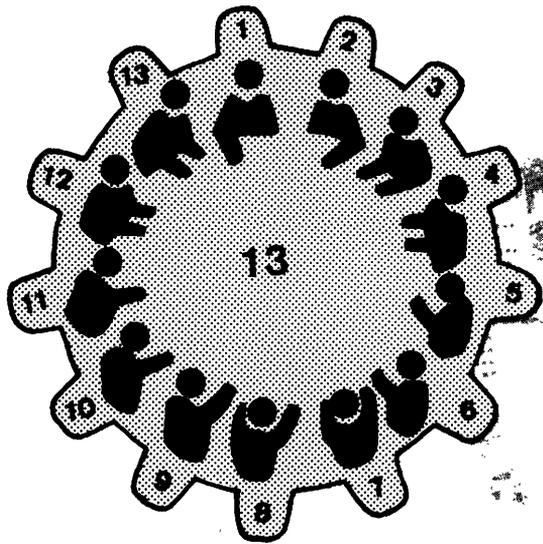
- Elle est le plus souvent *directement applicable* dans tous les États membres, sans aucune intervention des pouvoirs publics nationaux. Imposée comme telle, elle déploie une force contraignante, par le seul fait de son adoption par les institutions de la Communauté, sans que les autorités nationales (Parlement ou gouvernement) n'aient à intervenir pour les transposer et les rendre applicables dans l'ordre juridique national (contrairement à ce qui est le cas des autres organisations internationales). Cela signifie que chaque personne privée peut s'en prévaloir et l'invoquer, au même titre qu'une loi nationale, le cas échéant devant les tribunaux.
- Cette législation communautaire revêt un caractère de *primauté* à l'égard de toute règle nationale contraire, qu'elle soit antérieure ou même postérieure. Cela signifie que les pouvoirs publics nationaux (même les Parlements) n'ont plus le pouvoir d'édicter des lois qui seraient incompatibles avec les dispositions arrêtées par les institutions de la Communauté.

Il n'est pas douteux que cette législation de source communautaire (ce nouvel «ordre juridique communautaire»), qui se développe progressivement dans tous les domaines des activités économiques et sociales, et qui se superpose à des législations nationales le plus souvent divergentes, affecte directement et de manière croissante non seulement les pouvoirs publics nationaux des États membres, mais aussi la vie et le destin de tous les ressortissants de ces États.

Ces méthodes nouvelles, ces mécanismes institutionnels étrangers aux conceptions traditionnelles qui régissaient jusqu'alors les rapports entre les États, sont tout à fait originales et constituent, le *premier exemple de restructuration institutionnelle* indépendante des États. Cette réflexion permet de mieux juger les succès, et aussi les échecs et les lenteurs, des efforts d'intégration entrepris dans le cadre des Communautés européennes. Car il ne faut pas méconnaître que le but était à la fois très ambitieux et difficile: il s'agissait d'intégrer, c'est-à-dire d'ouvrir entre elles, les économies d'abord de six et puis de neuf États différents (du point de vue des langues, des traditions, des vieilles inimitiés) et animés d'un esprit de concurrence et de compétition séculaire, de neuf États qui étaient régis en 1958 par des législations, des habitudes, des conceptions et des traditions souvent divergentes conditionnées par leur histoire propre et imprégnées du dogme de la souveraineté nationale.

Les traités ont créé *quatre «institutions»* proprement dites, dont ils définissent avec précision la composition et les compétences qui leur sont respectivement attribuées, et qui sont depuis 1965 communes aux trois Communautés: l'«Assemblée» (qui s'est elle-même dénommée «Parlement européen»), le «Conseil», la «Commission» et la «Cour de justice».

Les pouvoirs et le fonctionnement de ces quatre institutions ne sont comparables à aucun système institutionnel existant au niveau national; la répartition traditionnelle entre les compétences respectives des pouvoirs législatif (parlement), exécutif (gouvernement) et judiciaire (cours et tribunaux) ne se trouve pas transposée dans le système institutionnel des Communautés. Celui-ci est fondé sur des conceptions et des méthodes inconnues jusqu'alors tant au plan national que dans les rapports internationaux traditionnels.



A — La Commission

La Commission est un collège composé de 13 personnalités, nommées pour quatre ans de plein accord par les gouvernements de tous les États membres, à raison d'un ressortissant au moins et deux au plus de chaque État membre (en pratique suivant un «gentlemen's agreement», il y a deux ressortissants de chacun des quatre «grands» États — Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni — et un ressortissant de chacun des cinq autres États membres).

● Une responsabilité collective

La Commission actuelle est composée de M. Roy Jenkins (Royaume-Uni), président, MM. François-Xavier Ortoli (France), Wilhelm Haferkamp (Allemagne), Finn Olav Gundelach (Danemark) et Lorenzo Natali (Italie), vice-présidents, et MM. Henk Vredeling (Pays-Bas), Claude Cheysson (France), Guido Brunner (Allemagne), Raymond Vouel (Luxembourg), Antonio Giolitti (Italie), Richard Burke (Irlande), Étienne Davignon (Belgique) et Christopher Tugendhat (Royaume-Uni), membres.

Les membres de la Commission sont rigoureusement indépendants des États dont ils sont ressortissants (ils prêtent serment de n'accepter, ni de solliciter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme); ils ne représentent pas leur État, mais sont au service de la Communauté dans son ensemble, et ne sont responsables que devant le Parlement européen (qui peut, par une motion de censure, obliger les membres de la Commission à abandonner collectivement leurs fonctions). Bien que la Commission exerce ses compétences de manière collégiale (c'est-à-dire que ses décisions sont prises par l'ensemble de ses membres, statuant à la majorité, et engagent leur responsabilité collective), une répartition est organisée pour l'attribution à chacun de ses membres de responsabilités particulières pour la préparation de ses délibérations et l'exécution de ses décisions dans les divers domaines d'activité.

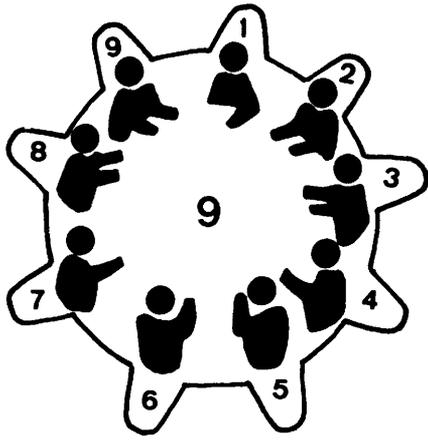
Il va de soi que la Commission est assistée de services importants (c'est l'institution comprenant le plus grand nombre de fonctionnaires: près de 10 000 actuellement, y compris les chercheurs scientifiques affectés aux centres communs de recherche nucléaire), comme les gouvernements nationaux sont assistés d'une administration.

● Un rôle fondamental

La commission a essentiellement une *triple compétence* (qui lui confère le rôle fondamental de «moteur» de la Communauté):

- elle est l'*initiatrice de toute action communautaire*; en vertu du droit général d'initiative dont elle est investie, c'est à la Commission seule qu'il appartient d'élaborer et de présenter les propositions de tous les actes de la Communauté, sur le contenu desquelles le Conseil est appelé à statuer;
- elle est la *gardienne des traités*, c'est-à-dire qu'elle est seule compétente pour veiller au respect et à l'application correcte des traités et de toutes les dispositions prises par les institutions de la Communauté, et notamment à l'égard des États membres (à l'encontre desquels elle a le pouvoir d'engager des procédures destinées à mettre fin aux manquements qu'elle constate de leur part);
- enfin, elle exerce une *compétence exclusive de gestion et d'exécution des règles communes*; elle dispose d'un pouvoir de décision propre pour l'application de nombreuses dispositions des traités eux-mêmes (par exemple, dans le domaine des règles de concurrence), et peut seule se voir conférer les compétences nécessaires pour prendre les mesures d'exécution et pour appliquer les règles que le Conseil établit.

Par ailleurs, c'est la Commission qui représente les Communautés dans les organisations internationales (ONU, OCDE, Conseil de l'Europe, OIT, CNUCED, etc.). C'est également la Commission qui a la compétence de négocier avec les pays tiers les accords internationaux à souscrire par la Communauté avec ces pays et qu'il revient au Conseil de conclure.



B — Le Conseil

- Le Conseil est formé d'un membre du gouvernement de chacun des États membres, qui représente son État. Selon la nature des sujets qu'il est appelé à traiter, le Conseil siège comme «Conseil général» (réunissant les ministres des affaires étrangères), ou sous la forme de divers conseils sectoriels (composés, selon les cas, des ministres de l'agriculture, ou de l'économie et des finances, ou des transports, ou du travail, etc.); il se réunit à intervalles plus ou moins réguliers.

● Un pouvoir de décision

Le Conseil est l'institution qui dispose du *pouvoir général de décision*, c'est-à-dire de la compétence d'*adopter les actes de caractère normatif* (règlements, directives, décisions générales) destinés à réaliser les objectifs assignés aux Communautés.

Mais cette compétence normative générale ne peut s'exercer que dans des conditions de procédure bien définies, qui revêtent une originalité remarquable. En règle générale (tout au moins pour les principales actions de politique commune, et sauf cas exceptionnels), les délibérations du Conseil sont acquises si elles réunissent une «*majorité qualifiée*», c'est-à-dire une majorité pour le calcul de laquelle les voix de chaque État membre sont affectées respectivement d'une certaine pondération (10 pour chacun des quatre «grands» États, 5 pour la Belgique et les Pays-Bas, 3 pour le Danemark et l'Irlande, et 2 pour le Luxembourg), la majorité qualifiée exigeant 41 voix. En outre, si cette majorité qualifiée est suffisante pour l'adoption d'actes conformes aux propositions de la Commission c'est par contre l'unanimité qui est requise pour l'adoption par le Conseil d'actes comportant des modifications aux propositions de la Commission.

● Un dialogue permanent

Comme la Commission peut cependant elle-même modifier ses propositions à tout moment jusqu'à ce que le Conseil ait statué, il s'ensuit un *dialogue permanent entre les deux institutions* pour dégager des formules qui soient de nature à réunir une majorité qualifiée du Conseil et sur lesquelles la Commission estime pouvoir marquer son accord et modifier ses propositions en conséquence. C'est dans ce dialogue permanent, destiné à concilier l'intérêt général de la Communauté (assuré par la Commission) et les intérêts respectifs des États membres, que réside la caractéristique la plus originale du fonctionnement institutionnel des Communautés.

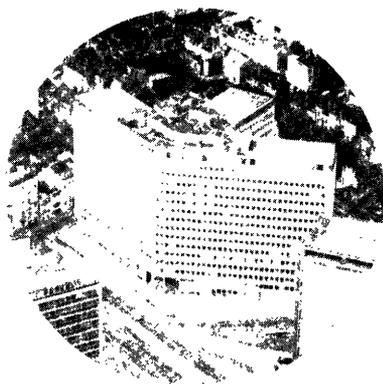
● Des déviations fâcheuses

- En pratique, cependant, le fonctionnement du Conseil s'est détérioré et a progressivement conduit à une déviation institutionnelle qui compromet la mise en œuvre du processus décisionnel de la Communauté.

A la suite de la crise institutionnelle de 1965 qui a débouché sur un constat de désaccord dénommé par euphémisme «compromis» de Luxembourg en 1966, le *recours au vote majoritaire est contesté par certains États membres*, sinon en droit au moins dans les

faits et pour des motifs de caractère politique; ce désaccord est à l'origine d'une pratique suivant laquelle les délibérations du Conseil ne sont acquises que dans la mesure où elles recueillent l'unanimité. Il n'est pas besoin d'expliquer les conséquences paralysantes bien connues qu'entraîne cette exigence systématique de l'unanimité — qui revient en fait à rendre chacun des États membres maître du destin commun de l'ensemble des autres — pour le fonctionnement du mécanisme décisionnel du Conseil.

Cette pratique ne constitue cependant qu'un aspect d'un comportement plus général des États membres, qui s'est progressivement développé au cours des dernières années (en particulier depuis l'adhésion des trois nouveaux États membres en 1973) et qui conduit le Conseil à agir comme une conférence traditionnelle de «négociations internationales». Les délégations des États membres s'enferment généralement dans la défense de leur intérêt national et s'efforcent d'assembler les divers intérêts nationaux divergents par voie de compromis négociés, le plus souvent boiteux et inefficaces, au lieu de se comporter comme les membres d'une institution commune en cherchant à se dépasser pour dégager l'intérêt de la Communauté dans son ensemble. Les gouvernements des États membres ne sont pas seuls en cause dans cette attitude; la responsabilité en incombe parfois aussi aux Parlements de certains États membres. Ils enferment parfois leur gouvernement dans des mandats impératifs qui contribuent à prolonger les débats, et même à compromettre leur issue.



● Des remèdes difficiles

Cette déviation institutionnelle constitue actuellement le frein principal au progrès de la Communauté. Aussi, bien des remèdes sont-ils envisagés, avec une pression croissante, pour améliorer le fonctionnement du Conseil:

a) On est naturellement tenté de trouver la solution au mauvais fonctionnement du Conseil dans un *retour aux règles normales des traités*, et en particulier à la règle du vote majoritaire. Mais il s'agit d'une pétition de principe, qui suppose un renversement profond de l'attitude actuelle des États membres et qui ne tient pas compte des considérations politiques qui s'y opposent. D'autre part, il convient d'observer que le recours au *vote à la majorité qualifiée* comporte des limites juridiques et pratiques et n'est donc pas susceptible de résoudre à lui seul les difficultés résultant du comportement plus général des délégations nationales:

- des *limites juridiques*, dans la mesure où les traités prévoient eux-mêmes des cas où l'unanimité est requise, non seulement pour la mise en œuvre de certaines dispositions particulières (telles que l'article 100 CEE relatif au rapprochement des législations), mais aussi pour l'adoption de mesures fondées sur la disposition générale de l'article 235 CEE, sur base de laquelle se réalisent les politiques communes dans les domaines non prévus par le traité (énergie, politique régionale, environnement, etc.);
- des *limites pratiques* aussi, car il ne serait pas concevable de soumettre immédiatement et automatiquement toute proposition de décision au vote majoritaire sans avoir d'abord essayé de dégager une solution adéquate, tenant compte des soucis et des objections légitimes de tous les États membres. Sous peine de rendre le fonctionnement du Conseil invivable, il est donc normal que le recours au vote majoritaire constitue l'aboutissement de délibérations approfondies tendant à la recherche de solutions de compromis. Il y a un équilibre nécessaire à trouver, qui a malheureusement fait défaut jusqu'à présent.

Il est heureux de constater qu'une certaine amélioration s'est progressivement manifestée au cours des derniers mois; le Conseil a en effet accepté de recourir au vote majoritaire pour l'adoption de certaines décisions, et le «Conseil européen» (voir ci-après) a solennellement reconnu qu'il convient «de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des États membres la décision sur toute question», en particulier lorsque les intérêts vitaux des États membres n'étaient pas en cause. Il n'est pas douteux que l'exigence de ce retour aux règles normales des traités est particulièrement impérieuse dans la perspective d'un futur élargissement de la Communauté à douze États membres, car les difficultés et les inconvénients qu'entraîne la pratique actuelle se trouveront encore accrus dans la Communauté élargie.

b) Tenant compte de cette évolution récente, il a d'autre part été proposé, en vue d'améliorer le fonctionnement du Conseil et dans le cadre des adaptations à apporter aux traités en raison du futur élargissement de la Communauté:

- d'étendre précisément les cas où le recours au vote majoritaire pourrait être envisagé, en ne maintenant la règle de l'unanimité que dans les cas où elle paraît effectivement justifiée à la lumière de l'expérience acquise au cours des vingt dernières années;
- de décharger le Conseil en conférant plus largement à la Commission les compétences de gestion et d'exécution dans la mise en œuvre des règlements communautaires.

c) Enfin, d'autres remèdes ont été envisagés:

- un premier remède, de portée limitée, viserait à créer au sein du gouvernement de chacun des États membres un ministre des affaires européennes, qui aurait une vue d'ensemble de toutes les questions traitées dans le cadre du Conseil et, dès lors, une meilleure compréhension de l'intérêt de la Communauté. Cette solution soulèverait sans doute des problèmes internes à chaque État membre, pour déterminer les pouvoirs du ministre européen par rapport aux autres ministres sectoriels auxquels il devrait pouvoir reprendre certaines compétences. Elle ne faciliterait d'autre part l'adoption des décisions au Conseil que dans la mesure où ces ministres européens disposeraient d'une certaine liberté d'action et ne seraient donc pas liés par des mandats impératifs de leur gouvernement ou de leur parlement respectifs;
- la formule des «directoires», suivant laquelle certaines décisions seraient prises par certains États membres seulement, qui agiraient comme chargés de mission par les autres. Cette formule très discutable, avancée timidement par les représentants de certains «grands» États et rejetée catégoriquement par l'ensemble des petits ou moyens États membres, ne pourrait avoir qu'une portée limitée et ne semble guère devoir permettre de régler de manière généralisée les difficultés actuelles de fonctionnement du Conseil;
- «l'Europe à deux vitesses», lancée par le chancelier Brandt et reprise dans le rapport Tindemans, consistant à prendre dans certains domaines des mesures communes qui ne s'appliqueraient que dans un nombre restreint d'États membres, les autres États membres ayant la faculté de s'y associer dans un stade ultérieur. On observera que, si la politique monétaire est considérée comme communautaire, la discipline du «serpent» monétaire est un exemple d'une telle pratique. La difficulté fondamentale que suscite une telle formule d'Europe «à la carte» réside dans les conditions d'une adoption par les institutions communes de mesures applicables seulement à certains États membres (dans l'exemple de politique monétaire cité, les décisions conjoncturelles sur la gestion du serpent sont adoptées par les ministres des seuls États liés par cette discipline; il ne s'agit donc pas d'actes des institutions de la Communauté). D'autre part, cette formule n'est pas conciliable avec les principes de solidarité et d'uniformité qui sont à la base de l'ordre juridique communautaire. Elle impliquerait donc un changement fondamental de la conception institutionnelle de la Communauté.

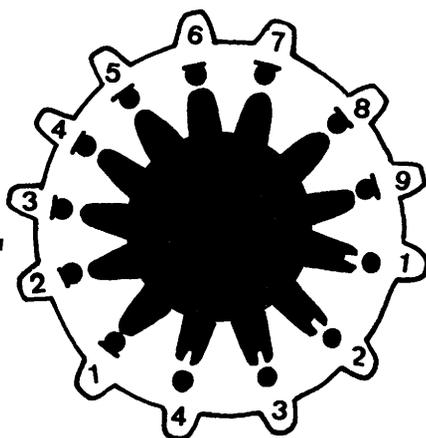
● Le Conseil européen

Enfin, il convient d'évoquer l'existence du «Conseil européen». Il s'agit de réunions périodiques (en principe trois fois par an) des chefs d'État ou de gouvernement de chacun des États membres, qui ont été instaurées depuis quelques années en marge des traités (cette institution n'étant pas prévue dans les traités). Ces réunions sont destinées à tracer les grandes orientations de la politique communautaire et à donner les impulsions nécessaires aux actions à entreprendre par les institutions de la Communauté. (Le Conseil européen de Brême, de juillet 1977, a ainsi relancé le dossier de l'Union économique et monétaire — voir Chapitre VIII).



*Conseil européen à Brême
6-7 juillet 1978 — Hôtel de ville de Brême.*

C — La Cour



de justice

La Cour de justice est l'institution qui assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Elle joue un rôle essentiel dans une Communauté fondée sur le droit. Des multiples compétences qu'elle exerce, et qui l'apparentent tantôt à une Cour constitutionnelle de type fédéral, tantôt à une juridiction internationale, tantôt à un Conseil d'État ou à un tribunal administratif, tantôt enfin à une juridiction civile, il en est trois principales qui présentent une originalité particulière:

— d'une part, la Cour *contrôle la légalité des actes* du Conseil et de la Commission.

Sur recours d'un État membre, du Conseil ou de la Commission (ainsi que des particuliers, lorsqu'il s'agit d'actes qui les concernent directement et individuellement), la Cour se prononce sur la conformité de ces actes avec les règles découlant du traité. Si elle constate un excès ou un détournement de pouvoir, ou une violation des formes substantielles ou des règles de compétence, ou une violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, elle *annule* l'acte incriminé. Elle agit à cet égard comme un Conseil d'État à l'égard des actes réglementaires ou administratifs nationaux.

Parallèlement, les États membres et les institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour dans le cas où, en violation du traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de prendre les décisions qui lui incombent. Ce recours en carence est pareillement ouvert aux particuliers lorsque l'abstention porte sur un acte qui les concerne.

L'institution dont émane l'acte annulé ou dont l'abstention a été déclarée illégale, est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour;

— d'autre part, la Cour de justice est *juge des manquements par les États membres aux obligations qui leur incombent* en vertu du droit communautaire, sur recours d'un État membre (ce qui ne s'est encore jamais produit jusqu'à présent) ou de la Commission (dont l'une des compétences essentielles est d'assurer ce rôle de «gardien du traité»).

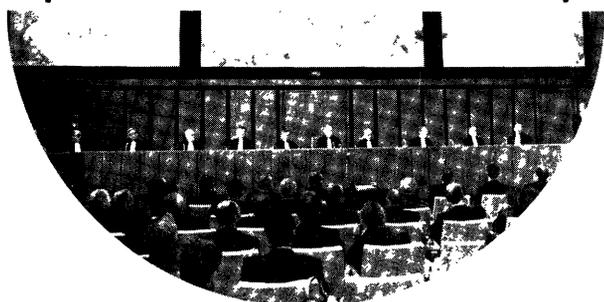
Si la Cour constate un tel manquement, l'État membre incriminé est tenu de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction constatée;

— enfin, la Cour de justice est *juge souverain de l'interprétation du droit communautaire*.

Il importe en effet que les règles communautaires soient interprétées et appliquées de manière uniforme dans l'ensemble de la Communauté, car il n'y a pas de véritable règle commune sans une uniformité d'interprétation de cette règle qui s'impose à tous.

Pour assurer cette uniformité d'interprétation, les traités ont conféré à la Cour de justice la compétence exclusive pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des traités eux-mêmes et sur l'interprétation et la validité de tous les actes des Communautés. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction nationale, cette juridiction peut en saisir directement la Cour, et cette saisine est obligatoire pour les juridictions dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours de droit interne.

Par sa jurisprudence qui s'est progressivement développée depuis vingt ans, la Cour de justice a exercé un rôle déterminant dans la construction européenne (voir Chapitre XIII).



D — Le

Parlement

européen



● **La composition**

Le Parlement européen est composé de 410 membres, élus au suffrage universel depuis le 10 juin 1979. Les textes officiels arrêtant les dispositions de ces élections ont été signés le 20 septembre 1976 et ont été ensuite ratifiés par les parlements nationaux.

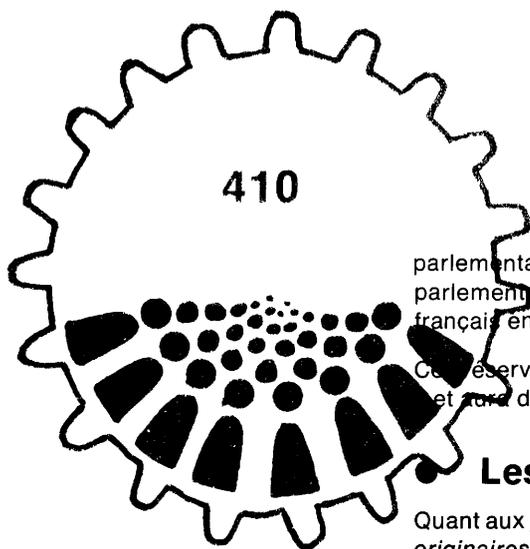
Avant 1979 le Parlement européen était formé de 198 membres désignés en leur sein par les parlements nationaux, conformément au traité de Rome.

Trois raisons essentielles ont justifié le nouveau mode d'élection:

- La Communauté est attachée aux élections libres et à la démocratie parlementaire.
- Le droit d'élire directement un Parlement européen donne aux électeurs un sentiment accru d'appartenance à la même Communauté.
- Chaque citoyen aura désormais les moyens de participer véritablement à la construction européenne, d'avoir un droit de regard sur la politique communautaire, qui, en plusieurs points, échappe au contrôle des parlements nationaux.

Deux réserves peuvent toutefois être faites sur ce nouveau mode d'élection qui demeure néanmoins une étape importante de la construction européenne:

- La procédure électorale, et en particulier le mode de scrutin, n'est pas encore identique dans tous les pays membres.
- Le nombre de représentants au Parlement européen élus dans chaque État membre est encore fixé d'une manière forfaitaire, à raison de 81 sièges pour chacun des quatre États les plus peuplés (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni), de 25 et 24 sièges respectivement pour les Pays-Bas et la Belgique, de 16 pour le Danemark, de 15 pour l'Irlande et de 6 pour le Luxembourg. Cette répartition forfaitaire, proche de l'ancien système, est le fruit d'un compromis laborieusement négocié. Elle n'est pas proportionnelle à la population de chacun des États membres. La formule retenue s'inspire sans doute d'une plus grande proportionnalité, mais également d'un certain nombre d'autres considérations. Elle vise ainsi à ne pas réduire le nombre de sièges «acquis» à chaque État en vertu du traité, à assurer une représentation de l'éventail politique des pays les moins peuplés et à permettre aux différentes composantes territoriales des pays les plus peuplés d'être prises en compte. Tous ces objectifs doivent être atteints avec un nombre de représentants fixé à 410. De telles considérations sont évidemment de nature à affaiblir quelque peu le caractère vraiment représentatif des



parlementaires. Chacun d'eux n'aura pas la même représentativité. C'est ainsi qu'un parlementaire allemand représente environ 750 000 citoyens, alors que son homologue français en représente 625 000 et son collègue luxembourgeois 60 000.

Ces réserves sont minimes par rapport à la portée que ce scrutin au suffrage universel et aura dans la construction européenne.

Les pouvoirs

Quant aux *pouvoirs* du Parlement européen, ils sont relativement *limités selon les traités originaires*, encore qu'il ne faille pas les sous-estimer exagérément. Ces pouvoirs revêtent actuellement — sous réserve d'une certaine extension récente dans le domaine budgétaire — un *caractère essentiellement consultatif*. Sauf exception dans certains domaines ou pour certains actes particuliers, le Parlement européen est en général «consulté», c'est-à-dire qu'il est appelé à émettre un «avis» sur les propositions d'actes qui sont présentées par la Commission au Conseil, avant que celui-ci ne puisse délibérer sur ces propositions. Mais le Conseil n'est nullement lié par cet avis; il peut s'en écarter (et il n'est pas rare qu'il s'en écarte effectivement), ou même n'en tenir aucun compte, dans la décision qu'il adopte finalement. D'autre part, le Parlement européen a le pouvoir d'émettre à l'encontre de la Commission une motion de censure qui, si elle est adoptée à une certaine majorité, oblige les membres de cette institution à abandonner collectivement leurs fonctions; s'il n'est sans doute pas négligeable, ce pouvoir de censure a en fait une portée très limitée, car il ne peut s'exercer qu'envers la Commission (qui n'a que des compétences d'initiative et d'exécution) et non pas envers le Conseil (qui est l'institution qui dispose de la compétence de décision).

Le Parlement est associé au processus décisionnel de la Communauté. Il s'acquitte de ses tâches en collaboration avec les autres institutions communautaires, et en premier lieu avec la Commission et le Conseil.

■ La législation

La législation communautaire est élaborée suivant un processus triangulaire: la Commission propose et le Conseil décide, après consultation du Parlement.

Dans un grand nombre de cas, l'avis du Parlement sur la proposition de la Commission est requis pour que le Conseil puisse se prononcer. En fait, le Parlement est consulté sur tous les problèmes importants, même si cela n'est pas expressément prévu par les traités.

Actuellement le processus législatif s'articule de la manière suivante:

- la Commission élabore une proposition de décision, de règlement ou de directive qui est adressée au Conseil des ministres et, pour information, au Parlement;
- le Conseil décide de consulter le Parlement et lui transmet officiellement la proposition de la Commission en lui demandant d'émettre un avis;
- le Parlement adopte un avis qu'il envoie au Conseil et à la Commission. Cet avis peut approuver la proposition, demander sa modification ou son rejet;
- le cas échéant, la Commission modifie sa proposition en tenant compte de l'avis du Parlement. Le Conseil examine la nouvelle proposition de la Commission et statue définitivement;
- certaines propositions ont des répercussions financières importantes. Dans ce cas, lorsque le Conseil entend s'écarter de l'avis du Parlement, la procédure dite «de concertation» est entamée. Selon cette procédure, le Conseil et une délégation du Parlement s'efforcent de concilier les points de vue des deux institutions. Dès lors qu'un accord satisfaisant se dégage, le Parlement émet un nouvel avis, puis le Conseil statue définitivement.

■ Le budget

L'établissement du budget est désormais du ressort du Parlement et du Conseil. A l'origine le Parlement n'était doté que d'un pouvoir consultatif, mais la création de ressources propres à la Communauté lui a valu l'attribution de compétences réelles dans ce domaine, définies par le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 et renforcées par le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975.

En ce qui concerne l'élaboration du budget de la Communauté, consulter le chapitre III.

■ Le contrôle politique

Ce contrôle s'exerce d'abord sur les décisions prises par la Commission elle-même, mais également, de manière indirecte, sur celles du Conseil. En effet celui-ci statue sur une proposition de la Commission. Or, cette dernière étant responsable devant le Parlement; le dialogue est constant entre ces deux institutions, ce qui permet au Parlement d'exercer son influence jusqu'à la décision du Conseil.

● Le Parlement et la Commission

La Commission transmet chaque année un rapport sur l'activité des trois Communautés. Ses membres participent aux réunions des commissions parlementaires. Les représentants peuvent poser par écrit des questions à la Commission. Celles-ci sont publiées avec leur réponse dans le Journal officiel des Communautés.

De même, les parlementaires ont la possibilité, sous réserve de l'approbation du Bureau, de poser des questions orales sans débat. Les questions orales avec débat sont posées à l'initiative d'une commission du Parlement, d'un groupe politique ou d'au moins cinq représentants. Elles postulent aussi l'accord du Bureau.

Depuis 1973, le Parlement a introduit le «temps des questions» qui permet de débattre des problèmes d'actualité. Ces interventions ont lieu les deuxième et troisième jours de chaque période de session.

Enfin le Parlement peut, par le vote d'une motion de censure, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres composant l'Assemblée, contraindre la Commission à démissionner.

● Le Parlement et le Conseil

Les compétences nouvelles attribuées au Parlement pour certaines propositions à caractère législatif ont notablement accru son influence en ce domaine.

Les rapports entre les deux institutions ont commencé à se développer sur une base pragmatique. Ainsi, le président en exercice du Conseil rend compte, devant l'Assemblée, des travaux que son institution a entrepris ou se propose d'entreprendre. Des membres du Conseil participent régulièrement à d'importants débats du Parlement européen. Enfin, avant la conclusion d'accords commerciaux ou d'accords d'association avec des pays tiers, le président en exercice du Conseil présente devant la commission parlementaire compétente un rapport confidentiel sur l'état des négociations, avant même que celles-ci ne soient conclues.

Les membres du Parlement peuvent poser des questions écrites au Conseil, qui s'est en outre déclaré disposé à répondre aux questions orales avec ou sans débat lorsqu'elles relèvent des domaines couverts par les traités, et à participer au «temps des questions».

Les pouvoirs de l'Assemblée, depuis la création de la Communauté, ont certes connu une évolution. Toutefois, un accroissement éventuel de ces derniers, qui suscite bien des polémiques, postule la révision des traités, qui, elle-même, suppose le consentement unanime des États, c'est-à-dire des gouvernements et des parlements nationaux.

E — Autres organes

Indépendamment des quatre «institutions» formelles décrites ci-dessus, les traités ont institué divers *autres organes*, qui participent également à des titres divers au fonctionnement des Communautés:

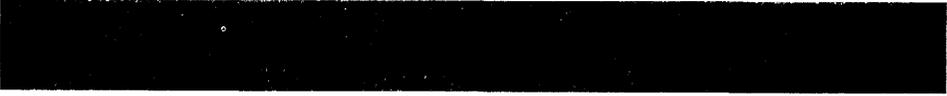
- le «*Comité économique et social*» de la CEE et de la CEEA (composé de 144 représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale: producteurs, travailleurs, agriculteurs, transporteurs, indépendants), qui est obligatoirement consulté par le Conseil ou la Commission sur la plupart des actes qu'il est envisagé d'adopter, mais dont les avis ne lient pas les institutions; le «Comité consultatif» de la CECA (composé actuellement de 81 membres, et comprenant en nombre égal des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs et négociants du charbon et de l'acier), institué auprès de la Commission et que celle-ci consulte obligatoirement ou facultativement avant de prendre les mesures de sa compétence; ainsi que le «Comité scientifique et technique» de la CEEA (Euratom) (composé de 27 membres), institué auprès de la Commission et que celle-ci consulte au sujet des mesures particulières prévues dans le cadre du traité Euratom;
- la «*Cour des comptes*», instituée récemment (1977) et chargée de contrôler la régularité des recettes et des dépenses des Communautés;
- la «*Banque européenne d'investissement*» instituée dans le cadre du traité CEE, qui a pour mission de faciliter, par l'octroi de prêts et de garanties, le financement de projets destinés à la mise en valeur des régions moins développées ou visant la modernisation ou la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles, ou de projets d'intérêt commun pour plusieurs États membres qui, par leur ampleur ou leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les moyens de financement nationaux.

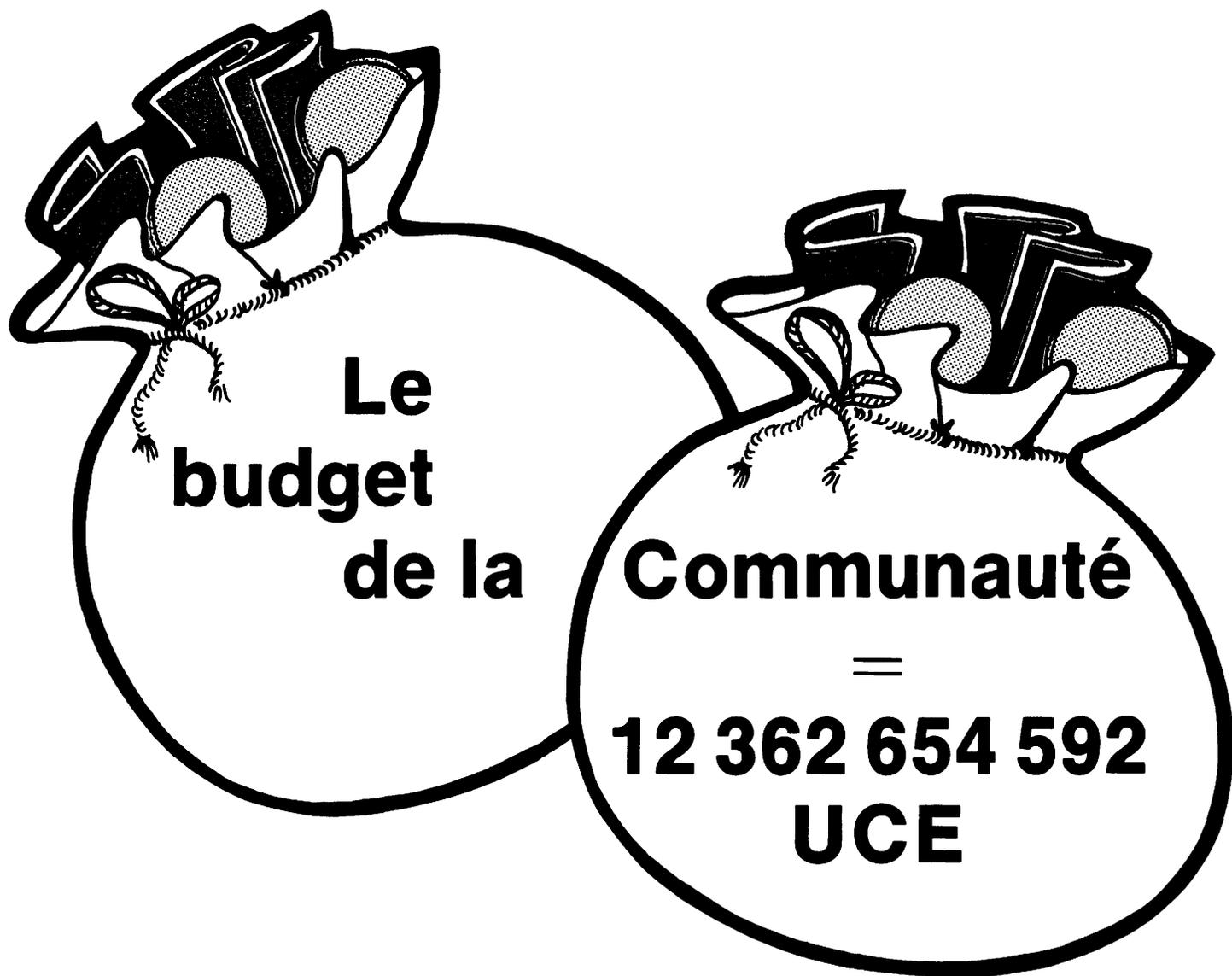


*Vue générale d'une session
au Comité économique et social
à Bruxelles.*

- 
1. Si vous étiez l'un des trois «sages» auquel serait confié la mission de faire des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement institutionnel de la Communauté, quelles solutions suggèreriez-vous?
 2. En raison des transferts de compétences consentis à la Communauté par les traités dans une série de domaines, les États membres ont perdu leur pouvoir de prendre des mesures nationales dans ces domaines.

Que peuvent-ils faire si des mesures s'imposent impérieusement dans les domaines en cause et que la Communauté ne parvient pas à prendre ces mesures en raison de l'incapacité décisionnelle du Conseil?

- 
- Noël, Émile, *Les rouages de l'Europe*, Éditions Labor, Collection Europe.
 - *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Boîte postale 1003, Luxembourg.
 - Baehr, Paul, *Rôle des représentants permanents des États membres dans le fonctionnement des Communautés européennes et notamment de l'Euratom*, Bruxelles, 1963, 188 p.
 - Meynaud, Jean, Sidjanski, Dusan, *Présentation des dirigeants européens*, Milano, Giuffrè, 1963, 36 p.
 - Toutain, Armand, *Rapports entre le Conseil des ministres et la Commission de la Communauté européenne*, Montpellier, 1964, 134 p.
 - Condorelli-Braun, Nicole, *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, XII, 232 p.
 - Noël, Émile, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Bruxelles, Luxembourg, Commission des CE, direction générale de l'information, 1974.
 - *Le Comité économique et social, 1958-1978*, publié par le Comité économique et social, Division presse, information et publications, rue Ravenstein 2, 1000 Bruxelles.
 - *Informations sur la Cour de justice des Communautés européennes, 1978-I*, publication du Bureau d'Information de la Cour de justice des Communautés européennes, B.P. 1406, Luxembourg, grand-duché de Luxembourg.



INTRODUCTION

Le budget de la Communauté, lorsqu'on en parle, c'est pour le critiquer. Le citoyen européen se demande en effet ce que le marché commun peut bien faire de tout cet argent que les États lui versent ou mettent à sa disposition.

Le budget n'est-il pas gaspillé à élever des montagnes de beurre, ou ne sert-il pas à entretenir une armée de technocrates? Quel contrôle est exercé sur les finances de la Communauté? A quoi sert le budget communautaire? C'est à ces questions que l'on s'efforce de répondre dans ce chapitre sur le budget, tout en démontant les rouages de la mécanique du budget communautaire; il est en effet important que le citoyen européen soit conscient du rôle moteur qu'a joué jusqu'ici le budget dans la construction communautaire et du «levier» dont pourrait se servir le Parlement élu au suffrage universel en vue d'accroître ses compétences, notamment dans le domaine législatif.

I — Les dépenses et les recettes de la Communauté

— Le budget de la Communauté est exprimé en unités de compte européennes, c'est-à-dire le futur «Ecu européen».

Il s'élève en 1978 à 12,362 milliards d'UCE, ce qui correspond à 0,8 % du produit intérieur brut de la Communauté et à 2,5 % de l'ensemble des budgets nationaux des Neuf.

— Le budget des Communautés se différencie de celui des autres institutions internationales, sauf peut-être l'ONU, tout d'abord par sa masse relativement importante; la diversité des crédits mis en jeu constitue, par ailleurs, une différence fondamentale dans la mesure où les organisations internationales de type classique possèdent généralement un objet strictement limité; tout au contraire, le traité de Rome a posé en principe une dynamique qui pousse à l'élargissement constant du champ d'action des Communautés et, par conséquent, de la diversité des crédits figurant à leur budget.

— Par la nature de ses ressources, le budget des Communautés s'apparente aux budgets des États auxquels il ne peut cependant être assimilé, en raison de sa masse et du caractère de ses dépenses. Si son volume est cependant considérable par rapport au budget des petits pays (il est environ 3,5 supérieur au budget irlandais, égal à la moitié du budget belge), il ne représente cependant que le 1/8 du budget de la France.

1. D'OU VIENT L'ARGENT?

Et tout d'abord, d'où vient au juste l'argent de la Communauté? Nous savons que c'est le contribuable qui, en fin de compte, «paie la note». Mais combien paie-t-il en fait et comment fonctionne le système?

— En ce qui concerne le financement du budget de la Communauté, le but final a toujours été de l'assurer par les «ressources propres» de la Communauté, ce qui sera peut-être possible en 1979 pour la première fois. Jusqu'à présent, l'essentiel de l'argent venait des États membres de la Communauté, sous la forme de contributions (dont le montant était décidé chaque année) qui s'ajoutaient à des recettes de la Communauté provenant de taxes sur les produits agricoles et des droits de douane. Dans le nouveau système, une petite part de toutes les taxes à la valeur ajoutée prélevées dans la Communauté sera payée directement à la Communauté pour financer son budget. En 1979, le taux prélevé devrait être 0,64 % et, bien qu'il puisse varier d'une année à l'autre, il ne sera jamais supérieur à 1 %. La Communauté devra toutefois rembourser aux États jusqu'à 10 % du montant des «ressources propres», pour couvrir les frais qu'ils supportent dans la collecte de cet argent.

— Il ne semble pas cependant que chacun des neuf États de la Communauté aura adopté en temps utile les textes légaux qui rendront possible une application générale et immédiate du système des «ressources propres» en 1979. Si telle devait être la situation, ceux des États qui n'auront pas adopté cette législation, continueront, comme par le passé, à payer une contribution, tandis que les autres — qui doivent être au minimum au nombre de trois — appliqueront le nouveau système.

Quel a été l'effort financier de chaque pays en 1978?

Les recettes de la Communauté pour 1978

	UCE	%
Droits de douane	4 833 000 000	39,0
Prélèvements agricoles	2 063 000 000	16,7
TVA	5 330 304 765	43,1
Autres, y compris les retenues effectuées sur les rémunérations du personnel	135 699 827	1,1
	<hr/> 12 362 004 532	

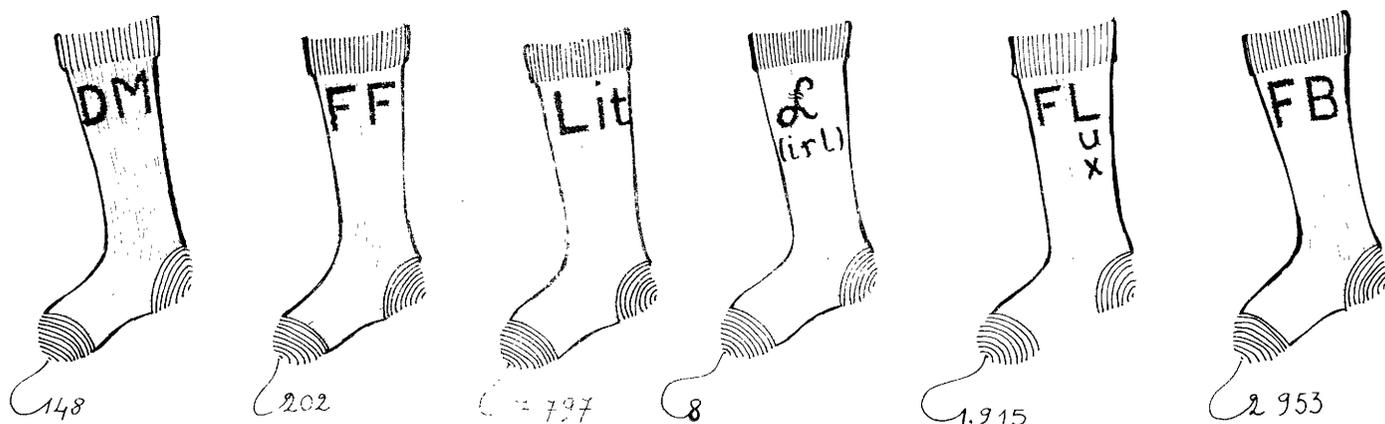
Recettes ventilées par pays (en UCE)

Pays	Prélèvements agricoles	Droits de douane	TVA	Total	%
Belgique	290 500 000	323 000 000	276 448 082	888 948 082	7,2
Danemark	55 900	170 000 000	147 867 579	373 767 579	3,0
Allemagne	430 600 000	1 469 000 000	1 735 836 795	3 633 436 795	29,4
France	190 500 000	740 000 000	1 330 008 209	2 261 308 209	18,3
Irlande	16 500 000	47 000 000	40 502 859	104 002 859	0,8
Italie	396 100 000	485 000 000	565 754 215	1 446 854 215	11,7
Luxembourg ...	100 000	4 000 000	11 572 245	15 672 245	0,1
Pays-Bas	400 000 000	490 000 000	340 738 313	1 291 338 333	10,4
Royaume-Uni ..	222 200 000	1 107 000 000	880 776 448	2 209 976 448	17,9
Solde (retenues effectuées sur les rémunérations du personnel, recettes diverses, etc.)				135 699 822	
Total général ...	2 063 000 000	4 833 000 000	5 330 304 765	2 362 004 592	

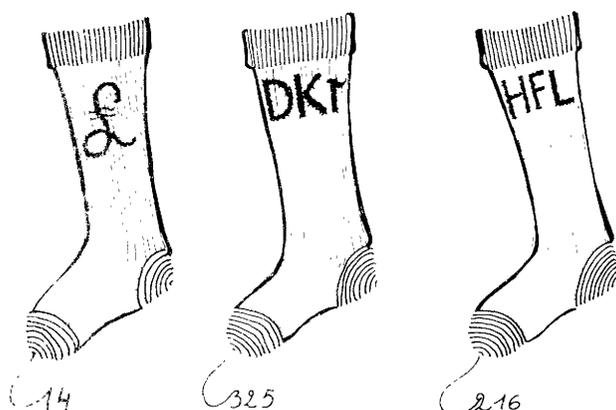
Les chiffres du budget communautaire sont impressionnants, mais que représentent-ils pour chaque citoyen?

Que représente cet argent pour le contribuable?

En 1977, les Européens ont payé en moyenne 1 573 UCE à leurs gouvernements, contre 37 UCE seulement à la Communauté. Plus précisément, les montants moyens payés dans chaque État par chaque habitant étaient les suivants:



Pays	Contributions au budget communautaire	Contributions au budget national
Belgique	2 953	BFR 103 047
Danemark	325	DKR 17 490
Allemagne	148	DM 5 216
France	202	FF 7 373
Irlande	8	IRL 736
Italie	17 797	LIT 1 003 409
Luxembourg	1 915	LFR 96 067
Pays-Bas	216	HFL 1 412
Royaume-Uni	14	UKL 1 020



Cela signifie donc que le contribuable français verse 0,55 FF par jour à la tirelire communautaire.

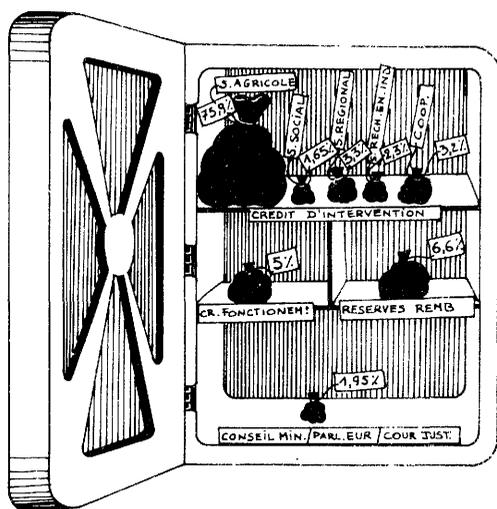
2. OÙ VA L'ARGENT DE LA COMMUNAUTÉ?

Voici, dans les grandes lignes, quels étaient les postes budgétaires les plus significatifs en 1978 et leur importance relative:

Principaux éléments de dépenses du budget de la Communauté en 1978
(en unités de compte européenne)

Secteur	Crédits	%
Agriculture	9 131 743 000	73,87
Secteur social	559 107 000	4,52
Secteur régional	525 000 000	4,25
Recherche, énergie, industrie et transport	294 255 303	2,38
Coopération au développement	380 942 000	3,08
Personnel	387 433 000	3,13
Dépenses de fonctionnement	105 740 000	0,86
Information	13 018 000	0,11
Aides et subventions	43 308 000	0,37
Divers	694 600 000	5,62
Autres institutions (*)	224 857 189	1,82
Total	12 362 004 592	

(*) Dépenses du Parlement européen, du Conseil, de la Cour de justice et de la Cour des comptes.



a) Les agriculteurs

Il est clair que, dans le budget communautaire, la part du lion (75,92 % en 1977) revient à la politique agricole commune, ce qui confère au budget de la Communauté un caractère monolithique et le rend dès lors très sensible aux fluctuations agricoles. Ce n'est guère surprenant, puisque l'agriculture est le seul domaine où existe une réelle politique commune, c'est-à-dire élaborée en commun, administrée par la Communauté et financée par le budget communautaire.

La part la plus importante de l'argent consacré à la politique agricole commune va au support des prix agricoles. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) sert à garantir le revenu des agriculteurs de la Communauté; il intervient sur le marché quand les prix agricoles descendent en deçà d'un minimum convenu. L'argent du FEOGA revient donc aux agriculteurs des pays de la Communauté.

En aidant à garantir les prix agricoles, le FEOGA assume tout à la fois un approvisionnement garanti en produits alimentaires (ce qui est une préoccupation majeure dans un monde sous-alimenté) et une stabilité des prix à la consommation (ce qui est de première importance aussi bien pour le simple consommateur que pour les gouvernements qui luttent contre l'inflation).

Le FEOGA accorde également des subventions pour favoriser une plus grande efficacité du secteur agricole dans la Communauté, par l'amélioration des structures et la formation des agriculteurs.

b) L'aide aux moins nantis

Une part substantielle de l'argent disponible dans la Communauté est distribuée par le Fonds social européen (pour favoriser la formation et la reconversion professionnelles) et par le Fonds régional européen (pour venir en aide aux régions les plus défavorisées de la Communauté et aux couches défavorisées de la population). L'argent venu des États de la Communauté leur est donc redistribué, même si ce n'est pas nécessairement dans les mêmes proportions.

En dehors de la Communauté, des fonds importants servent à aider le tiers monde, notamment dans les pays couverts par les accords de Lomé.

c) L'énergie, la recherche et l'industrie

La Communauté mène et finance un grand nombre de projets de recherche et de développement qui vont de la fusion thermo-nucléaire à la prospection du pétrole en passant par le développement de sources d'énergies alternatives, la sécurité des réacteurs nucléaires, le traitement des déchets radioactifs, la protection de la santé et la sécurité du travail, la protection de l'environnement, etc.

— Dans le secteur de la recherche, une part du budget sert aux travaux du Centre commun de recherche, mais une part importante sert également à financer les travaux menés sous contrat par les laboratoires et les centres de recherche installés dans les pays de la Communauté. De telle sorte que là encore l'argent payé par les contribuables retourne finalement dans chaque pays.

— Soucieuse de limiter sa dépendance envers les pays tiers pour son approvisionnement en énergie, la Communauté patronne la prospection d'uranium et d'hydrocarbure sur son territoire et finance les travaux de recherche et de développement dans le secteur de pointe qui étudie la conversion du charbon en gaz.

— Enfin, pour soutenir les secteurs industriels qui souffrent le plus de la concurrence internationale, la Communauté, pour la première fois en 1978, accordera des primes à l'investissement et des bonifications d'intérêt.

Au total, l'argent consacré à la recherche, à l'énergie et à l'industrie ne représentait cependant qu'un peu plus de 2 % en 1978.

d) Le fonctionnement des institutions

Les coûts de fonctionnement ne représentent pas un poste bien important dans le budget communautaire pour 1978 (4,4 %). Ils se composent des salaires, des frais d'entretien et de location des bâtiments, des coûts de diffusion de l'information et du paiement d'un petit nombre d'aides et de subsides.

Bien qu'elle soit souvent accusée d'employer trop de gens et de les payer trop généreusement, la Communauté est relativement économe de ce point de vue. En 1977 la Commission européenne employait 8 032 personnes (sans compter les chercheurs du Centre commun de recherche). Environ 35 % de ces personnes sont occupées par les travaux de traduction (c'est ainsi que le budget est établi et traduit dans six langues) et d'interprétation.

En vérité, les fonctionnaires de la Commission européenne sont peu nombreux si l'on considère les tâches qu'ils ont à remplir. C'est ainsi que la direction générale de l'agriculture, par exemple, compte 626 personnes pour s'occuper de toute la politique agricole commune.

Le reste du budget couvre la constitution de réserves, le remboursement aux États membres des frais qu'ils engagent lors de la collecte des taxes communautaires, et les frais de fonctionnement des autres institutions communautaires: Parlement européen, Office des publications officielles de la Communauté, Conseil de ministres (y compris le Comité économique et social de la Communauté), Cour de justice et Cour des comptes.

Voilà pour les comptes de la Communauté. Mais il reste deux questions importantes: qui est responsable des décisions en matière budgétaires et qui assure le contrôle?

La procédure budgétaire

La procédure budgétaire de la Communauté est plus compliquée que celle de la plupart de nos pays, en raison de la nature particulière de l'équilibre entre les institutions communautaires et des dispositions du traité relatives au fonctionnement de l'autorité budgétaire.

Avant tout, la Commission européenne, qui est l'institution compétente pour l'exécution du budget, établit un document en mars dans lequel elle émet son avis sur les besoins du budget de l'année suivante. Le Parlement européen et le Conseil de ministres des Neuf qui, ensemble, constituent l'autorité budgétaire de la Communauté, examinent ce texte et définissent des orientations qu'ils transmettent à la Commission européenne.

Celle-ci établit l'avant-projet de budget au cours du mois de mai, en tenant compte des réactions du Conseil et du Parlement.

Après une réunion en juillet, au cours de laquelle est présenté au Conseil de ministres l'avis émis par le Parlement sur l'avant-projet de budget lors de la session de juillet, le Conseil examine cet avant-projet et transmet le projet de budget au Parlement. Le président du Parlement saisit la commission des budgets de ce projet en vue de l'établissement d'un rapport.

Le rôle de la commission des budgets du Parlement

Le Parlement européen est doté de douze commissions, où sont représentés toutes les nationalités et les groupes politiques qui composent le Parlement européen. Elles examinent les propositions préparées par la Commission européenne et les projets de résolution à soumettre à l'Assemblée. Le système des commissions présente l'avantage de garantir une bonne information lors des débats en séance plénière, d'éclaircir les points secondaires avant les débats de l'Assemblée et de permettre aux groupes politiques d'émettre en temps opportun leur avis sur les propositions.

La commission des budgets du Parlement a un rôle de coordination particulièrement important à jouer lors de l'examen du projet de budget. Son rapporteur établit un rapport et des amendements qui tiennent compte, entre autres, de l'avis émis précédemment par l'Assemblée sur la politique budgétaire de la Communauté. Il examine les modifications proposées par les autres commissions, par les groupes politiques et par les parlementaires et il conseille la commission des budgets sur l'attitude qu'il convient d'adopter à son avis. Généralement, l'Assemblée a tendance, à quelques exceptions près, à suivre l'orientation proposée dans les rapports de ses commissions.

Au Parlement européen, les commissions, groupes politiques ou groupes de parlementaires ont la possibilité de présenter des projets d'amendement au budget communautaire. Dans le cadre de la marge de manœuvre qui leur est laissée par le traité, ces amendements prennent pleinement effet s'ils sont appuyés par la majorité des parlementaires et à condition qu'ils n'aient pas pour conséquence d'augmenter les dépenses inscrites au budget communautaire au-delà de la part du «taux maximal» réservé au Parlement.

L'application de cette règle est liée à la définition de deux catégories de dépenses: «obligatoires» et «non obligatoires». Les dépenses obligatoires sont celles qui découlent du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci. Ainsi, par exemple, les dépenses de la politique agricole commune, parce qu'elles découlent du traité et résultent automatiquement de la révision annuelle des prix. En revanche, les dépenses de la politique énergétique ou du Fonds social européen sont considérées comme «non obligatoires». Le droit d'amendement du Parlement européen s'exerce dans le domaine des dépenses dites «non obligatoires». En ce qui concerne les dépenses «obligatoires», les propositions de modifications du Parlement européen ont moins de poids. Si une telle modification a pour effet d'accroître le montant total des dépenses, le Conseil de ministres de la Communauté peut l'adopter, en statuant à la majorité qualifiée. Sinon, la modification proposée est considérée comme rejetée.

Environ un sixième du budget 1978 (2,187 milliards d'UCE) a un caractère non obligatoire. Les compétences étendues du Parlement européen s'appliquent donc à la plus petite partie du budget. Elle a néanmoins une grande importance politique, car elle englobe des postes qui ont une influence sur le développement futur de la Communauté, par exemple les politiques énergétique, sociale et régionale, l'industrie et les transports.

4. QUI EXÉCUTE ET QUI CONTRÔLE?

Le budget des Communautés, une fois adopté, est *exécuté* par la Commission.

L'exécution du budget fait l'objet de *contrôles* pour s'assurer que les finances des Communautés ont été convenablement gérées, que les autorisations ont été respectées, le bon fonctionnement des services assuré et que les résultats répondent aux prévisions initialement établies. Traditionnellement, on distingue le contrôle administratif, le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire.

a) Le *contrôle administratif* est d'abord celui exercé a priori par le *contrôleur financier* de la Commission qui porte sur les dépenses comme sur les recettes.

Les pouvoirs du contrôleur financier sont très étendus. Il est amené à jouer également un rôle de conseiller financier auprès des services qu'il a pour mission de contrôler; toutefois, il n'a pas à juger de l'opportunité de la dépense, qui est de la compétence de l'ordonnateur.

Ces contrôles sont complétés par des *opérations de vérification* effectuées par les services de la Commission dans les États membres, notamment en matière de prélèvements et restitutions agricoles.



b) Il y a, ensuite, la *Cour des comptes européenne*. Cette Cour est composée de magistrats inamovibles et indépendants nommés pour six ans et pourvus de compétences très larges. La création récente de cette véritable magistrature budgétaire européenne donnera au contrôle externe des comptes des Communautés toute son efficacité et facilitera la tâche du Conseil comme du Parlement en matière de contrôle budgétaire.

*Les membres de la Cour des comptes
(18 octobre 1977).*

c) Le *contrôle parlementaire* sur le budget des Communautés est un contrôle politique et non plus technique ou comptable, qui peut s'exercer par trois procédés: l'adoption d'une motion de censure sur la gestion de la Commission, des questions des parlementaires au Conseil ou à la Commission, la surveillance de l'exécution du budget. La surveillance de l'exécution du budget est faite conjointement par l'Assemblée et le Conseil, à qui la Commission soumet chaque année les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget, accompagnés du rapport de la Cour des comptes et d'un bilan financier décrivant l'actif et le passif de la Communauté. Ce sont à la fois le Conseil et l'Assemblée qui donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget.

Les institutions doivent adopter toutes les mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge et rendre compte de ces mesures à l'occasion de la remise des comptes de l'année suivante. Toutefois, l'Assemblée ou le Conseil ont, dans l'intervalle, la faculté de demander d'eux-mêmes un tel rapport sur les mesures prises à la suite de leurs observations, et notamment sur les instructions adressées en conséquence aux services chargés de l'exécution du budget.

II — De quelques aspects du budget de la Communauté

1. LE RÔLE DU BUDGET DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Le vote du budget est en France une des principales prérogatives du Parlement.

Au niveau communautaire, la procédure est plus complexe. En même temps que le Conseil décidait de doter la Communauté d'un système de ressources propres pour financer ses dépenses, les États membres signaient, en 1970 et en 1975, deux traités budgétaires en vue d'accroître les pouvoirs budgétaires du Parlement. Le Parlement qui, au départ, n'avait qu'un rôle consultatif, s'est vu ainsi investi de véritables pouvoirs de décision finale (voir chapitre II), même s'il est vrai que certaines limites encore importantes lui ont été par ailleurs imposées.

Les pouvoirs budgétaires du Parlement peuvent s'exercer dans une triple direction:

- *Sur la partie libre du budget, c'est-à-dire sur celle qui n'est pas la conséquence automatique de réglementations communautaires (moins de 20 % du budget total).*

Depuis 1974, le Parlement a sur ces crédits le dernier mot: il peut non seulement en modifier la répartition, mais en accroître le volume dans une certaine limite qualifiée de «marge de manœuvre». La marge de manœuvre laissée dans ce domaine au Parlement européen est le résultat d'un calcul assez compliqué, dans lequel un certain nombre de facteurs entrent en jeu: l'évolution du PNB communautaire, la variation moyenne des budgets des pays et l'évolution du coût de la vie dans la Communauté au cours du dernier exercice. Il n'est pas nécessaire d'entrer ici dans les détails; disons cependant que, pour le budget 1979, le Parlement avait le droit d'ajouter plus de 134 millions d'UCE aux crédits de paiement prévus par le budget 1978.

Ce taux maximal ne représente pas un plafond immuable; il s'agit plutôt d'un point de référence qui peut être dépassé si des considérations d'ordre politique l'exigent.

- *Le rejet du projet de budget*

Si le Parlement européen a de bonnes raisons de le faire, il peut rejeter le projet de budget qui lui est soumis par le Conseil et demander que soit présenté un nouveau budget. L'une de ces raisons pourrait être le refus du Conseil de ministres de fixer un nouveau taux maximal pour la marge de manœuvre.

Jusqu'ici, le Parlement européen n'a pas utilisé cette «arme budgétaire». Le rejet du projet de budget par le Parlement (qui nécessiterait une majorité des deux tiers) provoquerait une grave crise interinstitutionnelle. L'activité financière des Communautés n'en serait pas paralysée pour autant. En effet, il est prévu que les dépenses continueraient sur la base de montants mensuels égaux à un douzième des crédits inscrits au budget de l'exercice précédent, de sorte que des crédits restent disponibles pendant qu'une solution aux difficultés politiques fondamentales serait recherchée.

- *La procédure de concertation*

Le dialogue entre le Parlement et le Conseil est devenu effectif dans le rôle budgétaire, et l'autorité du Parlement a été sensiblement accrue au fil des années.

Les demandes du Parlement s'orientent à présent vers l'octroi d'un pouvoir législatif véritable par un partage entre le Parlement et le Conseil des compétences législatives (actuellement réservées au seul Conseil). Il s'agit là d'un changement fondamental qui ne sera sans doute possible que dans le cadre du développement institutionnel de la Communauté.

Comme prémisse, l'instauration en 1975 d'une «procédure de concertation» entre le Parlement, le Conseil et la Commission a déjà permis au Parlement européen de renforcer son influence dans l'élaboration des actes législatifs normaux qui ont des implications budgétaires notables.

2. LE BUDGET DE LA COMMUNAUTÉ: REFLET DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Le budget constitue une voie d'approche privilégiée pour la compréhension du fonctionnement d'une organisation.

Le budget des Communautés est l'expression de la politique européenne: les recettes et les dépenses qu'il regroupe traduisent les divers éléments de l'activité communautaire et la volonté politique qu'elle concrétise.

Ainsi, le budget des Communautés s'est-il transformé dans sa forme comme dans son contenu, en étroite liaison avec l'évolution de la construction européenne.

● Un document unique

Au départ, il existait 3 communautés distinctes (voir chapitre «Institutions») et il y avait 3 budgets.

Aujourd'hui, il n'y a qu'*un document unique*: le budget des Communautés européennes qui a été instauré en 1967, au moment de l'entrée en vigueur du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.

Une restriction doit être faite cependant à cette présentation dans la mesure où les activités de la CECA, du Fonds européen de développement (les incidences financières des accords de Lomé) et de la Banque européenne d'investissement font encore l'objet de documents distincts.

● Des interventions croissantes

Le contenu du budget revêt, lui aussi, une signification politique importante. Les dépenses de la Communauté étaient en 1958 presque exclusivement liées au fonctionnement des services qui mettaient en place les bases de l'intégration européenne, essentiellement par l'élaboration d'actes de nature législative ou réglementaire. Au fur et à mesure de l'apparition, de l'approfondissement et de l'extension des politiques communes, les dépenses de la Communauté se sont élargies et diversifiées: elles représentent des interventions directes des Communautés en tant que telles dans la vie économique et sociale des États et matérialisent par conséquent certains éléments qui mèneront à une solidarité financière communautaire plus poussée.

● Vers des ressources propres

La transformation des ressources des Communautés est non moins importante: les contributions des États qui constituaient l'essentiel des recettes budgétaires ont été progressivement remplacées par des recettes appartenant en propre aux Communautés.

L'un des traits essentiels du budget des Communautés est le *caractère fiscal de ses ressources*. Si certaines autres organisations internationales possèdent aussi des ressources fiscales, celles-ci revêtent un caractère temporaire (taxe sur la navigation à travers le canal de Suez des Nations unies en 1956) ou marginal (impôt progressif des Nations unies sur les salaires versés à ses propres fonctionnaires). Les contributions des États participants conservent, pour celles de type classique, une place prépondérante dans leurs finances. Dans le cas des Communautés, l'existence de ressources propres a été prévue dès leur création, à la fois par le traité de Paris instituant la CECA (articles 49 et 50) et par les traités de Rome (article 173 du traité CEEA et article 201 du traité CEE). Ces ressources propres ont pris au cours des années une place croissante qui devrait éliminer totalement les contributions des États à partir de 1979. La nature fiscale des ressources propres est tout à fait claire et leur domaine varié, puisqu'elles portent sur les personnes physiques (impôt sur les fonctionnaires et agents des Communautés), sur les sociétés (prélèvement CECA), sur les droits de douane et sur la taxe à la valeur ajoutée.

C'est cet élément qui a constitué un facteur décisif pour le renforcement des pouvoirs du Parlement et pour l'accélération du processus de l'intégration européenne.

Si la Communauté n'envisage pas de créer de nouvelles ressources propres dans la mesure où celles-ci seront, selon des projections financières prudentes, épuisées en 1981, il est clair qu'elle devrait se voir reconnaître la capacité d'emprunter plus largement.

Cette nouvelle possibilité ne devrait pas, cependant, être utilisée pour financer un éventuel déficit budgétaire de la Communauté (en raison de sa taille, le budget ne peut prétendre à jouer un rôle anticyclique à l'exemple des budgets nationaux), mais pour couvrir financièrement certaines actions communautaires dans le domaine énergétique, industriel ou encore en matière de transports.



CONCLUSION

Il est certain que si l'union économique et monétaire décidée par les chefs d'État et de gouvernement à Brème au mois de juillet 1978 se développe, comme tout le laisse supposer, le budget sera appelé à jouer un rôle essentiel dans la mise en place de cette union économique et monétaire.

Compte tenu de son importance sans cesse croissante dans le développement de la construction communautaire, il est essentiel que les citoyens européens puissent exercer un contrôle direct sur l'usage qu'on fait de leur argent dans la Communauté.

Les possibilités d'augmenter le budget communautaire au cours des prochaines années seront, en outre, limitées, voire épuisées en 1981.

Il est important dans ces conditions, qu'un grand débat s'instaure dans l'opinion publique pour savoir, d'une part, s'il ne convient pas d'être plus sélectif dans l'extension des activités communautaires (la Communauté ne peut et ne doit pas s'occuper de tout) et, d'autre part, s'il n'y a pas lieu de transférer à la Communauté les compétences pour le financement et la gestion des activités que nos pays ne peuvent plus réaliser efficacement en raison de la nature des problèmes en jeu (la protection de l'environnement, les recherches en matière d'économies d'énergie). Il conviendrait, en outre, de s'interroger sur la possibilité de la création d'un impôt communautaire bien identifiable, exprimé en Ecu, afin de créer un lien direct entre le contribuable et la Communauté.

Une telle hypothèse ne sera réalisable que si la Communauté explique au contribuable européen que, mises à part les dépenses de fonctionnement qui sont marginales, son budget sert à financer des actions qui peuvent être menées plus rationnellement au niveau communautaire qu'au plan national. A la création d'un tel impôt devrait correspondre évidemment le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement européen sur l'emploi des ressources communautaires.

Si l'instauration d'un tel impôt devait soulever trop de difficultés, il est clair que la capacité d'emprunts et de prêts devrait être clairement reconnue à la Communauté, sous peine de pénaliser son développement à la veille de son élargissement à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal.

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Le budget de la Communauté peut-il être utilisé comme instrument anticyclique? Pourquoi?
2. Quel est le rôle du budget dans une économie mixte?
3. Faut-il attribuer au budget de la Communauté un rôle redistributif plus marqué ou faut-il privilégier les politiques structurelles de la Communauté?
4. Peut-on envisager la levée d'un impôt européen (sur les cigarettes ou l'alcool), lorsque les ressources propres seront épuisées en 1982?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

A. Publications des CE

- 30 Jours d'Europe, n° 242, septembre 1978.
- Budgets généraux (Journal officiel).
- Euroforum n° 46/77 du 20. 12. 77.
- Rapports des commissions parlementaires et comptes rendus des séances du Parlement européen (débat budgétaires).
- Recueil de documents du Parlement européen: «Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen», juin 1970.

B. Divers

- Barbarella, Carla, Le financement des activités communautaires par des ressources propres, *Revue du Marché commun*, Paris, n° 132, avril 1970, pages 195-201.
- Bouyssou, Fernand, Vers un budget transnational: les nouvelles règles de financement et la procédure budgétaire des Communautés européennes, *Revue de Science financière*, Paris, n° 1-2, janvier-juin 1970, pages 159-179.
- Gojat, Georges, Le premier budget de la Communauté à Neuf, *Revue du Marché commun*, Paris, n° 160, décembre 1972, pages 791-799.
- Gojat, Georges, L'activité des Communautés européennes vue à travers leur budget, *Revue du Marché commun*, Paris, n° 136, septembre 1970, pages 397-405.
- Isaac, Guy, La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970, I, *Revue trimestrielle de Droit européen*, Paris, 9^e année, n° 4, novembre-décembre 1973, pages 670-714.
- Kohlhase, Norbert, Le rôle des missions permanentes dans le processus de décision budgétaire des Communautés européennes, de l'OCDE et de l'OIT in *Les missions permanentes auprès des Organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1973.
- Krohn, Hans B., Problèmes de financement de la politique agricole commune de la CEE, in *Le budget aujourd'hui, Cahiers de Bruges*, De Tempel, 1968.
- Olmi, Giancarlo, Les ressources propres aux Communautés européennes, *Cahiers de Droit européen*, Bruxelles, 7^e année, n° 4, 1971, pages 379-427.
- Puissochet, J. P., *L'élargissement des Communautés européennes*, Ed. Techniques et Economiques, Paris, 1974.
- Ruzie, David, L'autonomie financière des Communautés européennes et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen (à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 1970), *La semaine juridique*, Paris, année 44, n° 45, 4 novembre 1970, Doctrine n° 2354, 6 pages.
- Schneider, Klaus, Ressources propres pour la Communauté européenne, *La fiscalité du Marché commun*, Bruxelles, n° 41, août 1970, pages 79-89.
- Strasser, Daniel, *Les Finances de l'Europe*, Presses Universitaires de France, Paris, 1975.
- Van der Meulen, Schmölders, Senf, Trempont, Hallstein, Neumark, *Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale*, Travaux de l'Institut International de Finances publiques, 9^e session, Francfort, 1953, Ed. van Stockum, La Haye.

B — DE L'ÉCONOMIE...

L'Europe face à la crise

La crise énergétique de 1973, conjuguée au désordre monétaire international, a eu de profondes répercussions sur l'économie de la Communauté.

La production industrielle de 1977 est à peine revenue au niveau de celle de 1973. Le chômage, qui représentait en 1970-1974 2 à 3 % de la population active, atteint en 1979 6 %. Seuls, les secteurs non industriels ont été peu touchés par cette récession; ils constituent un élément de stabilité dans une économie à la recherche d'une nouvelle croissance.

Les causes de cette crise sont multiples. Outre celles déjà citées, il faut mentionner:

- La concurrence de pays en voie de développement. Le Sud-Est asiatique (Hong-kong, Singapour, Corée du Sud, T'ai-wan) a développé certaines branches industrielles qui se posent aujourd'hui en rivales de leurs homologues européennes, grâce à un appareil de production plus moderne et des coûts salariaux très inférieurs. C'est le cas des textiles, de la chaussure et des composants électroniques.
- La hausse des cours mondiaux des matières premières industrielles a pesé sur les économies européennes en accentuant une dépendance déjà considérable et en pesant lourdement sur les prix de revient.
- La baisse de l'investissement productif, résultat des perspectives encore incertaines du marché, a pesé sur l'emploi.

Le redéploiement industriel et la nouvelle division internationale du travail qui se dessinent aujourd'hui nécessitent la mise en œuvre d'une concertation qui doit, pour la Communauté, se traduire par une coordination des politiques nationales.

Dans un marché ouvert à la libre circulation des hommes et des marchandises dans le cadre d'une union douanière, réalisée dès 1968 pour les Six et 1977 pour les Neuf, il ne faudrait pas voir les différents pays glisser vers une tentative protectionniste aux effets désastreux.

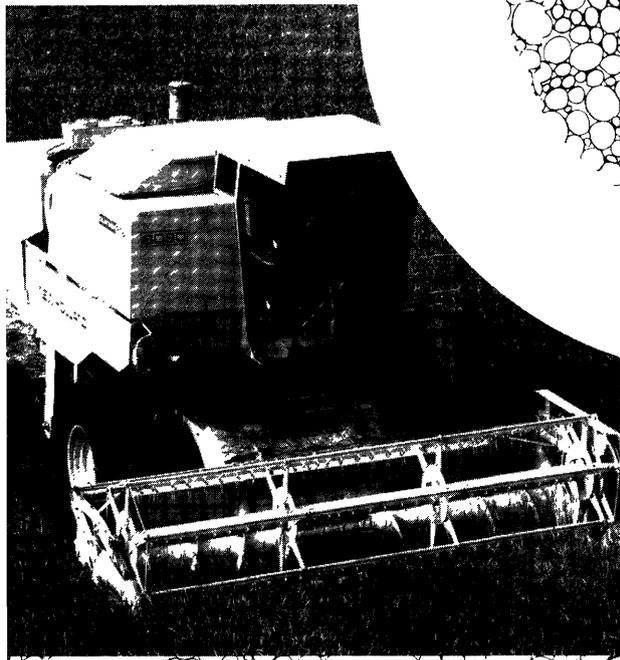
Au contraire, la politique commerciale commune qui constitue le second volet de cette union douanière, fournit un instrument privilégié d'intervention. Depuis le 1^{er} janvier 1970 la Communauté dispose de la capacité de conduire les négociations tarifaires au nom des pays membres dans les conférences internationales.

Les pages qui suivent présentent les problèmes auxquels doit faire face l'Europe. Elles contribuent à souligner l'importance de sa cohésion dans le respect de sa diversité.

Problèmes

agricoles

et réponse



de la Communauté

En moyenne, trois fois par jour, le citoyen européen mange du pain blanc ou bis, selon ses goûts, mais toujours frais et disponible. Il trouve normal d'acheter des bananes, des dattes, de l'huile d'arachide chez ses fournisseurs habituels. Il ne s'interroge plus sur la stabilité relative des prix de ses aliments, ni sur leur qualité si ce n'est, épisodiquement, pour les critiquer. Il entend bien parler d'inondation, de grêle, ou de sécheresse, s'apitoie quelques instants sur le sort de ceux qui sont atteints par ces calamités, mais ne comprendrait pas la moindre restriction quantitative des productions atteintes par ces calamités et s'élève vigoureusement contre les hausses de prix des produits concernés. La plupart des citoyens européens se promènent en forêt durant les vacances, en pique-niquant dans la campagne, voire même skient sur des pistes aménagées sans toujours se poser la question de savoir qui entretient les forêts, qui assure la protection de la campagne et qui aménage ces pistes de ski qu'ils seraient surpris de voir, pour la plupart, transformées en pâturages en été. Les exemples pourraient être ainsi multipliés.

Pourtant, sans être agronome, le citoyen européen sait qu'il n'y a qu'une moisson de blé ou de seigle par an et qu'elle dure deux ou trois semaines; il sait que les dattes, les bananes et les arachides ne sont pas produites en Europe; il n'ignore pas les règles de l'offre et de la demande; il sait que la vie en montagne ou dans certaines régions défavorisées est rude. Il sait tout cela parce qu'il lui suffit de remonter de deux ou trois générations dans sa généalogie pour constater ses attaches avec le monde rural et que, même s'il ignore que de 1958 à 1973, dans la Communauté, il est parti un agriculteur toutes les minutes, il sait que l'exode des paysans dont descend la majorité des citoyens européens est un des problèmes de nos sociétés industrielles ou post-industrielles.

Si toutes ces «évidences» sont souvent «oubliées» c'est essentiellement parce qu'en Europe ceux qui sont responsables de la satisfaction de nos besoins alimentaires ont, jusqu'à présent, gagné la bataille de la faim; ils ont amorti les conséquences des catastrophes climatiques et ont fait face, partiellement, aux problèmes de notre civilisation. Cependant, tous les problèmes sont loin d'être résolus; en agriculture, plus que dans d'autres secteurs, les équilibres sont fragiles. Quelques points de pourcentage au-dessus de l'équilibre offre/demande et ce sont les surplus; quelques points au-dessous et c'est l'envolée des prix aux consommateurs. Il appartient donc au citoyen européen, aujourd'hui, et encore plus demain, au moment où il sera appelé à élire ses représentants au Parlement européen, de connaître ses problèmes, de réfléchir aux solutions possibles et de participer à cette œuvre de construction européenne avec d'autant plus de foi et d'enthousiasme que la politique agricole est la seule véritable politique commune, qu'elle a valeur exemplaire et qu'à ce titre, elle doit être une réussite.

Dans son approche des problèmes agricoles, le citoyen européen peut, légitimement, se poser trois questions: a) pourquoi une politique en agriculture et pourquoi une politique commune? b) quelle politique? c) quels résultats et donc quels problèmes encore à résoudre?

A. Pourquoi une politique commune en agriculture?

Pourquoi une politique en agriculture?

- La Communauté doit nourrir sa population qui dépasse aujourd'hui 260 millions d'habitants. C'est un gage d'indépendance économique et politique. Pour assurer une production à la mesure de cet énorme marché de consommation, il faut accroître la production agricole.
- L'agriculture des pays européens connaît une expansion rapide, grâce aux progrès de la mécanisation, de la motorisation, à l'emploi d'engrais, à la sélection des semences et aux découvertes de la chimie.

L'agriculture n'en régresse pas moins par rapport aux autres secteurs d'activité. Les revenus agricoles suivent difficilement l'évolution des salaires du secteur tertiaire ou de l'industrie, en raison du poids sans cesse croissant des coûts de production. L'exode rural s'en trouve facilité. Or, s'il permet des réformes structurelles indispensables, il risque dans certains cas de conduire à une désertification préjudiciable à l'équilibre régional. L'État doit remédier par une politique agricole appropriée à ces déséquilibres structurels ou géographiques.

- La production agricole demeure largement tributaire des conditions naturelles. Le climat, le relief, le sol influent sur des récoltes impossibles à programmer comme les productions industrielles. Seules échappent à ces contraintes physiques quelques productions «hors sol» tels les élevages de porcs, de veaux ou de volailles. Ces aléas confèrent à l'évolution des cours des produits une irrégularité préjudiciable à l'harmonie des marchés. En cas de récolte insuffisante, il s'avère indispensable d'importer massivement pour éviter les hausses spéculatives et satisfaire la demande. Si la production est excédentaire, il faut retirer du marché une partie de la récolte pour empêcher un effondrement des cours. Dans un cas le consommateur est victime d'un renchérissement des produits, dans le second l'agriculteur voit son revenu diminuer dans des proportions insupportables. D'où la nécessité des interventions de la puissance publique pour tenter de remédier à ces situations dommageables pour l'économie nationale.

Pourquoi une politique agricole commune?

En 1958, chaque État membre de la Communauté avait donc une politique agricole nationale, qui était différente de celle de ses voisins pour de multiples raisons (géographiques, sociales, politiques, historiques, etc.). Dans la mesure où on voulait faire un vrai marché commun, c'est-à-dire sans restriction aucune aux frontières internes et avec des règles de jeu identiques, il fallait l'étendre aussi au secteur agricole, sinon on n'aurait pas

procédé à une intégration économique, mais seulement à une ou plusieurs intégrations sectorielles. Mais alors, pourquoi doit-on faire une intégration économique? Parce que les économies des États membres étaient et sont structurées différemment. Les unes ont des productions agricoles plus performantes que d'autres; inversement, d'autres ont des productions industrielles plus compétitives, etc. Donc une suppression des barrières tarifaires ou similaires entre États membres doit porter sur tous les secteurs, pour que ce qu'un État membre perd dans un secteur, il puisse le retrouver dans un autre où il est plus compétitif. Tout ceci devrait se faire au profit des producteurs et des consommateurs dans le cadre général des avantages découlant d'un grand marché. Voilà pourquoi la politique agricole doit aussi être commune.



B. Quelle politique commune en agriculture?

1. LES PROBLÈMES POSÉS

● Un marché unique

— «Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles» (art. 38 du traité), ce qui signifie qu'il ne doit exister qu'un seul grand marché agricole dans toute la Communauté, sans droit de douane ou taxes équivalentes dans les échanges entre États membres, sans subvention nationale ou position dominante faussant la concurrence, mais avec des réglementations de marché, sanitaires et vétérinaires communes et surtout des prix communs. Des prix communs ne signifient pas que tous les agriculteurs vont toucher exactement les mêmes prix pour leurs produits, mais que les prix administratifs des diverses organisations de marché (prix d'intervention, prix de seuil, etc.; voir ci-dessous) sont décidés en commun à Bruxelles et traduits en monnaies nationales à l'aide de parités fixes et stables. C'est ce que l'on appelle le principe de l'unicité de marché, qui est mis en œuvre par la politique des prix et des marchés.

— Mais le marché agricole n'est commun qu'aux membres de la Communauté. Il faut donc résoudre aussi le problème des relations avec les pays tiers. Avant la création du marché commun, chaque État membre avait son propre régime de douane et de relations extérieures avec les autres pays du monde. Avec la création du marché commun, il faut harmoniser la politique extérieure agricole afin d'éviter des détournements de trafic remettant en cause la politique intérieure agricole et pour éviter que les fluctuations spéculatives du marché mondial ne détruisent l'effort de stabilité et de sécurité poursuivi par la politique agricole commune.

La politique extérieure, encore appelée politique commerciale, n'a pas seulement pour but d'établir des mécanismes aux frontières extérieures de la Communauté. Elle intervient dans toutes les négociations concernant des échanges de produits agricoles et alimentaires entre la Communauté et les pays tiers: négociations pour un seul produit (blé), pour plusieurs produits agricoles, ou négociations globales dont l'agriculture n'est qu'un volet (accords de Lomé; accords d'association; etc.). Il est évident que, dans ces actions, la politique agricole commune se doit d'accorder une préférence aux productions agricoles des États membres de la Communauté: c'est la préférence communautaire. Il ne faut pas que cette préférence soit totale, car la Communauté devrait alors se refermer sur elle-même dans tous les secteurs. La marge est étroite entre ces deux positions. Marchés protégés mais non fermés, telle est la philosophie directrice de la Communauté en la matière.

● Une harmonisation des structures

— Cependant, quand, en juillet 1958, à la conférence de Stresa les six États membres de la Communauté se réunirent pour discuter des problèmes qu'aurait à résoudre la politique agricole commune, ils constatèrent que, non seulement les politiques agricoles nationales étaient différentes, mais que les structures agricoles et les «sociétés» paysannes en étaient arrivées à des points d'évolution très différents. En conséquence, une uniformisation des règles des seuls marchés aboutissait à des situations fort différentes selon les structures de production et les milieux sociologiques auxquels elles devaient s'appliquer. Il était donc nécessaire de mettre également en œuvre une politique d'harmonisation socio-structurelle avec (certains ont même dit: avant) la politique de marché.

● Une solidarité financière

— L'ensemble de cette politique agricole nécessite une gestion financière importante et si des actions efficaces doivent être entreprises, il est évident qu'elles entraînent des dépenses. Étant donné qu'il y a action commune, les dépenses doivent être communes, à travers un intermédiaire commun: le budget de la Communauté, financé par ses ressources propres. C'est le principe de la solidarité financière qui se concrétise par le fait que le budget de la Communauté prend en charge les dépenses de la politique agricole commune, quel que soit l'État membre qui en bénéficie.

2. LES SOLUTIONS PRÉSENTÉES

La politique des prix et des marchés

Elle a consisté à mettre le plus grand nombre possible de produits agricoles sous organisation commune de marchés avec des prix communs ou des aides directes communes aux produits. Actuellement, près de 90 % de la valeur de la production finale de l'agriculture sont sous organisation commune de marché. Parmi les grands produits qui sont encore hors de ce système, on peut signaler: la viande ovine, l'alcool agricole et la pomme de terre. Il est exclu d'entrer ici dans l'immense labyrinthe des détails techniques d'organisation de ces marchés. D'un point de vue didactique, on peut dire qu'il existe, en fait, quatre types d'organisations de marché:

- celles fondées sur un système de prix de soutien, qui couvre 72 % de la valeur de la production agricole de la Communauté (les principales céréales, le lait, le sucre, les viandes bovine et porcine, certains fruits et légumes, le vin de table, les produits de la pêche). Ce système est ainsi appelé parce que, lorsque le prix de marché tombe au-dessous d'un certain prix, dit prix de soutien, la puissance publique, par ses organismes d'intervention, achète toutes les quantités qui lui sont présentées au prix de soutien, fixé en commun par le Conseil et généralement appelé prix d'intervention. L'expression «prix de soutien» signifie à la fois que le revenu des agriculteurs et que le marché sont soutenus à un certain niveau. Ce niveau et les modalités de soutien varient selon les différents marchés. Il s'agit, en général, de marchés excédentaires ou proches de la suffisance;
- celles fondées sur l'aide complémentaire aux produits, qui couvrent 2,5 % de la valeur de la production agricole de la Communauté (blé dur, huile d'olive, certains tabacs, certaines graines oléagineuses). Il s'agit de cultures spécialisées, géographiquement localisées et pour lesquelles la Communauté est généralement déficitaire. Ce système est, en fait, une variante du système du prix de soutien en ce sens que les mécanismes du prix de soutien sont conservés mais à niveau assez bas, ce qui permet d'importer plus aisément les quantités dont on a besoin et de fournir les produits en question à un prix plus bas au consommateur. Inversement, comme le revenu du producteur agricole est moins soutenu, la puissance publique verse une aide complémentaire directe au producteur, en fonction des quantités produites;
- celles fondées sur l'aide forfaitaire à l'hectare ou sur les quantités produites, qui couvrent 0,5 % de la valeur de la production agricole de la Communauté (coton, lin, chanvre, houblon, vers à soie, semences, fourrages déshydratés). Il s'agit ici aussi de productions marginales et localisées, où la différence entre les prix du marché mondial et ceux de la Communauté est, généralement, faible. L'octroi de la seule aide forfaitaire est, en principe, suffisant pour soutenir les revenus;

- celles fondées sur la seule protection extérieure, qui couvrent 25 % de la valeur de la production agricole (fleurs, autres vins, autres céréales, autres fruits et légumes). La puissance publique n'intervient pas à l'intérieur de la Communauté; ce sont les lois du marché qui égalisent l'offre et la demande. Par contre, le marché de la Communauté est protégé des variations des cours mondiaux par un système douanier plus ou moins élevé et plus ou moins permanent selon les produits, et, dans certains cas, selon les mois de l'année, en fonction de la saison de production de la Communauté.

Pour les organisations communes de marché où il existe des prix ou des aides communs, le montant de ces prix ou de ces aides est fixé chaque année par le Conseil, au cours de séances d'après discussions qui, par suite de leur longueur, ont été appelées familièrement «marathons».



La politique commerciale

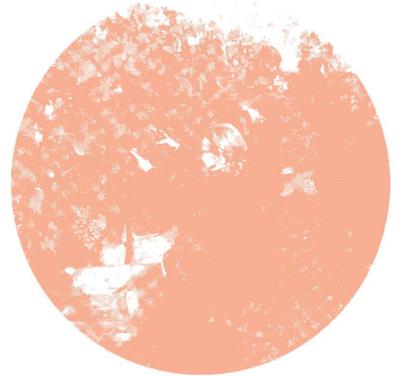
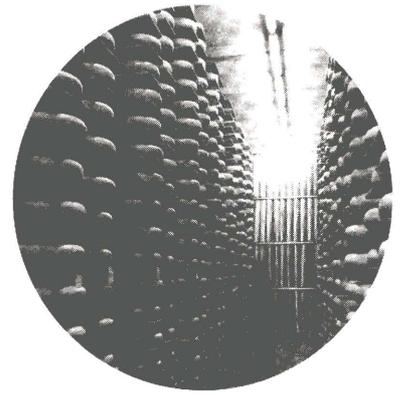
— Afin de protéger son marché intérieur contre les variations spéculatives des marchés mondiaux, la Communauté a instauré, soit un tarif douanier commun pour certains produits, soit, pour la majorité des produits, un système dit de prélèvements variables. Pour ces derniers produits (notamment pour la plupart de ceux à prix de soutien et à aide complémentaire), le Conseil fixe chaque année un prix idéal (appelé selon les marchés: prix indicatif, ou d'orientation, ou d'objectif), autour duquel il souhaiterait voir se fixer le prix de marché intérieur de la Communauté de ces produits. Pour éviter que des importations à un prix inférieur ne viennent contrarier cet objectif, il faut que ces importations ne puissent pas entrer dans la Communauté à un niveau inférieur à ce seuil. Donc, si une importation se présente dans un port d'entrée de la Communauté à un prix inférieur à ce prix de seuil, on l'élève jusqu'au prix de seuil en la frappant d'un prélèvement. Ce prélèvement est variable puisqu'il dépend du prix auquel se présente la marchandise importée; ce n'est donc pas un droit de douane qui, lui, est fixe. Si la marchandise importée a le même prix que le prix de seuil, elle entre dans la Communauté sans acquitter de prélèvement. Inversement, quand la Communauté veut exporter les produits en question, elle octroie une restitution pour pouvoir rendre compétitif ce produit sur le marché mondial. Il faut signaler que ce système est très souple et qu'il joue aussi en faveur des consommateurs; car, en temps de crise, quand les prix sont plus élevés sur le marché mondial qu'à l'intérieur de la Communauté, pour éviter qu'il n'y ait des fuites de produits agricoles au détriment des consommateurs européens, et des hausses internes de prix, il a été instauré des prélèvements à l'exportation, ce qui a découragé les exportations communautaires.

— La politique commerciale a également pour but de faire participer la Communauté aux discussions et actions menées dans le cadre de la FAO, de la CNUCED, de la Conférence alimentaire mondiale, du Conseil mondial de l'alimentation, etc. Par ailleurs, il existe un volet agricole aux accords passés par la Communauté soit en vue d'une adhésion (Grèce, Turquie), soit en vue d'une association, soit dans le cadre de simples accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux (voir chapitre politique extérieure). Signalons trois accords agricoles particulièrement significatifs en faveur des pays en voie de développement: a) par le système des préférences généralisées, près de 250 produits agricoles transformés bénéficient d'abaissement de droits de douane importants lors de leur entrée dans la Communauté; ils ont représenté en 1976 environ 1 milliard d'unités de compte; b) au titre de l'aide alimentaire, la Communauté avait procédé, au 31 mars 1978, à des livraisons de 9,8 millions de tonnes de céréales depuis 1968-1969, de 204 000 tonnes de butteroil depuis 1970 et de 454 000 tonnes de lait en poudre écrémé depuis 1970; c) suite aux accords de Lomé (voir chapitre XV) et aux accords passés avec l'Inde, la Communauté s'est engagée à importer 1,4 million de tonnes de sucre en provenance des pays ACP et de l'Inde à un prix négocié annuellement à l'intérieur de la gamme de prix obtenus dans la Communauté.

La politique socio-structurelle

Il est évident que toutes les exploitations agricoles de la Communauté n'ont pas et ne peuvent pas avoir les mêmes structures de production (taille; nombre de travailleurs et de machines par hectare; orientation de production; qualité de sol, etc.). Il est également évident que le progrès technique ne peut se propager qu'à travers des structures de production suffisamment grandes et rationnelles pour en amortir les coûts. Il y a donc un emploi optimal des facteurs de production, qui permet de minimiser le coût de chaque unité produite. La très grande majorité des exploitations agricoles de la Communauté est loin de ce minimum. Il faut donc, par une politique active socio-structurelle, les aider à l'atteindre ou aider les agriculteurs, qui ne le peuvent, à chercher une activité nouvelle, voire les faire bénéficier d'une retraite anticipée s'ils ont atteint un certain âge. En effet, vouloir soutenir le revenu des agriculteurs par la seule politique des prix aboutit à bloquer cette politique au niveau des producteurs les moins compétitifs, sans résoudre leurs problèmes de revenu, et à fournir des super-profits aux plus compétitifs, ce qui les incite à accroître leur production, parfois au-delà des besoins, donc à créer des excédents permanents, dits excédents structurels.

Longtemps, le Conseil a hésité à conduire une politique socio-structurelle au niveau communautaire. Sous la pression des événements, il s'y est décidé en 1972 en adoptant un ensemble de trois directives, que les États membres doivent mettre en œuvre. Elles comportent des actions en vue de:



- moderniser les exploitations agricoles qui peuvent l'être; c'est-à-dire, notamment, accroître leur taille de sorte qu'elles puissent mieux bénéficier des avantages du progrès technique et en amortir les coûts;
- faciliter la cessation de l'activité agricole et l'affectation des superficies agricoles aux exploitations à moderniser et à la création d'espaces verts et de réserves naturelles;
- développer la formation socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant en agriculture.

Alors peut se créer l'exploitation moderne, qui permet la diffusion du progrès technique en octroyant aux agriculteurs qui y travaillent à plein temps un revenu du travail comparable à celui des catégories socio-professionnelles non agricoles existant dans la même région, et pour laquelle la politique des prix seule pourra s'appliquer selon les besoins du marché.

Cependant, dans ce réajustement des facteurs de production, on peut constater, et c'est normal, que ce sont les agriculteurs qui vivent dans des zones aux conditions particulièrement difficiles (montagne, terres sablonneuses, climat rigoureux, etc.), qui quittent d'abord l'agriculture. Or, il est évident que, dans ces zones où ils constituent l'essentiel de la population, leur départ créerait un vide dangereux pour l'ensemble de la société. Ils doivent donc être incités à demeurer dans ces régions et à y poursuivre leur modernisation; c'est pourquoi la directive «agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées» prévoit, dans ce cas, une aide complémentaire de revenu, qui est versée directement à ces agriculteurs. C'est un effort important que fait la Communauté puisque les zones en question représentent 25 % de la superficie agricole utilisée qui, avec 15 % des exploitations agricoles recensées, assurent 12 % de la production de la Communauté.

Avec les directives sur la forêt, sur les groupements de producteurs et sur la commercialisation des produits agricoles, dont certaines sont encore en cours de discussion, la Communauté se sera dotée d'une politique socio-structurelle efficace, qui pourra enfin permettre à la politique des prix de jouer un rôle d'équilibrage de l'offre et de la demande. Il est évident qu'une politique socio-structurelle est une politique à long terme, dont les effets ne sont ni spectaculaires, ni immédiats; mais, par son financement partiellement communautaire (en règle générale 25 % du financement total des projets d'aménagement socio-structurel), mais dans certains cas 50 % et même 65 % en Irlande et en Italie, la Communauté a affirmé sa solidarité financière, également dans le domaine socio-structurel.

C. Quels résultats?

Pendant des décennies, la plupart des agricultures des États membres de l'actuelle Communauté ont été protégées, voire même isolées, non seulement de la concurrence des autres agricultures, mais aussi de celle des autres secteurs de l'activité économique. Dans certains cas on a même pu parler de l'agriculture comme d'une exception aux règles économiques. La suppression des barrières douanières internes, la progressive réinsertion de l'agriculture dans les raisonnements économiques — et des agriculteurs dans la société d'aujourd'hui — ont donc constitué, en 1958, des bouleversements importants. Des résistances sont apparues; des comportements ont dû être vaincus et il est donc normal que les résultats soient inégaux, d'autant plus que toutes les mesures n'ont pas été appliquées depuis 1958, mais qu'elles se sont échelonnées sur 20 ans et que certaines sont encore en discussion.

● *L'extension du marché commun à l'agriculture*

Les barrières douanières entre les États membres de la Communauté ont disparu et le commerce agricole et alimentaire intracommunautaire s'est développé (+ 56 % de 1973 à 1976), sans diminuer le commerce extracommunautaire, qui a augmenté de 38 % durant la même période. Par contre, les déplacements de production d'un État membre à un autre en fonction des avantages comparatifs ne se sont pas produits de façon nette, et des obstacles non douaniers subsistent, telles certaines entraves techniques ou certaines règles sanitaires non harmonisées. Il existe aussi des accises nationales sur certains produits tels que les alcools, qui limitent de façon différenciée la consommation de ceux-ci dans la Communauté et freinent notamment la consommation de vin dans le Nord de la Communauté.

● *Le poids du désordre monétaire*

Cependant, l'obstacle le plus important à l'égalité des producteurs face au marché commun est l'existence d'un système agri-monnaire. En effet, un marché commun agricole exige une monnaie ou du moins une unité de compte commune, et des relations fixes et stables entre cette unité et les monnaies de la Communauté. Quand un État membre dévalue, il doit donc augmenter les prix communs exprimés dans sa monnaie puisque l'unité de compte est définie par rapport à un poids d'or et que, dans le cas d'une dévaluation, l'or devient «plus cher». Inversement dans le cas d'une réévaluation. Pour lutter contre l'inflation dans le cas d'une dévaluation ou pour empêcher de diminuer les revenus des agriculteurs dans le cas d'une réévaluation, les gouvernements n'ont pas voulu tirer sur le plan agricole les conséquences de leurs décisions monétaires. Un écart s'est constitué entre les taux des monnaies utilisés pour les actes de la politique agricole («taux verts») et les taux de marché. Pour éviter des déplacements anormaux de produits agricoles d'un État membre à l'autre ainsi que des distorsions de concurrence, il est nécessaire de compenser cet écart à l'aide d'un montant monétaire qui dépasse les 30 % dans le cas extrême du Royaume-Uni (1). Or, il est évident que ces distorsions monétaires ne placent pas tous les producteurs agricoles dans la même situation de concurrence et qu'à ce titre l'objectif du marché unique n'est pas atteint (2). Il est donc impératif de revenir à une situation plus normale en démantelant le système agri-monnaire. La création du système monétaire européen permet d'espérer une disparition progressive de ces montants compensatoires.

● *L'accroissement de la productivité (produit intérieur brut par personne occupée)*

Cet accroissement a été important, puisque, de 1961 à 1971, la productivité agricole a augmenté de 88 % alors que, dans l'industrie, elle ne progressait que de 66 %. Malgré ce rattrapage, l'écart entre le secteur agricole et les autres secteurs économiques reste, au niveau global, important puisque, en 1976, 8,4 % des personnes employées dans l'agriculture produisaient 4 % du produit intérieur brut. Il faut d'ailleurs souligner que cet accroissement de la productivité agricole est surtout dû à la diminution de la population dans l'agriculture, qui est passée de 11,8 millions en 1968 à 8,5 millions en 1976.

● *L'octroi d'un niveau de vie équitable*

Il est évidemment très délicat de comparer des revenus entre catégories socio-professionnelles et entre États membres où, notamment, les systèmes fiscaux et para-fiscaux ne sont pas harmonisés. Cependant, on doit constater qu'il existe, en agriculture, une grande disparité de revenu d'une année à l'autre, d'une région à l'autre, entre exploitations de taille identique dans un même État mais se livrant à des activités différentes, et entre les exploitations de taille différente se livrant aux mêmes activités dans un même État. Toutes ces différences s'expliquent logiquement; mais, pour l'instant, la politique agricole commune n'a pas réussi, de façon indiscutable, à réduire ces écarts.

● *La stabilité des marchés*

C'est l'objectif le mieux atteint, du moins à court terme et compte tenu des variations aléatoires propres aux productions agricoles. Les mécanismes amortisseurs, surtout pour les produits à système de prix de soutien, ont ainsi permis que les variations, d'un mois à l'autre, du prix du blé tendre ne soient que de 3 % entre 1968 et 1974, alors qu'elles atteignaient 11 % sur le marché mondial et 13 % aux États-Unis.

● *La sécurité des approvisionnements*

C'est également un objectif très largement atteint sauf pour les aliments du bétail (tourteaux, farine de poisson, etc.) qu'impose la technologie moderne de l'élevage intensif, des porcs et des volailles notamment. En effet, la Communauté importe 80 % de ses besoins en concentrés protéiques et 50 % de ses besoins en maïs.

(1) Au 12 septembre 1978, les écarts extrêmes étaient de -25,7 % pour le Royaume-Uni et de +7,2 % pour l'Allemagne.

(2) Voir le rapport de la Commission au Conseil sur «les effets économiques du système agri-monnaire».

● *L'assurance de prix raisonnables aux consommateurs*

Il ne faut pas confondre prix agricoles et prix alimentaires. Ainsi, lors de la dernière fixation des prix agricoles communs, la Commission a proposé une hausse de 3 % qui, en réalité, n'entraînerait qu'une hausse de l'ordre de 0,1 % sur le coût de la vie dans la Communauté. En fait, les prix agricoles progressent moins que les prix alimentaires et, à ce titre, ainsi que par ses instruments amortisseurs de fluctuation, la politique agricole commune est un facteur de stabilité plutôt que d'inflation.

Cette pression sur les prix n'est précisément possible que parce que la production agricole, grâce à des gains importants de productivité physique (accroissement des rendements), est importante et, dans certains cas (lait, vin, sucre, blé tendre, notamment), dépasse les besoins. Mais, inversement, un dépassement de la demande interne par l'offre pose le problème des débouchés et du coût des excédents. Une des questions fondamentales de choix de politique est donc: jusqu'à quelle limite peut-on aller dans les excédents au nom de la sécurité et de la pression sur les prix, et à partir de quand la prime de sécurité et le coût de la gestion des excédents deviennent-ils insupportables?

La marge de manœuvre en politique agricole est en fait très faible par suite de la pesanteur des structures sociales et économiques du secteur agricole. Par contre, par les problèmes humains qu'elle soulève, par les matières vitales qu'elle aborde (nourriture, eau, oxygène, etc.), par les sommes publiques qu'elle mobilise et qui doivent être contrôlées, la politique agricole commune, malgré ses aspects techniques complexes, ne doit pas être la seule affaire d'initiés, mais bien un des soucis majeurs des électeurs européens de demain.

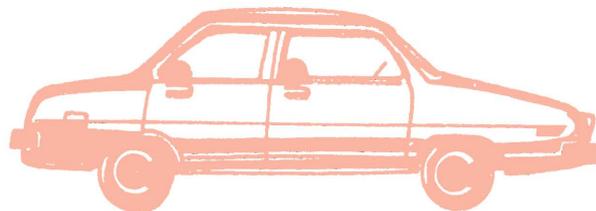
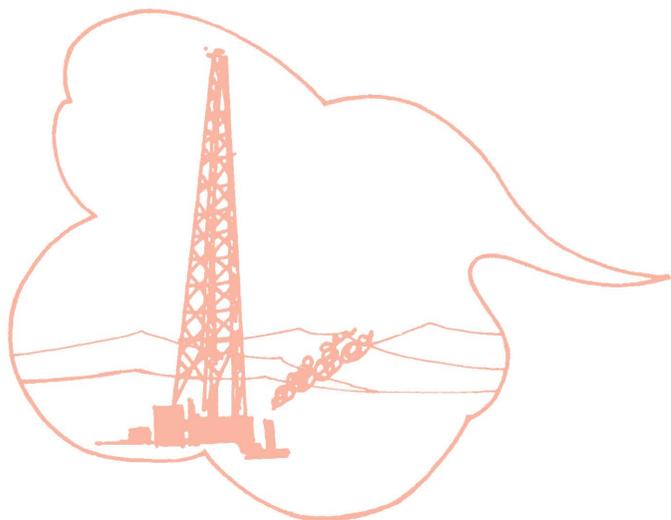


SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Que pensez-vous de l'affirmation: «Une grande agriculture ne peut naître que d'une grande industrie»?
2. Quel rôle devrait assurer demain l'agriculteur dans la société, et l'agriculture dans l'économie de l'Europe?
3. Quel rôle pourrait jouer, du point de vue agricole et alimentaire, l'Europe vis-à-vis des pays en voie de développement?
A quel prix, pour les uns comme pour les autres?
(Ne pas oublier qu'il vaut mieux apprendre à pêcher à un homme qui a faim plutôt que de lui fournir de temps en temps un poisson!).
4. Quelle différence peut-on faire entre exode hors de l'agriculture et exode rural? Quelles conséquences en tirez-vous, dans tous les domaines?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Baudin, Pierre, L'aménagement de la politique agricole commune; réforme ou retour aux sources?, *Revue du Marché Commun*, Décembre 1973, n° 10.
- Baudin, Pierre, La politique agricole commune; regards sur le passé, questions pour l'avenir, *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XIV, Novembre 1975.
- Baudin, Pierre, Politique agricole commune; réflexions sur un bilan, *Revue du Marché Commun*, Mars 1976, n° 194.
- Baudin, Pierre, La fixation des prix agricoles pour 1978/79, *Revue du Marché Commun*, Juin-juillet 1978, n° 218.
- Clerc, François, *Le marché commun agricole*, Collection Que sais-je? n° 1115.
- Ries, Adrien, *L'ABC du marché commun agricole*, Editions Nathan Labor 1978.
- Zeller, Adrien, L'imbroglio agricole du Marché commun, Calmann-Lévy.
- La politique agricole de la Communauté européenne, *Documentation européenne des Communautés européennes — 1976/6*.
- Mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la CEE
Il s'agit du célèbre «plan Mansholt» et des documents annexes au plan — Réf.: COM(67) 1000 du 21 décembre 1968.
- Aménagement de la politique agricole commune
Parfois connu sous le nom de «plan Lardinois»; se présente sous forme de mémorandum de la Commission au Conseil, présenté le 5 novembre 1973 (*Bulletin de CE — Supplément 17/1973*).
- Bilan de la politique agricole commune
Ce bilan a été établi à la suite d'une demande du Conseil (notamment du chancelier Schmidt); c'est une communication de la Commission au Conseil, transmise le 27 février 1975 (*Bulletin des CE — Supplément 2/75*).
- *Annuaire de statistiques agricoles*
Présenté sous un format «livre de poche», cet annuaire de près de 300 pages, publié annuellement par l'Office statistique des Communautés européennes, fournit la documentation statistique de base de l'agriculture européenne.
- *La situation de l'agriculture dans la Communauté — Rapport annuel*
Chaque année, la Commission publie un rapport de plus de 400 pages, dont 200 environ de statistiques sur l'évolution de la situation, générale et par marché, de l'agriculture européenne. Ce rapport sert, notamment, à étayer les propositions annuelles de la Commission en matière de prix et de mesures connexes.
- Propositions concernant les prix de certains produits agricoles et de certaines mesures connexes
Chaque année, généralement en décembre, la Commission présente au Conseil ses propositions en matière de prix pour la campagne à venir, et en matière de mesures agri-monnaies et socio-structurelles. Après de nombreuses réunions qui peuvent s'étaler sur plusieurs mois et une ultime session qui peut s'étaler sur plusieurs jours («marathon agricole»), le Conseil décide, et ces décisions paraissent alors au *Journal officiel des Communautés européennes*.



I — Introduction:

Le problème énergétique de l'Europe

Il nous paraît simple le matin au réveil d'allumer une lampe, de faire chauffer son café, de mettre en route sa voiture. Et pourtant derrière chacun de ces gestes quotidiens, il a fallu une organisation extrêmement complexe pour transporter, raffiner et distribuer le pétrole provenant des sables du Moyen-Orient ou des profondeurs de la mer du Nord, pour extraire le charbon du fond des mines, pour fabriquer le combustible nucléaire utilisé dans la centrale qui transformera l'énergie de la matière en courant électrique.

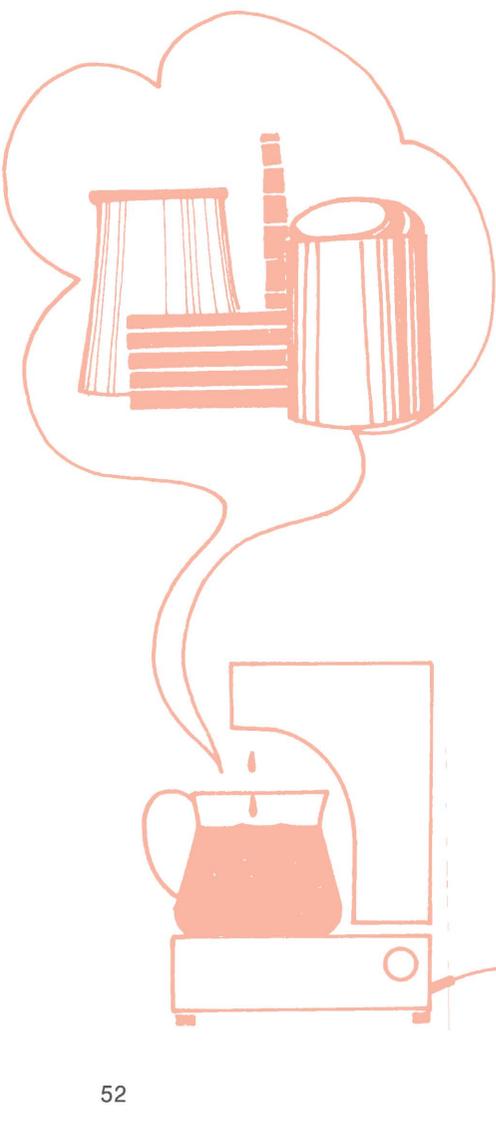
Notre vie quotidienne, notre activité économique, le niveau de l'emploi dépendent de la production et la consommation d'énergie. Notre environnement est influencé par elles.

Ce n'est donc pas par hasard que les fondateurs de l'Europe ont pensé d'abord à unifier celle-ci autour d'un secteur qui était une des bases de sa richesse et de ses luttes, le charbon. Quelques années plus tard, lorsqu'ils ont voulu renforcer l'unité européenne, élever son niveau de vie, ils ont créé Euratom pour développer la source d'énergie de l'avenir.

Mais les deux traités sectoriels de la CECA et d'Euratom ne permettaient pas de mener une politique énergétique globale, qui est rapidement apparue indispensable aux responsables communautaires. La fusion des institutions des trois Communautés, en 1967, n'a permis que de trop modestes progrès dans cette voie.

La crise énergétique de 1973 a montré d'une manière dramatique la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement de la Communauté, grâce à la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations et à la diversification des approvisionnements. Le jeu spontané des forces économiques ne permettant pas d'atteindre ces objectifs, une politique volontaire est apparue indispensable au niveau communautaire. Cette politique doit se fonder sur une approche très large, car elle doit constituer un tout comprenant l'approvisionnement, mais aussi l'organisation du marché, la recherche et le développement, les relations internationales, les financements etc., et cet ensemble doit s'encadrer dans l'ensemble des politiques de la Communauté.

Une politique commune est indispensable, car les problèmes à résoudre dépassent les moyens d'action des pays membres isolés, et permet seule de tirer parti de la force politique et économique d'une entité de 250 millions d'habitants que représente l'Europe vis-à-vis des puissants partenaires dans le domaine énergétique: compagnies pétrolières, pays producteurs, autres pays consommateurs.



énergétique

1. 1950-1973:

LE RÉGIME DU PÉTROLE A BON MARCHÉ

En 1950, la consommation énergétique de l'Europe reposait pour les $\frac{3}{4}$ sur la houille communautaire. Le développement économique très soutenu après 1950 a entraîné une augmentation extrêmement rapide de la consommation d'énergie, qui a plus que doublé entre 1950 et 1965, pour atteindre l'équivalent de 1 milliard de tonnes de pétrole en 1973.

Durant cette période, le pétrole a été offert sur le marché en abondance et à des prix favorables, stables voire même décroissants en monnaie constante. De ce fait, la part du pétrole dans la couverture des besoins a progressé très fortement, passant de 10 % en 1950 à 61 % en 1973. Dès 1964, le pétrole a supplanté les combustibles solides (houille, lignite), dont la part a régressé rapidement pour ne plus représenter que 23 % de l'approvisionnement communautaire en 1973.

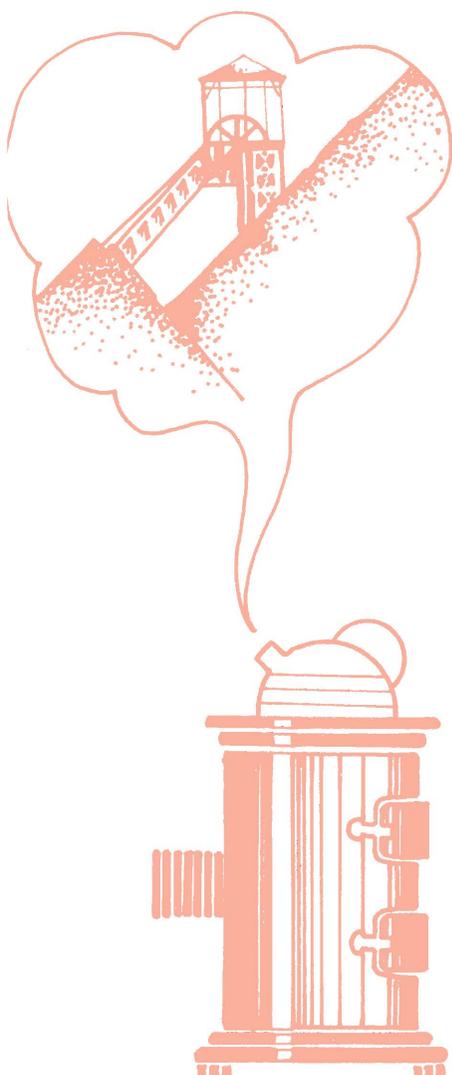
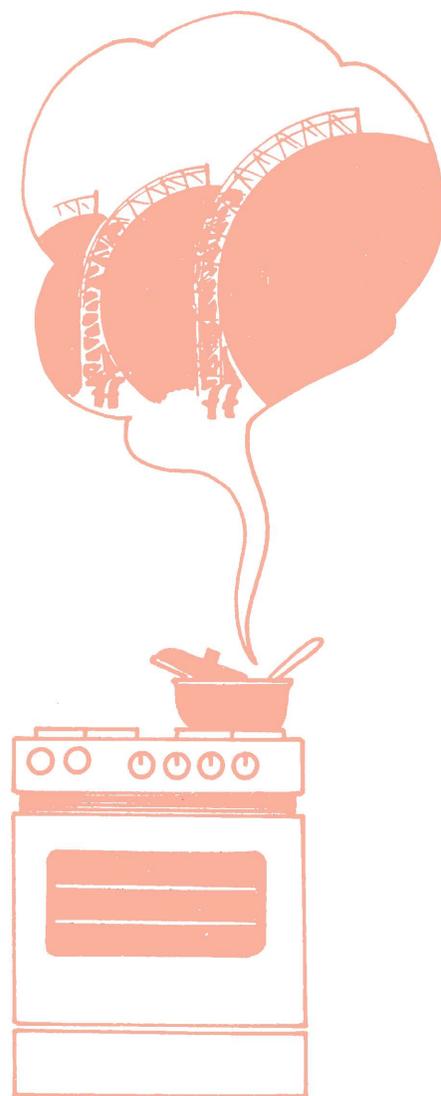
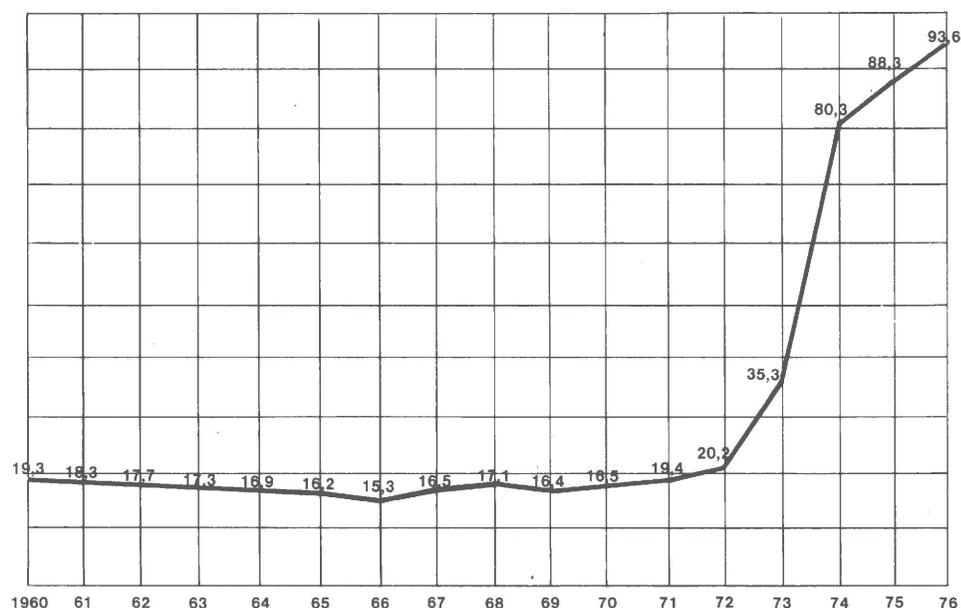
L'économie européenne a, grâce au pétrole importé, bénéficié d'une énergie abondante et obtenue à bon marché, qui a stimulé son développement économique. En contrepartie, la Communauté est devenue de plus en plus dépendante des importations énergétiques. Ses mines de charbon handicapées par des coûts de production élevés, n'ont pu faire face à la concurrence du pétrole et ont dû être fermées en grand nombre; le recours à l'énergie nucléaire a été retardé; la recherche et le développement de nouvelles sources d'énergie n'ont pas été soutenus.

En 1973, la Communauté importait 63 % de ses besoins énergétiques et, selon les prévisions faites à cette époque, le taux de dépendance ne devait pas se réduire à l'avenir, car l'apport attendu du pétrole de la mer du Nord aurait été en partie compensé par l'accroissement des importations de charbon, de gaz naturel et de combustibles nucléaires.

Rendue très vulnérable par sa dépendance énergétique et notamment pétrolière, puisqu'elle importait la presque totalité de son pétrole, la Communauté n'a pu que subir les décisions des pays de l'OPEP ⁽¹⁾ au moment de la guerre du Kippour en décembre 1973, lorsqu'ils ont quadruplé le prix du pétrole.

(¹) Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole, fondée en 1960.

Prix de la tonne de pétrole importée par la Communauté (en dollars US)



2. UN NOUVEAU PAYSAGE

Depuis, le panorama de l'économie mondiale a beaucoup changé, une grave récession économique a succédé à une expansion rapide et continue. On ne peut pas affirmer que la crise énergétique soit la cause unique de la récession et de l'inflation qui sévit dans la plupart des pays industrialisés, mais elle porte une grande part de responsabilité étant donné le rôle de l'énergie dans la structure économique des pays industrialisés.

a) Importance de la consommation et production d'énergie

Depuis 1973, la consommation d'énergie de la Communauté, qui augmentait auparavant au rythme de 4 à 5 % par an en moyenne, est demeurée stagnante (935 millions de tep ⁽¹⁾ en 1963; 917 en 1977). Cette évolution résulte pour une part de la récession économique, pour une autre de l'effort entrepris pour économiser l'énergie.

La Communauté reste néanmoins un des principaux consommateurs d'énergie de la planète: avec 6 % de la population mondiale, elle utilise 16 % de l'énergie commerciale consommée dans le monde. Sa consommation annuelle par habitant est de l'ordre de 3,5 tep. C'est peu par rapport aux Américains qui en consomment plus du double, mais c'est beaucoup par rapport aux pays du tiers monde dont la consommation est de l'ordre de 0,3 tonne.

Pour répondre à ses besoins, la Communauté n'a que de faibles disponibilités puisqu'elle ne produit que moins de la moitié de sa consommation. Ses réserves de charbon ne sont pas très abondantes et sont chères à exploiter en raison de leur configuration géologique. Les ressources en pétrole et en gaz de la mer du Nord présentent un grand intérêt, mais sont limitées. La plupart des sites favorables à l'installation de barrages hydrauliques sont déjà équipés et il y a peu de ressources nouvelles à attendre de ce côté. Les réserves en uranium ne permettent de couvrir qu'environ 20 % des besoins de l'industrie nucléaire.

Bilan énergétique de la Communauté 1977

(millions de tonnes équivalent pétrole)

	Production	Importations nettes	Variations de stocks	Soutes	Consommation
Combustibles					
solides	179	29	—11	—	197 (22 %)
Pétrole	49	479	— 2	—30	496 (54 %)
Gaz naturel	141	18	— 1	—	158 (17 %)
Hydraulique et géothermique	36	4	—	—	40 (4 %)
Nucléaire	26	—	—	—	26 (3 %)
Total	431 (47 %)	530 (58 %)	—14 (—2 %)	—30 (—3 %)	917 (100 %)

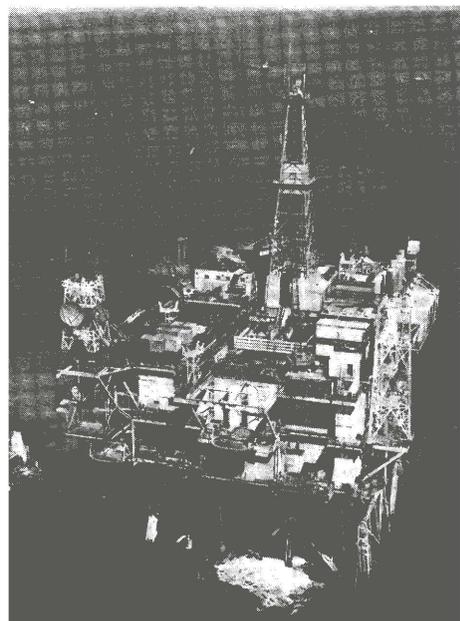
Le développement des sources non conventionnelles — soleil, géothermie, vent, marées — est poursuivi activement, mais on ne peut escompter qu'elles couvrent plus de 5 % des besoins d'ici la fin du siècle, car l'introduction de technologies nouvelles n'est que progressive. Ainsi, il a fallu près de 30 ans pour que l'énergie nucléaire puisse représenter 3 % de la consommation totale.

Quant à la fusion thermonucléaire, pour laquelle l'Europe fait un effort de recherche considérable avec le projet JET (Joint European Torus), il ne faut pas s'attendre qu'elle fournisse de l'énergie utilisable commercialement avant plusieurs dizaines d'années.

b) La place de l'énergie dans l'économie de la Communauté

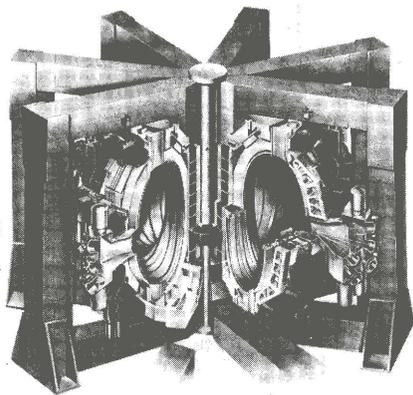
Le coût plus élevé des importations d'énergie, le financement des investissements pour développer les sources d'énergie: pétrole de la mer du Nord, centrales nucléaires, etc., ont augmenté la part de l'énergie dans l'activité économique et financière de la Communauté. Les investissements énergétiques atteignent 1/4 environ de l'ensemble des investissements en actifs fixes de l'industrie. Le coût de l'énergie représente désormais, suivant les secteurs industriels, de 10 à 15 % de la valeur totale de la production, alors qu'il

⁽¹⁾ tep = tonne équivalent pétrole.



EUR-JET-R7

THE JET PROJECT



JOINT EUROPEAN TORUS

était en moyenne de 7 % avant 1973. Mais c'est pour l'équilibre de la balance des paiements que l'augmentation du prix du pétrole a eu les conséquences les plus lourdes. La part des importations énergétiques dans l'ensemble des importations de la Communauté s'établit aux environs de 30 %; avant 1973, elle se situait entre 15 et 20 %. Le solde déficitaire de l'échange des produits énergétiques, qui ne représentait que 1,6 % du produit intérieur brut (PIB) en 1973, s'élevait à 3,5 % en 1976.

c) Facteurs extérieurs

La Communauté ne peut, dans la conception de sa politique énergétique, négliger l'attitude de certains de ses partenaires extérieurs, pays producteurs et pays consommateurs, dont les décisions peuvent influencer directement les conditions de son approvisionnement.

Parmi les pays consommateurs, les *États-Unis d'Amérique* jouent un rôle particulièrement important. Malgré de très grandes ressources propres de charbon, de pétrole, de gaz et d'uranium, les USA sont devenus importateurs nets d'énergie et leurs importations de pétrole ont progressé très rapidement pour atteindre 380 millions de tonnes en 1977. Si la tendance actuelle continue, c'est 600 millions de tonnes que les USA devront importer en 1985. De telles importations pèsent lourdement sur le marché mondial, tant sur le plan des quantités disponibles que sur celui des prix.

Bilans énergétiques, CEE, USA, Japon, 1977

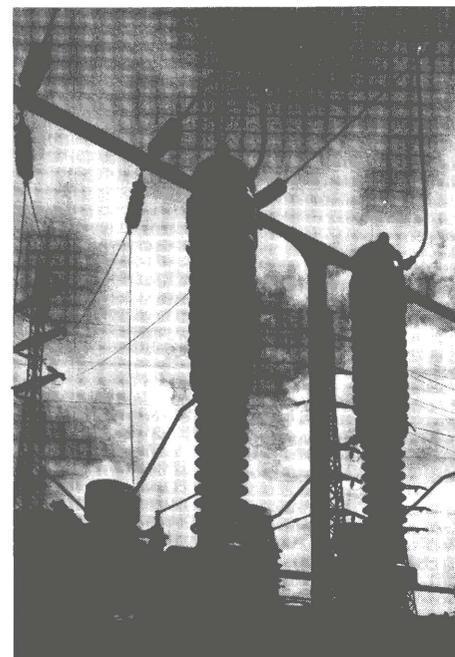
(millions de tep, variations de stocks et soutes déduites)

	CEE			USA			Japon		
	Production	Importations nettes	Consommation	Production	Importations nettes	Consommation	Production	Importations nettes	Consommation
Combustibles solides	179	18	197	394	—31	363	13	44	57
Pétrole	49	447	496	455	422	877	1	252	253
Gaz naturel	141	17	158	453	22	475	2	7	9
Électricité primaire	36	4	40	54	—	54	17	—	17
Nucléaire	26	—	26	61	—	61	7	—	7
Total	431	486	917	1 417	413	1 830	40	303	343

Les *pays de l'Est* doivent également être pris en compte dans l'élaboration d'une politique énergétique européenne. L'URSS vend déjà à la Communauté du charbon, du pétrole, du gaz et de l'uranium enrichi. Mais à l'avenir il faudra sans doute compter aussi avec les pays de l'Est comme importateurs de pétrole, car à moyen terme, ils pourraient se porter acquéreurs de quantités de l'ordre de 50 à 100 millions de tonnes sur le marché du Moyen Orient, aux mêmes sources d'approvisionnement que la Communauté. Le développement des relations Est/Ouest sera désormais un élément important de toute politique énergétique.

Parmi les autres pays consommateurs, les *pays en voie de développement* ont une place particulière. Leur consommation énergétique est très faible actuellement, mais devrait tripler d'ici l'an 2000. Ce sont eux qui ont le plus souffert des conséquences de la crise de l'énergie et de l'augmentation des prix. Des conséquences humaines et politiques graves surviendraient s'ils n'étaient pas en mesure de disposer de l'énergie dont ils ont besoin. La Communauté a tout intérêt à les aider à résoudre ce problème. Le prochain renouvellement de la convention de Lomé offre un cadre particulièrement adapté à cette fin.

Les *pays de l'OPEP* détiennent la clé de l'approvisionnement pétrolier des pays industrialisés et notamment de l'Europe, à laquelle ils fournissent annuellement près de un demi-milliard de tonnes. Possédant plus de la moitié des réserves mondiales et les plus grandes capacités d'exportation, la sécurité d'approvisionnement de la plupart des pays industrialisés dépend d'eux.



Une politique de restriction de l'offre menée par les pays de l'OPEP en vue de protéger le pouvoir d'achat de leurs recettes et de prolonger la durée de leurs gisements entraînerait une hausse de prix du pétrole qui ne manquerait pas, à nouveau, de menacer l'équilibre de la balance des paiements, et rendrait plus difficile la restructuration de l'économie européenne.

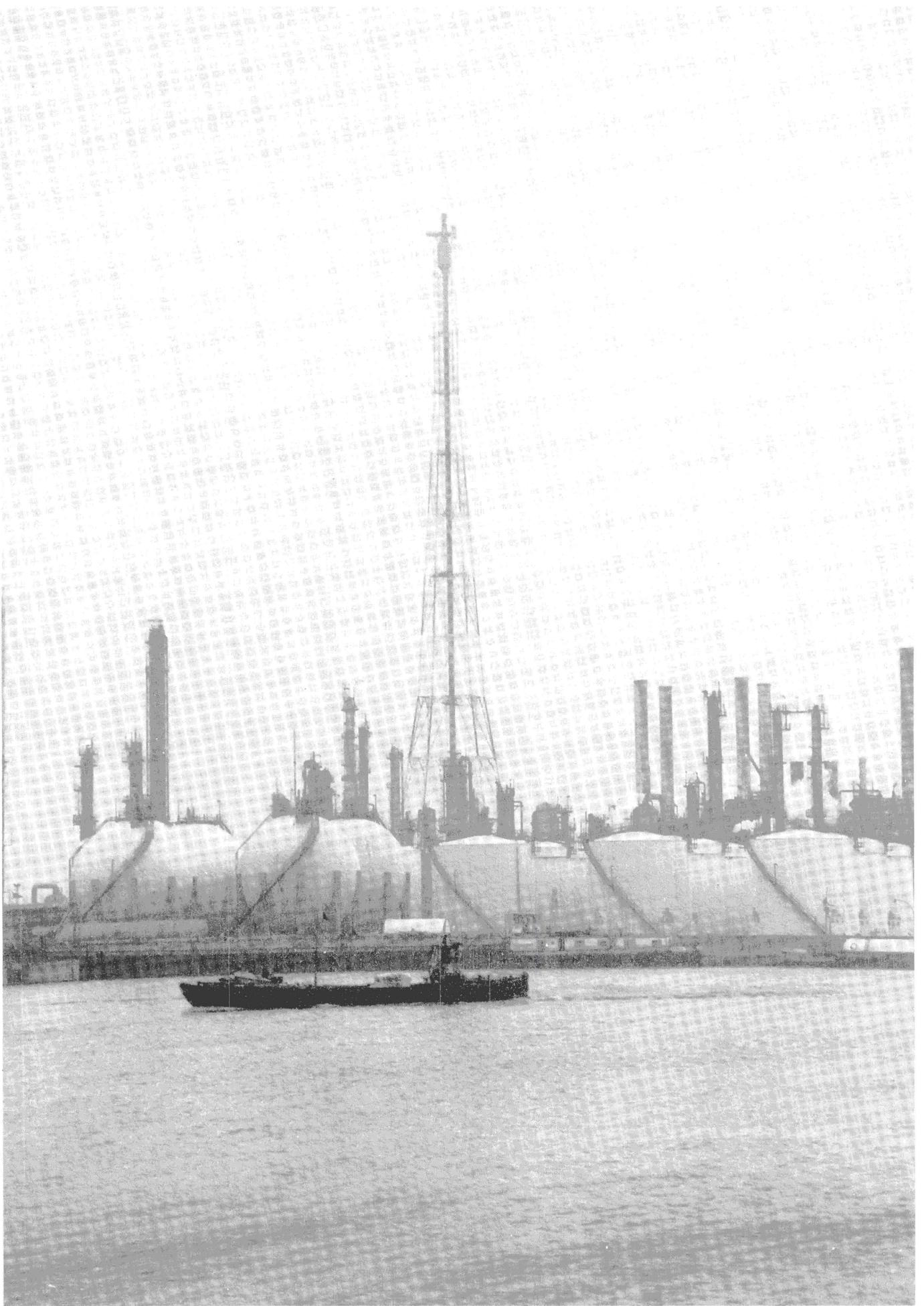
3. UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DIFFICILE

Une politique énergétique commune paraît, plus que jamais, nécessaire si les États membres de la Communauté veulent poursuivre les objectifs économiques et sociaux qu'ils se sont assignés. Mais elle devra réaliser un difficile compromis entre des exigences multiples et parfois opposées, par exemple les suivantes :

- l'intérêt des États membres grands producteurs d'hydrocarbures, (Pays-Bas, Royaume-Uni), soucieux à la fois de ménager leurs ressources et de maximiser les recettes que procure leur exploitation;
- l'intérêt des autres, peu ou pas dotés en ressources énergétiques, et donc généralement soucieux de minimiser la charge de l'importation d'énergie;
- les différents degrés de contrôle des pouvoirs publics, les différents types et niveaux de fiscalité pesant sur le prix de l'énergie dans chaque pays;
- le maintien d'un taux élevé de croissance économique, entraînant une augmentation des besoins d'énergie, à moins d'une vigoureuse politique d'économie;
- l'impérieuse nécessité d'économiser l'énergie, qui pourrait justifier des hausses de prix au consommateur, en opposition avec la lutte contre l'inflation;
- l'effet d'un effort accru d'investissements dans le secteur énergétique: limitation relative des moyens de financement disponibles pour d'autres secteurs; effet sur la consommation privée; allègement à terme des importations d'énergie;
- la protection d'un actif industriel (capacités de production charbonnière et de raffinage, industrie de fabrication d'installations nucléaires) pour des raisons telles que: maintien, développement ou qualification de l'emploi; sécurité d'approvisionnement; équilibre des échanges extérieurs; maintien d'une avance technologique;
- la traditionnelle ouverture de la Communauté aux échanges avec les pays tiers et la nécessité de maintenir la compétitivité de ses produits manufacturés sur le marché mondial;
- les effets de la production, du transport, de la transformation et de la consommation de l'énergie sur l'environnement, qui diffèrent selon les sources d'énergie et les circonstances locales;
- les implications de politique extérieure liées à l'achat ou à la production d'énergie: relations avec les pays du Moyen-Orient, en matière pétrolière; liens éventuels entre la fourniture de centrales nucléaires à des pays tiers et la possibilité pour ceux-ci de se doter d'armements nucléaires (problème de la «non-prolifération»), etc.;
- la priorité donnée à certaines sources d'énergie en matière de recherche scientifique et technique;
- la préférence accordée à certains modes de vie entraînant des modalités de consommation énergétique différentes; à cet égard, le fait urbain, le niveau et le type d'industrialisation ainsi que le choix de certains moyens de transport jouent, en Europe, un rôle déterminant;
- la dimension des entreprises énergétiques résultant des conditions techniques et économiques de production, de transport et de distribution de l'énergie.

On pourrait encore ajouter d'autres facteurs à ceux qui précèdent, et tenter de bâtir une grille de combinaisons indiquant les principales options ouvertes en matière de politique énergétique.

Au niveau de la Communauté, on peut toutefois se demander si un exercice impliquant un aussi grand nombre de facteurs est possible et utile et s'il ne faut pas se limiter à quelques données majeures, susceptibles de réunir l'accord de tous les États membres et de se traduire efficacement soit par une coordination des actions nationales, soit par des mesures réglementaires au niveau de la Communauté.



II — La politique énergétique de la Communauté

1. EXISTE-T-IL UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE COMMUNE?

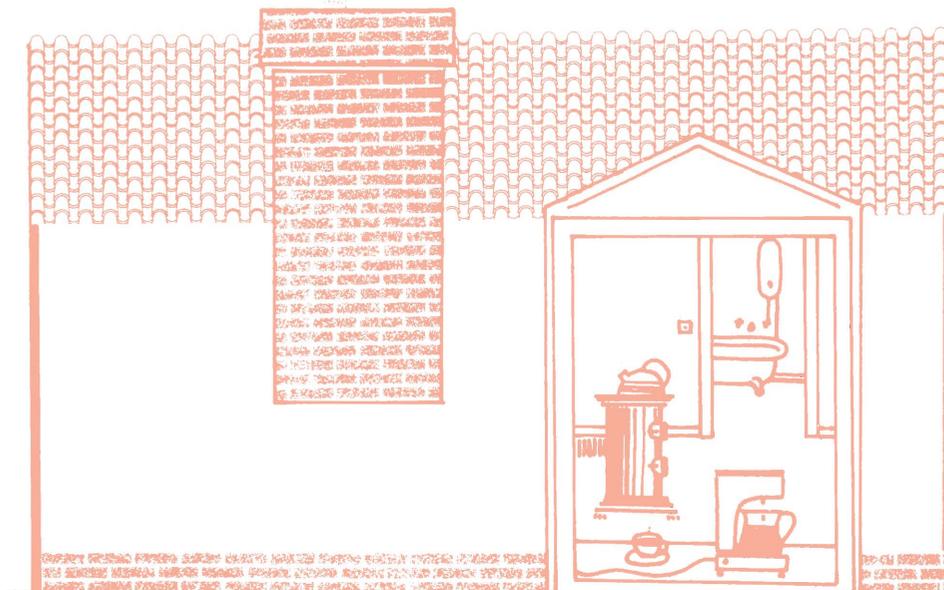
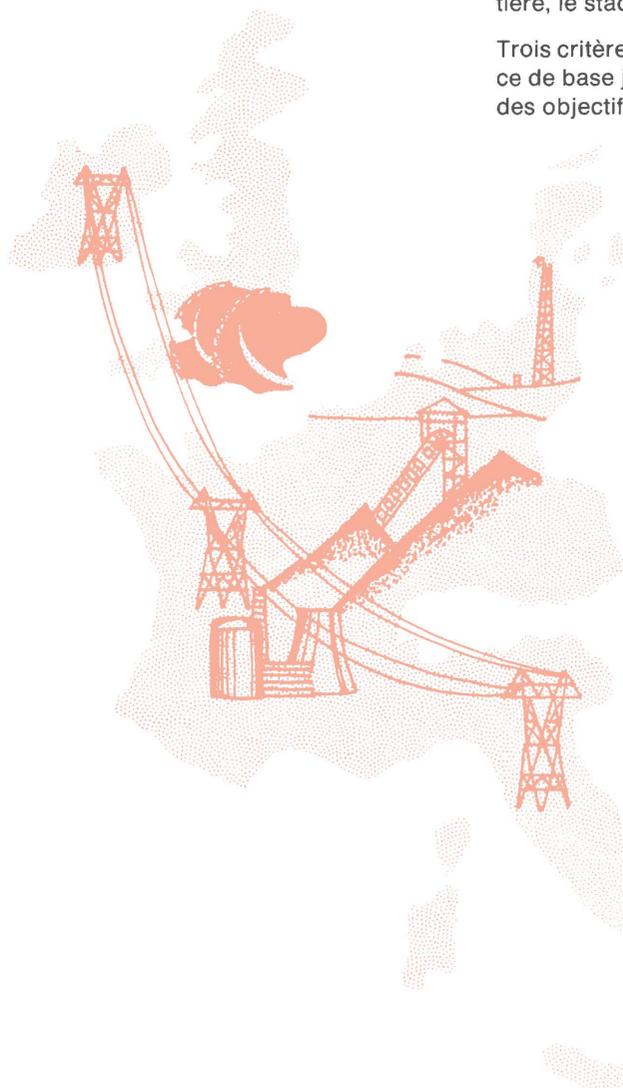
Dès 1957, alors qu'éclatait une crise charbonnière sans précédent, le Conseil de ministres de la CECA reconnaissait la nécessité d'élaborer une politique énergétique commune. Depuis lors, ce vœu a été répété si fréquemment par les instances officielles des Communautés qu'on pourrait légitimement se demander si l'on a dépassé, en cette matière, le stade des espoirs, ou celui des illusions.

Trois critères nous aideront à répondre à la question de savoir s'il existe, malgré l'absence de base juridique formelle dans les traités, une politique commune de l'énergie: celui des objectifs, celui des instruments, enfin celui du contrôle.

a) Objectifs

Au lendemain de la crise de 1973, des impératifs nouveaux sont apparus, pour faire face à la nouvelle configuration du marché énergétique. Ils ont été exprimés dans différentes résolutions du Conseil, en 1974:

- en ce qui concerne la *demande* d'énergie: la diminution du taux de croissance de la consommation intérieure par des mesures d'utilisation rationnelle et d'économie de l'énergie, sans que cela compromette les objectifs de développement économique et social;
- en ce qui concerne l'*offre*:
 - la nécessité de *réduire la dépendance* vis-à-vis des énergies importées et spécialement le pétrole;
 - le *renforcement de la sécurité* d'approvisionnement en recourant, dans les conditions économiques les plus satisfaisantes possibles:
 - au développement de la production d'énergie *nucléaire*;
 - aux ressources en *hydrocarbures* et en *combustibles solides* dans la Communauté;
 - à un approvisionnement extérieur *diversifié et sûr*;
 - à un effort de *recherche* et de développement technologique permettant d'assurer le développement souhaité des différentes sources d'énergie.



européenne: une approche critique

S'ajoute à ces orientations la préoccupation de *protéger l'environnement* contre les effets nuisibles résultant de la production ou de la consommation d'énergie.

Il y a donc un consensus de l'ensemble des États membres sur les orientations fondamentales que la Communauté doit suivre en matière énergétique, et sur le fait que les gouvernements doivent en tenir compte dans le choix de leurs politiques nationales.

Mais, ainsi formulés, ces objectifs ne sont ni contraignants, ni directement opérationnels. Dans une résolution de décembre 1974, certains paramètres à atteindre en 1985, en matière de consommation, de production et d'importation, ont été chiffrés, de manière à concrétiser les efforts à entreprendre.

Trois rapports successifs sur la réalisation de ces objectifs ont montré que les prévisions de consommation d'énergie s'infléchissent, à chaque révision, vers la baisse, conformément aux orientations fixées. Encore est-ce, pour une grande part, le résultat d'une prévision de croissance économique moins optimiste qu'antérieurement. Mais on observe un dérapage des programmes de production pour 1985 dans la plupart des pays et pour presque toutes les sources d'énergie. C'est le cas surtout de l'énergie nucléaire, mais aussi du charbon et du pétrole.

On peut donc s'interroger non pas sur la bonne volonté des gouvernements dans la poursuite des objectifs communautaires, mais sur leur possibilité de maîtriser une régression latente (charbon) ou de se dégager de contingences internes ou externes, pour obtenir une production supplémentaire (nucléaire et pétrole).

b) Instruments

Au fil du temps, la Communauté s'est dotée d'instruments de types divers, en matière de politique énergétique. L'ensemble — incomplet mais déjà substantiel — qu'ils composent permet de recueillir des *informations*, de procéder à des *consultations*, d'*encourager* l'action des pays membres et celle des entreprises, soit par des prescriptions plus ou moins contraignantes, soit par des incitations financières (généralement trop modestes: moins de 2 % du budget général de 1978 étaient destinés à des actions de promotion ou de recherche pour l'énergie). Il faut aussi mentionner les mesures prises sur la base des instruments généraux prévus par le traité pour le bon *fonctionnement du marché commun*.

Peut-être les autorités communautaires ont-elles été trop timides dans l'exploitation des possibilités qu'offrent les traités; il suffit de penser, par exemple, aux disparités considérables qui subsistent, d'un pays à l'autre, dans la fiscalité sur l'énergie (taxes à la consommation): une tentative d'harmonisation, présentée il y a quelques années, est restée sans lendemain.

Ceci pose également la question de la protection de l'intérêt du consommateur, dans un marché tel que celui du pétrole, fortement dépendant de facteurs mondiaux, caractérisé par une forte intégration verticale, et dans lequel les coûts et prix des différents produits finis sont étroitement liés. Autour de 1965, une tentative de la Commission de faire corriger les désavantages pesant sur les entreprises pétrolières de la Communauté, face aux compagnies internationales, a échoué. Mais la Commission veille toujours attentivement au respect des règles de concurrence, et instruit les plaintes qui, de temps à autre, lui parviennent à ce sujet. Ainsi, une enquête approfondie a été faite sur un éventuel abus de position dominante, par une entreprise pétrolière, au cours de la crise de 1973. Finalement, l'affaire s'est terminée sur un non-lieu prononcé par la Cour de justice.

Depuis quelques années un mécanisme d'information sur les coûts et prix du pétrole brut et des produits pétroliers a été mis en place. Il tend à assurer une plus grande «transparence» du marché. Mais ce n'est qu'au terme d'un processus encore long d'information et de coordination que le consommateur individuel pourra bénéficier de ses effets.

Aux instruments de caractère communautaire, il faut ajouter les *mesures prises par les États membres*, qui concourent à la poursuite des objectifs communs. Elles sont multiples, mais souvent manquent de coordination entre elles.

c) Contrôle

Par ce vocable, on entend ici la vérification permanente qui doit être faite

- quant à la conformité des objectifs aux circonstances prévisibles et à l'intérêt à long terme de la Communauté;
- quant au caractère adéquat des instruments disponibles, au regard de ces objectifs, et à la nécessité de se doter d'instruments nouveaux;
- quant à la mise en œuvre effective de ces instruments;
- quant à la convergence des actions des États membres avec celles de la Communauté.

Cette vérification ne peut évidemment être passive, et doit se traduire par des adaptations, des corrections, voire des révisions fondamentales s'il y a lieu.

C'est sur ce plan peut-être que la politique énergétique commune offre l'image la plus décevante: cinq ans après la crise de 1973, on a l'impression que l'élan est perdu, que les priorités s'effacent, que l'approche nationale (et même parfois nationaliste) tend fréquemment à primer la vue communautaire.

Finalement, si l'on confronte les objectifs que s'est assignés la Communauté avec les mesures prises pour leur réalisation, on a l'impression que l'accord sur la stratégie à long terme masque un désaccord sur la tactique à brève échéance.

En conclusion, il faut reconnaître qu'il n'y peut-être pas encore de politique énergétique au sens d'un ensemble cohérent de principes, complètement achevé et efficace dans son application. Mais il faut souligner qu'il existe dès à présent des éléments essentiels, qui permettent d'affirmer qu'une politique commune se développe progressivement.

2. LE DIAGNOSTIC POSÉ ET LES REMÈDES PROPOSÉS

a) La crise de 1973

On a fortement reproché aux pouvoirs publics des pays industrialisés de n'avoir pas prévu la crise de 1973, et d'avoir laissé les consommateurs européens vivre pendant 20 ans de la facilité illusoire offerte par le bas prix du pétrole.

Observons tout d'abord que cette «facilité» a été l'un des facteurs qui a permis, en Europe, la restauration d'une économie ruinée par la guerre ainsi qu'un essor économique sans précédent, générateur de meilleurs niveaux de vie et de progrès social. Certes, la croissance n'est pas un but en soi et elle entraîne certains effets pervers. Mais ceux-ci ne sont-ils pas un prix moins lourd à payer que celui qu'aurait impliqué une stagnation, voire un déclin économique?

Quant à l'hypothèse d'une forte hausse du prix du pétrole, elle était inscrite dans les réflexions que la Commission présentait en 1972 sur «les problèmes et les moyens de la politique énergétique communautaire». Le seul tort — partagé d'ailleurs par la quasi-totalité des responsables politiques — a été de ne pas prévoir l'imprévisible, c'est-à-dire la proximité et la brutalité de la hausse du prix (1973-1974).

Rien n'était donc prévu pour faire face à pareille hypothèse.

En revanche, des instruments existaient permettant de remédier aux effets d'une rupture des livraisons de pétrole, telle que celle qui frappa la Communauté en octobre 1973. Depuis 1968, une directive prescrit aux États membres de constituer des stocks pétroliers de sécurité, et trois mois avant la crise de 1973, un mécanisme de coordination des actions à entreprendre en cas de rupture de l'approvisionnement avait été mis sur pied.

Il est toutefois regrettable que les efforts de la Commission, pour faire jouer la solidarité communautaire en faveur des Pays-Bas, se soient heurtés à l'attitude négative d'autres États membres. Depuis lors les moyens juridiques existent qui empêchent que pareille situation se reproduise.

b) La réaction

La réaction à la modification profonde du marché fut rapide, et dès les premiers mois de 1974, la Commission présentait un programme axé sur:

- les économies d'énergie,
- un recours accru aux productions indigènes de charbon, de gaz et de pétrole,
- le développement du nucléaire,
- une diversification de la partie de l'approvisionnement qui devra inévitablement être importée,
- un effort accru de recherche, notamment pour les énergies non conventionnelles ⁽¹⁾.

Comme on l'a indiqué précédemment, ces orientations furent approuvées par tous les États membres ⁽²⁾.

Certes, depuis 5 ans, certaines d'entre elles font l'objet de contestations dans une partie de l'opinion, soit au nom de la protection de l'environnement (pollution par les hydrocarbures, le charbon), soit en fonction d'une certaine conception de vie en société (énergie décentralisée, croissance zéro), soit en vertu de considérations politiques internes (risque de voir se développer une «société policière» par suite d'un choix nucléaire) ou externes (risque de prolifération des armements nucléaires).

Il n'est pas possible ici de donner un jugement sur ces problèmes complexes, au sujet desquels on a, trop facilement, reproché à la Commission et aux gouvernements de prendre un point de vue purement technocratique. Nous voudrions cependant inviter le lecteur à ne pas se contenter d'opinions simplistes. Il verra alors que, compte tenu du caractère forcément global des mesures qui peuvent être prises au niveau de la Communauté, les propositions de la Commission et les décisions prises par le Conseil visent essentiellement à maintenir ouvertes le maximum de possibilités (effort *simultané* en faveur des économies d'énergie, de la diversification de l'approvisionnement, de sources classiques fossiles et nucléaire, du développement de sources nouvelles). Également, il apparaîtra que la politique énergétique qu'on s'efforce de mettre en place est en quelque sorte au service de la politique économique, et finalement au service de l'homme et de son épanouissement.

3. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET INTÉGRATION EUROPÉENNE

La politique énergétique aurait pu être un puissant facteur d'intégration européenne. Elle n'y a pas réussi.

En matière charbonnière, la CECA se borne à assurer le maintien de conditions de concurrence équitable, et à permettre le bon fonctionnement du marché commun. Mais le soin de maintenir en vie l'industrie charbonnière est pratiquement laissé à charge des États producteurs de houille, et la solidarité communautaire est réduite au minimum.

Beaucoup d'espoirs étaient placés en Euratom, à sa naissance. Aujourd'hui, on est loin du compte, et l'on s'aperçoit que certaines des dispositions du traité sont inappliquées ou interprétées restrictivement par les États membres. Surtout, on doit regretter que les efforts de la Commission pour étendre la compétence communautaire à des domaines nouveaux, non prévus formellement par le traité, mais se situant dans le prolongement logique de celui-ci, n'ont pas été couronnés de tout le succès qu'ils méritaient (p.ex. exportations de matériel nucléaire, protection physique des matières fissiles, retraitement, etc.).

Peut-être le Conseil européen de Brème, en juillet 1978, vient-il de donner les éléments d'une relance. Tout en reconnaissant la valeur des actions entreprises par les États membres, en matière énergétique, le Conseil européen a souligné la nécessité de mesures communautaires pour les appuyer et les renforcer. Il a également déclaré que la Communauté devrait davantage porter un jugement sur les politiques nationales et les coordonner. Si chacun met cartes sur table, et se déclare prêt à adapter sa propre politique en fonction de l'intérêt de l'ensemble de la Communauté, peut-être de nouveaux progrès sont-ils possibles.

⁽¹⁾ Géothermie, soleil, vents, marées, vagues. Également modes de consommation permettant d'épargner l'énergie.

⁽²⁾ Avec réserves de certains États membres, cependant, pour l'option nucléaire. Il est toutefois intéressant de noter que ces réserves, jadis absolues, sont de plus en plus liées à la réalisation de certaines conditions, p. ex. en matière de retraitement des combustibles et d'élimination des déchets nucléaires, dont la solution dépasse les moyens d'un pays isolé. Dans ces domaines, la Communauté a une activité de recherche importante et envisage une action de promotion qui devrait contribuer à résoudre les problèmes techniques, économiques et de sécurité.

CARACTÉRISTIQUES DES

Sources d'énergie	Provenance	Investissements nécessaires dans la Communauté	Prix	Effets sur la croissance, l'équilibre économique, la compétitivité de l'industrie, etc.	Modes d'utilisation
Charbon	indigène	moyens	élevé: subsides nécessaires pour qu'il soit compétitif	<ul style="list-style-type: none"> — favorables pour la balance des paiements — les subsides gèlent des ressources importantes 	<ul style="list-style-type: none"> — principalement production d'électricité — peut aussi être utilisé tel quel
	importé	faibles	bas à court terme; risque d'augmenter à plus longue échéance	<ul style="list-style-type: none"> — effet négatif sur la balance des paiements faible, vu quantités à envisager, et géographiquement répartis 	idem
Electricité	indigène	élevés	suivant mode de production et énergie primaire utilisée	favorables en général	grande souplesse, mais liés à des installations fixes
Energie hydraulique	indigène	élevés	généralement bas	—	uniquement sous forme d'électricité
Energies nouvelles (soleil, vent, etc.)	indigène	élevés	actuellement élevés; baisseront probablement à mesure de la pénétration, pour certaines de ces sources	favorables en général	<ul style="list-style-type: none"> — divers; souvent nécessaire de passer par la transformation en électricité — plusieurs se prêtent à la production décentralisée
Gaz naturel	indigène	élevés	généralement bas	<ul style="list-style-type: none"> — investissements induits — allège balance des paiements — bas prix = compétitivité 	diversifiés
	importé	élevés	plus stable que celui du pétrole	<ul style="list-style-type: none"> — défavorables pour la balance des paiements 	idem
Nucléaire (Fission)	assimilable à indigène	élevés	bas	<ul style="list-style-type: none"> — investissements induits — bas prix = compétitivité 	<ul style="list-style-type: none"> — actuellement: électricité exclusivement — chaleur à usage industriel ou de chauffage urbain
	(Fusion)	indigène	probablement très élevés	?	?
Pétrole	indigène	élevés	<ul style="list-style-type: none"> — généralement égal ou supérieur au pétrole importé — évolution future = ? 	<ul style="list-style-type: none"> — investissements induits — allège balance des paiements 	très diversifiés
	importé	faibles ou nuls	risque de hausse si la consommation mondiale augmente suivant la tendance passée	<ul style="list-style-type: none"> — pèse sur la balance des paiements — faible diversification des courants d'échanges 	idem
Economies d'énergie	indigène	élevés	un prix élevé de l'énergie encourage les économies	<ul style="list-style-type: none"> — effet stimulant des investissements — prix élevé = défavorable pour la compétitivité 	à tous les niveaux: production d'énergie, industrie, consommateur final

PRINCIPALES SOURCES D'ENERGIE

Rendement à l'utilisation	Transport	Stockage	Effets sur l'environnement	Sécurité d'approvisionnement	Observations
<ul style="list-style-type: none"> — cf. électricité — emploi direct moyen 	aisé, mais relativement coûteux	aisé, peu coûteux	peut entraîner pollution élevée	élevée	industrie ne possédant qu'une souplesse limitée
dem	idem	idem	idem	moyenne	
<ul style="list-style-type: none"> — sur base de combustible perte de + 60 % à la transformation — au niveau du consommateur final: très élevé 	<ul style="list-style-type: none"> — aisé, relativement peu coûteux — infrastructure permanente 	<ul style="list-style-type: none"> — impraticable actuellement à grande échelle — très coûteux 	différents selon les stades (production, transport, utilisation) et les techniques	selon la source primaire	peut être obtenue à partir d'une grande variété de sources primaires
élevé	sous forme d'électricité	<ul style="list-style-type: none"> — intermittent, très avantageux pour répondre aux variations de la demande 	limités (barrages)	<ul style="list-style-type: none"> — élevée — énergie renouvelable — aléas climatiques élevés 	la plupart des sites utilisables sont équipés. Micro-centrales: faible impact, nécessité réseau de secours
<ul style="list-style-type: none"> — actuellement faible — recherches pour amélioration en cours 	<ul style="list-style-type: none"> — voir électricité, si utilisées ainsi — impraticable pour l'utilisation telle quelle 	<ul style="list-style-type: none"> — très coûteux 	généralement limités, mais certains modes d'utilisation exigent une grande superficie	<ul style="list-style-type: none"> — élevée — énergies renouvelables — certains aléas climatiques 	les nouvelles techniques ne pénètrent que lentement sur le marché
excellent	<ul style="list-style-type: none"> — aisé, relativement peu coûteux — infrastructure permanente 	<ul style="list-style-type: none"> — très aisé — peu coûteux 	pollution très faible	élevée	
dem	idem	idem	idem	moyenne	
<ul style="list-style-type: none"> — faible — forte augmentation possible par recours aux sur-régénérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> — électricité: voir ci-dessus — chaleur: à faible distance 	<ul style="list-style-type: none"> — stockage du combustible aisé et relativement peu coûteux 	<ul style="list-style-type: none"> — moindres que pour les centrales électriques à combustibles fossiles — risque (statistiquement minime) d'émission de radiations 	élevée	l'uranium qui doit en partie être importé ne représente qu'une très faible part du coût; diversification des fournisseurs
	idem	?	?	probablement élevée	au stade de la recherche: pas mûr avant 30 à 50 ans?
selon types d'utilisation	<ul style="list-style-type: none"> — aisé, peu coûteux 	<ul style="list-style-type: none"> — aisé, relativement peu coûteux 	selon type d'utilisation, mais généralement pas très favorables	élevée	ressources limitées
dem	idem	idem	idem	faible	offre contrôlée par l'OPEP
<ul style="list-style-type: none"> — en termes financiers, souvent assez faible — en termes de consommation d'énergie: élevé 	—	—	généralement favorables	élevée (indirectement)	

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. En partant du tableau qui reprend les caractéristiques des principales sources d'énergie, quelle pondération faut-il donner aux différents objectifs d'une politique énergétique au niveau communautaire:
 - sécurité d'approvisionnement,
 - effets sur l'environnement,
 - effets sur la croissance,
 - incidences sur la balance commerciale.
2. Pensez-vous qu'il faille développer les actions en vue d'aboutir à des économies d'énergie?
3. Sous quelle forme faut-il envisager la sensibilisation de la population aux problèmes de l'énergie?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Publications des Communautés européennes (1)

- La Communauté européenne et le problème de l'énergie, *Documentation européenne*, 1978/1, 43 p.,
Synthèse très claire et complète des problèmes et des réalisations.
- *La conjoncture énergétique dans la Communauté*, Situation 19.. — Perspectives 19.. (annuel),
Panorama annuel de la situation du marché de l'énergie; prévisions à court terme de la demande et de l'offre.
- *25 années de Marché Commun du Charbon (1953-1978)*, Bruxelles, Luxembourg 1977,
Les problèmes de la politique énergétique vus sous l'angle du traité CECA et du marché charbonnier.
- La Communauté européenne et la sécurité nucléaire, *Documentation européenne*, 1975/76.
- La politique de l'environnement des Communautés européennes — *Documentation européenne*, 1977.
Ce que fait la Communauté pour empêcher les nuisances causées par l'énergie.
- *Politique communautaire de l'énergie*, textes réglementaires, 1976, 257 p.,
Reproduit toute la législation communautaire (résolutions, décisions, directives et règlements) en vigueur dans le domaine de l'énergie. Une mise à jour au 31. 12. 1978 est en préparation.

(1) Voir aussi les publications de caractère général et celles de l'Office Statistique.

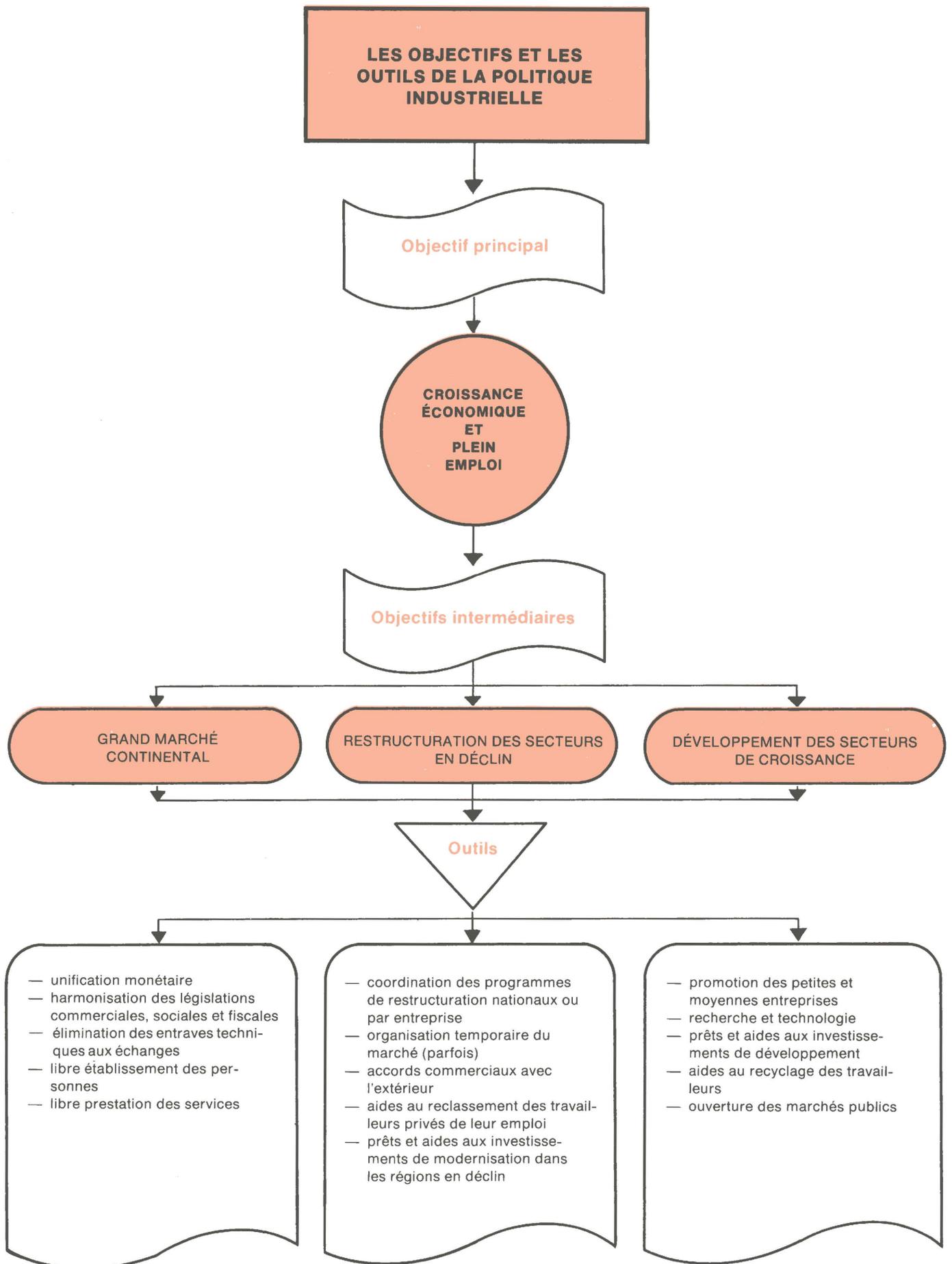
2. Ouvrages divers

Depuis cinq ans, l'énergie est un sujet à la mode et le nombre des ouvrages publiés sur ce thème est considérable. La sélection suivante n'est peut-être pas la meilleure, mais elle recouvre différents aspects et différentes approches du problème de l'énergie en général et de la politique énergétique elle-même.

- Zijlstra, Kees, *L'économie de l'énergie dans la CEE* — à paraître, Paris, CNRS, collection Énergie et Société (une version néerlandaise a paru en 1978 chez Elsevier, Amsterdam sous le titre «Energie-Economie»),
Excellente synthèse des problèmes techniques et économiques de l'énergie aujourd'hui.
- De Bauw, Robert, La politique énergétique européenne: réalités et espoirs, aujourd'hui et demain in: *Annales de l'Institut Belge du Pétrole*, volume 12, n° 3, septembre 1978,
Synthèse et questions d'actualité; perspectives à long terme.
- de Carmoy, Guy, *Le dossier européen de l'énergie*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1971, 192 p.,
Les marchés des différentes sources d'énergie, les structures industrielles, les politiques énergétiques des grands pays et de la Communauté. Ouvrage de base, bien qu'antérieur à la crise de 1973.
- Lecerf, J.-R. et Turk, A., Le pari nucléaire des Communautés est-il encore crédible? in: *Revue du Marché Commun*, n°s 215, 216 et 217, mars, avril et mai 1978 — Essai de synthèse et critique d'une politique communautaire de l'énergie.
- Grenon, Michel, *Le nouveau pétrole*, Paris, Hachette, 1975, 328 p.,
Vue très claire et documentée des rouages complexes de l'économie pétrolière. Ouvrage de base.
- Divers auteurs, La crise de l'énergie, in: *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome XIII, n° 4, 1974, 381 pages.
Large tour d'horizon des problèmes posés par la crise de 1973: cadre économique et monétaire, répercussions sur l'emploi et les échanges, problème des ressources, politique européenne, industrie pétrolière, approche syndicale.
- Gihel, François, Deux ans de crise pétrolière, Paris, *Revue de l'Énergie*, Editions Techniques et Économiques, 1975, 174 p.,
Les conséquences de la crise de 1973 et les moyens d'en sortir.
- Castelain, *La pénurie n'est pas pour demain*, Bruxelles, Éditions Vie Ouvrière, 1977,
Le point de vue d'un défenseur des consommateurs sur l'économie moderne, et notamment sur le problème énergétique. Une approche non-alarmiste du problème des ressources naturelles.
- de Montbrial, Thierry, *L'énergie, le compte à rebours*, Paris, J. C. Lattès, 1978, 318 p. — Un rapport au club de Rome qui lance un appel en faveur d'une coopération mondiale pour résoudre la crise de l'énergie.

3. Revues spécialisées

- *Revue de l'énergie* (anciennement Revue française de l'énergie), Paris (mensuel)
Documentation très variée sur toutes les sources d'énergie et les problèmes de politique énergétique.
- *Petroleum Economist*, Paris (mensuel),
Version française d'une revue anglaise axée sur les problèmes pétroliers, mais donnant de bons aperçus sur les problèmes énergétiques en général. Reflète généralement un point de vue proche de celui de l'industrie pétrolière.



industrielle européenne

VERS UN GRAND MARCHÉ CONTINENTAL

La seconde guerre mondiale a laissé l'industrie européenne gravement endommagée par les bombardements et les combats. Il fallait reconstruire. Cette tâche a été entreprise par les Européens avec un concours financier massif des États-Unis, dans le cadre du plan Marshall. Les États-Unis avaient mis pour condition à leur aide une collaboration plus étroite des pays européens entre eux.

Les succès rapides et spectaculaires du plan Marshall ont conduit les gouvernements européens à aller plus loin dans la voie de la coopération, en s'inspirant de l'exemple offert par le marché américain. Ce dernier, par son ampleur jusque là inégalée, avait en effet contribué au développement d'une industrie extrêmement puissante et moderne, constituée à la fois de très grosses unités de production et d'entreprises moyennes très dynamiques.

Pour permettre aux entreprises européennes d'atteindre des dimensions comparables à celles de leurs concurrentes américaines, il fallait créer en Europe un grand marché commun, pour lequel on pourrait s'engager dans la production de grandes séries et, ainsi diminuer les prix pour les consommateurs et relever les salaires grâce à l'amélioration de la productivité obtenue par l'utilisation d'outils plus importants, plus modernes et plus efficaces.

● Une création progressive

Dans un premier temps, ce grand marché a été constitué pour deux industries de base seulement, le charbon et l'acier, dans le cadre de la CEEA en 1952. Le charbon était alors la principale source d'énergie. L'acier était un produit stratégique essentiel. La mise en commun des ressources énergétiques et stratégiques au niveau européen devait augmenter leur efficacité et, en même temps, contribuer à l'instauration d'une paix durable.

Devant le succès de cette première étape, les gouvernements décidèrent, à partir du 1^{er} janvier 1958, de généraliser progressivement à tous les produits industriels et agricoles le régime du marché commun inauguré 6 ans plus tôt pour le charbon et l'acier.

Le marché commun consiste en la suppression des barrières douanières nationales de telle sorte que les personnes, les marchandises et les capitaux circulent librement d'un pays à l'autre. En outre, une protection commune est mise en place par un tarif douanier commun vis-à-vis de l'extérieur.

Cependant, l'union douanière ainsi réalisée ne suffisait pas à elle seule à garantir la libre-circulation intégrale des produits et des facteurs de production. C'est que, à côté des droits de douane, subsistaient une série de réglementations de caractère fiscal, administratif, sanitaire, etc. qui, dans la pratique, compliquaient et parfois empêchaient la vente sur un marché national d'un bien produit sur un autre marché national à l'intérieur de la Communauté européenne.

Deux exemples feront comprendre le problème.

- Un grand pays de la Communauté, gros producteur de bière, impose un procédé de fabrication «naturel», qui exclut certains additifs chimiques. Cette législation se justifie par le souci légitime de protéger le consommateur. Le résultat pratique est que seuls les fabricants de bière de ce pays produisent de la bière répondant aux normes nationales. Ils ont donc en fait le monopole de leur marché. A partir de ce monopole qui couvre, dans le cas d'espèce, un quart du marché communautaire, il leur est facile de se lancer dans la fabrication d'autres types de bières réservées à l'exportation vers les autres marchés nationaux, car ils disposent des outils et de la technologie nécessaires. Se lancer dans la production selon des «procédés plus chimiques» ne présente donc pour eux aucune difficulté, et l'enjeu en vaut la peine puisqu'il reste 75 % du marché communautaire à approvisionner.

En revanche, les fabricants des autres pays trouvent déraisonnable de changer leurs procédés de fabrication pour s'adapter à ce marché protégé, qui ne représente que 25 % de la Communauté. Ce faisant, ils abandonnent donc aux premiers producteurs le monopole de leur marché national.

Au total, par le fait de l'existence de législations nationales différentes, on aboutit à un morcellement du marché commun et à une limitation de la concurrence entre les producteurs, ce qui se fait toujours aux dépens des consommateurs. Il faut donc substituer à ces législations nationales différentes, une législation communautaire unique qui, naturellement, devra s'inspirer des règles nationales les plus favorables du point de vue de la santé du consommateur.

- Un autre exemple est constitué par les normes de sécurité applicables au matériel électrique. Certaines législations nationales imposent des normes en matière de sécurité et de bon fonctionnement de ces appareils, qui varient d'un pays à l'autre. Il est donc impossible à un producteur de fabriquer en série pour l'ensemble de la Communauté. Souvent ces législations sont conçues sous l'influence des producteurs nationaux, qui y font introduire des éléments qui correspondent exactement à leurs produits. Remplacer ces normes nationales par des normes communautaires est donc la seule manière d'assurer le développement d'une industrie communautaire sur des bases de véritable concurrence en faisant sauter les barrières techniques reconstituées par les États pour remplacer les barrières douanières supprimées par le traité de Rome.

Cette tâche d'unification et d'harmonisation des règles en matière d'entraves techniques aux échanges et en matière de législation commerciale, fiscale et sociale a constitué pendant près de 15 ans l'essentiel de la politique industrielle de la Communauté.

Autrement dit, dans l'esprit des dirigeants de la Communauté, il suffisait de faire des progrès dans l'unification du marché commun, pour qu'aussitôt la possibilité de produire en grande série, d'une part, et le rétablissement d'une véritable concurrence, d'autre part, conduisent au développement de l'industrie européenne dans l'intérêt des entreprises, des travailleurs et des consommateurs.

En revanche, la Communauté n'était censée intervenir en rien dans l'organisation des secteurs industriels, à l'exception de la sidérurgie et du charbon qui sont assujettis à des régimes juridiques différents.



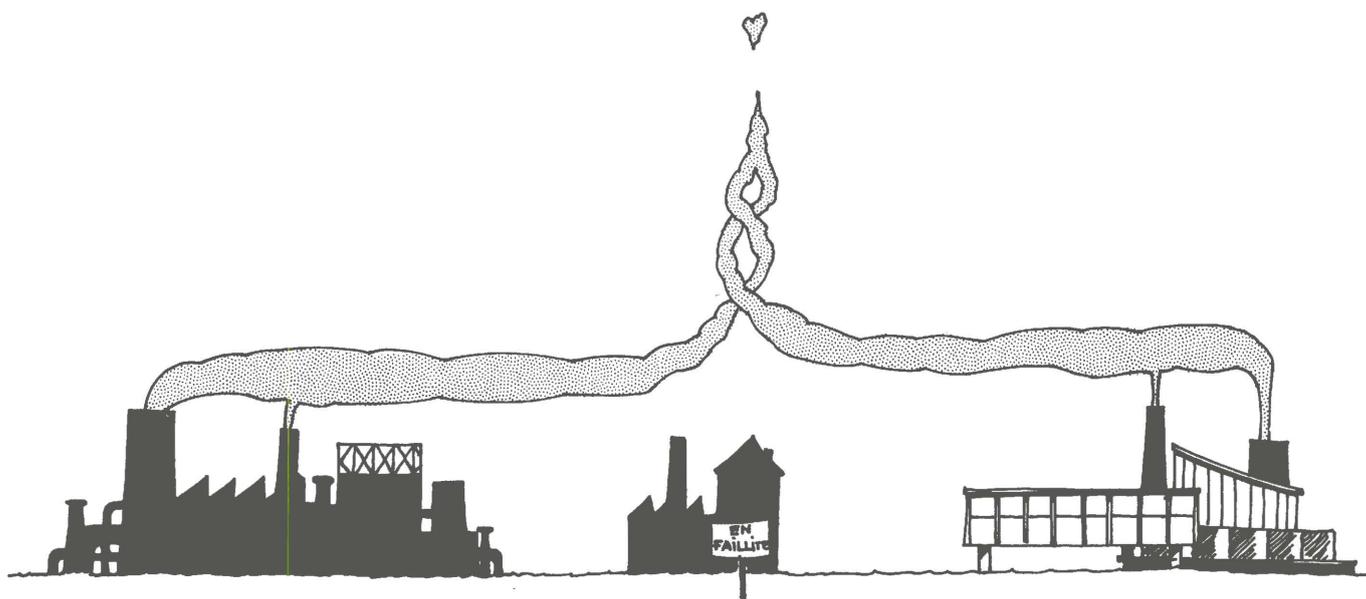
Par exemple, les États récusèrent toute tentative de la part de la Communauté de promouvoir, autrement que par des programmes de recherche timides et insuffisants, le développement des industries à technologie de pointe. C'est ainsi que pratiquement chaque grand pays européen a tenté seul de relever le «défi américain» dans l'aéronautique, l'informatique, les composants électroniques, les télécommunications. Toutes ces tentatives de créer des industries nationales se sont révélées ruineuses pour les budgets publics et donc ruineuses pour les contribuables, sans pour autant conduire à des succès reconnus, à quelques exceptions près.

Quelques chiffres situent la place de l'Europe dans les deux secteurs stratégiques de l'aéronautique et de l'informatique: en aéronautique civile, le marché européen est passé de 21 % du marché occidental (monde sans pays de l'Est) en 1970 à 26,4 % en 1976, ce qui traduit une croissance très rapide. Or, la part prise sur ce marché occidental par les constructeurs européens a diminué de 9,5 % à 7,8 %. L'industrie européenne ne fournit que 2,4 % du marché occidental des longs courriers et 13 % du marché des courts et moyens courriers. En revanche, 67 % du parc militaire aérien de la Communauté — marchés publics captifs, par excellence — est constitué par du matériel de conception européenne.



En informatique, industrie qui n'existait pas en Europe en 1950 et qui occupe aujourd'hui 200 000 personnes, les perspectives de croissance du marché sont énormes: 15 % par an dans les années à venir. Mais ce marché européen est entre les mains des entreprises américaines et japonaises. En effet, les sociétés européennes couvrent au maximum un quart de leur marché potentiel, alors que les firmes américaines couvrent leur marché national à 100 % et les firmes japonaises couvrent le leur à 55 %.

Au total, l'industrie européenne dans ces domaines est restée embryonnaire et tout à fait incapable d'affronter avec succès la concurrence des redoutables sociétés américaines et japonaises.



Par conséquent, en dehors de la tâche importante d'unification du marché communautaire, la politique industrielle de la Communauté s'est très peu développée sous une forme volontariste pendant les quinze premières années d'existence du marché commun. Tout au long de cette période marquée par une croissance économique régulière de l'ordre de 5 % par an, la Communauté a pu, sans inconvénient apparent, se passer d'une véritable politique industrielle.

L'essor pris par l'industrie européenne du fait du développement généralisé des pays industrialisés et l'arrivée dans la CEE de multinationales principalement américaines pour s'implanter dans ce nouveau marché en pleine expansion ont garanti un haut niveau d'emploi. Toutefois, cette bonne santé de l'économie européenne dissimulait certaines faiblesses structurelles: les industries de transformation de matières premières occupaient une place trop importante. En effet, ces matières premières étaient pour l'essentiel importées et les pays producteurs en matières premières s'engageaient dans la transformation. Par ailleurs, l'industrie comportait trop d'activités de main-d'œuvre; or les salaires très bas distribués dans les pays en voie de développement permettent d'obtenir des prix de revient inférieurs.

Enfin, pour les raisons relevées plus haut, le développement des industries de pointe était tout à fait insuffisant par rapport aux perspectives du marché.

De la sorte, derrière une façade de prospérité jamais connue dans l'histoire de l'Europe apparaissaient les premiers signes d'une crise profonde des structures industrielles.

LE REDÉPLOIEMENT



Cette crise a été brusquement révélée par le quadruplement du prix du pétrole à la fin de 1973. Rappelons qu'elle s'est traduite par un relèvement des prix des matières premières, de l'énergie, des coûts salariaux et des charges financières pour l'industrie des pays développés. Seule l'industrie communautaire cependant a cumulé ces hausses aux niveaux les plus élevés. Dans les cas japonais et américain, les coûts salariaux ont augmenté moins rapidement qu'en Europe; en outre, aux États-Unis, les prix de l'énergie plus avantageux et le dollar bon marché donnaient un avantage compétitif général aux industriels américains dans leurs exportations.

Cette évolution brutale est intervenue à un moment où la demande en provenance des pays industrialisés diminuait à la suite des politiques anti-inflationnistes menées par les gouvernements. Cette hausse des coûts de l'industrie européenne conjuguée à une stabilisation de la demande devait aboutir à une réduction de la production avec pour double conséquence la mise au chômage de millions de travailleurs et la sous-utilisation des équipements et des outils de production existants.

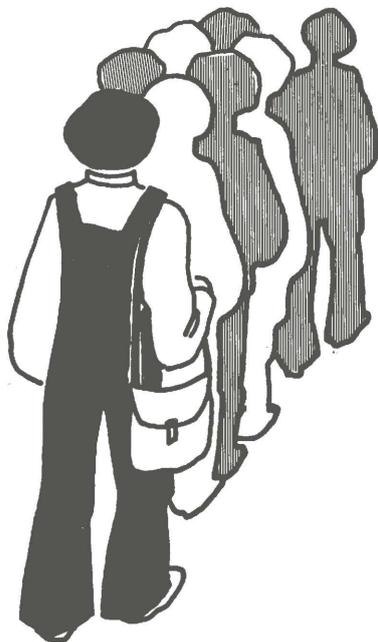
● Des risques à éviter

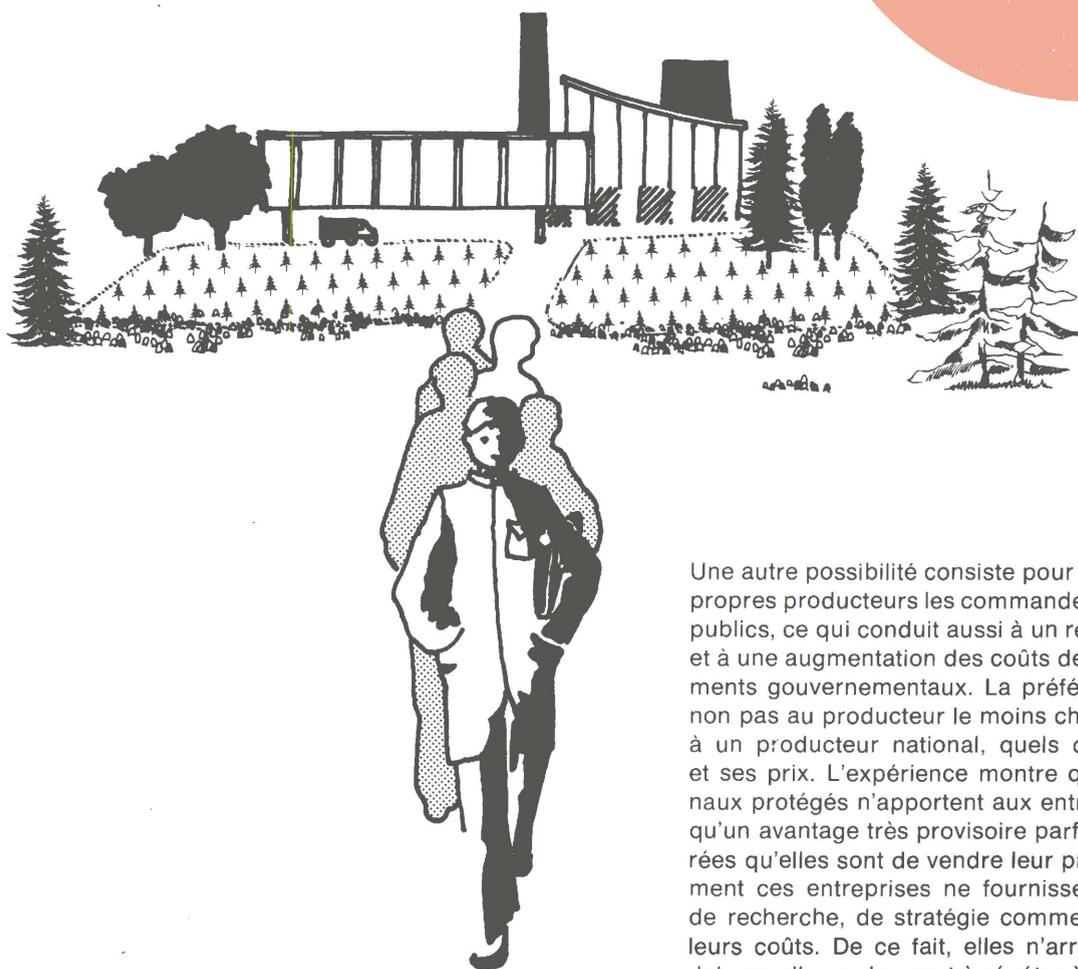
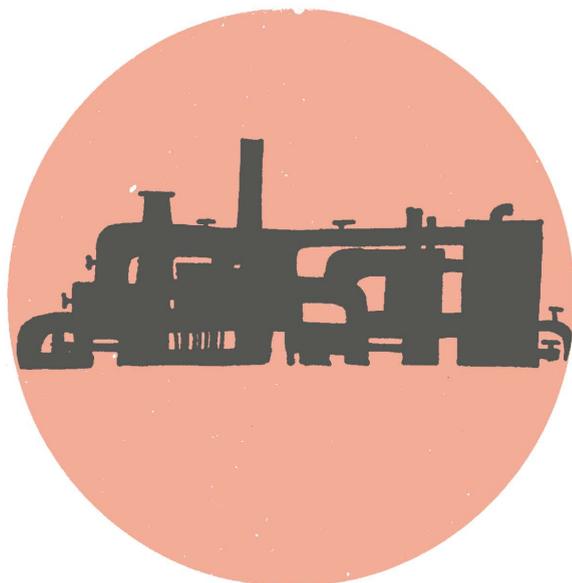
La Communauté aurait pu, comme elle l'avait fait pendant plus de quinze ans, laisser le marché opérer lui-même les changements nécessaires dans notre appareil de production. Ces changements consistent, d'une part, dans la fermeture d'usines dont les outils sont vétustes, dont les coûts sont trop élevés ou dont les produits ne sont plus demandés et, d'autre part, dans le lancement d'activités industrielles nouvelles créatrices d'emplois. Laisser faire «le cours naturel» des choses aurait pris du temps et aurait entraîné des conséquences sociales et financières dramatiques que désormais aucun gouvernement ne peut accepter. Par conséquent, l'idée de s'en remettre à la seule loi du marché pour sortir l'industrie européenne de la crise a été écartée par la Communauté.

Un autre risque existait, beaucoup plus réel, en l'occurrence celui de voir les gouvernements, préoccupés de la montée du chômage, entreprendre isolément, chacun pour son propre pays, des politiques de restructuration de sa propre industrie.

La difficulté dans ce cas tenait au fait que chaque gouvernement allait tenter de résoudre les difficultés de sa propre industrie en renforçant les difficultés de celles de ses voisins. Par exemple, en donnant des subventions à l'industrie française des chantiers navals, le gouvernement français met en difficulté les chantiers navals britanniques ou italiens, à moins que ceux-ci n'obtiennent à leur tour de leur gouvernement des aides à la production qui leur permettent de pratiquer les mêmes prix que leurs concurrents français.

Au total, la guerre des subventions aurait conduit à recloisonner le marché communautaire en autant de marchés nationaux, et aurait amené certains États à la banqueroute financière si de telles aides avaient été généralisées.

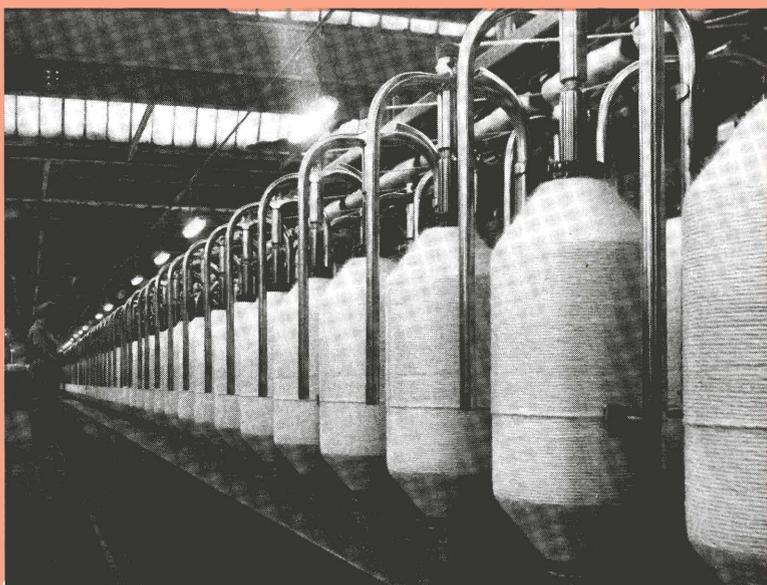




Une autre possibilité consiste pour les États à réserver à leurs propres producteurs les commandes passées par les pouvoirs publics, ce qui conduit aussi à un reclouonnement du marché et à une augmentation des coûts des achats et des investissements gouvernementaux. La préférence est en effet donnée non pas au producteur le moins cher et le plus efficace, mais à un producteur national, quels que soient sa productivité et ses prix. L'expérience montre que de tels marchés nationaux protégés n'apportent aux entreprises qui en bénéficient qu'un avantage très provisoire parfois néfaste. En effet, assurées qu'elles sont de vendre leur production à leur gouvernement ces entreprises ne fournissent pas un effort suffisant de recherche, de stratégie commerciale ou de réduction de leurs coûts. De ce fait, elles n'arrivent pas à s'imposer au-

dehors: elles se bornent à végéter à l'abri des entraves techniques et réglementaires dressées par leurs gouvernements pour leur réserver leurs marchés publics. Toutefois, cette situation ne dure pas indéfiniment: tôt ou tard, ces entreprises seront condamnées parce que les écarts de prix ou de qualité seront devenus excessifs par rapport à la concurrence extérieure.

Parallèlement à cette intervention croissante des États nationaux dans le secteur industriel se profile la menace du protectionnisme, c'est-à-dire de l'instauration de mesures diverses visant à freiner les importations en provenance des pays tiers. Ces mesures sont pour le marché commun tout à fait inacceptables: quand on importe 80 % des matières premières et de l'énergie dont on a besoin, ce qui est le cas de la CEE, on a l'obligation impérieuse d'exporter suffisamment pour régler le prix de ses importations. Or, comment exporter notre production si nous refusons à nos partenaires le droit de venir vendre sur notre propre marché leurs produits transformés? D'ailleurs, il est tout à fait salutaire pour notre industrie de devoir se mesurer sur son marché avec des concurrents extérieurs: si elle sort victorieuse de la confrontation, cela lui donne la force d'aller à son tour sur le marché mondial pour y développer ses ventes et sa part dans le commerce international.



● Une politique volontariste

Pour éviter ces trois menaces qui sont le dérèglement du marché, la renationalisation des marchés et le protectionnisme, la Communauté a décidé de mener une politique industrielle plus volontariste qui, pendant la durée de la crise, aura pour objectif ce que l'on appelle le redéploiement industriel.

Le redéploiement industriel signifie simplement l'abandon partiel de certaines activités industrielles, pour lesquelles l'Europe n'est plus la mieux placée; ces activités sont pour partie transférées vers les pays qui disposent de matières premières, d'énergie et d'une main-d'œuvre abondante et à bon marché. En contrepartie de cet abandon partiel d'activités traditionnelles, le redéploiement industriel implique le lancement de nouvelles productions de biens ou de services correspondant mieux aux caractéristiques de pays à haut niveau de développement comme les nôtres, c'est-à-dire d'activités qui impliquent des investissements importants, une technologie très développée et, surtout, qui ont besoin de travailleurs très qualifiés.

Du côté des secteurs appelés à voir leur activité se ralentir ou diminuer, on trouve par exemple l'acier, le textile, les chantiers navals. Dans chacun de ces secteurs qui ont, parfois pendant plus d'un siècle, été les pôles de croissance pour l'industrialisation de l'Europe, un effort de réduction des capacités de production et de modernisation des outils est indispensable pour faire face à la concurrence accrue des nouveaux pays producteurs d'Asie, d'Amérique latine ou d'Afrique qui peuvent fabriquer de l'acier, des textiles ou des navires à des prix bien inférieurs aux nôtres. Pour autant, cela ne signifie pas que l'Europe doive renoncer à produire elle-même de l'acier, des textiles ou des navires. Elle doit, au contraire, maintenir des noyaux importants dans ces secteurs pour éviter d'accroître exagérément sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur: quel serait l'avenir de notre industrie automobile par exemple, si nous devions acheter tout notre acier aux Japonais et aux Sud-Coréens qui sont aussi de gros producteurs de voitures et qui seraient tentés de vendre leur acier moins cher à leurs constructeurs d'autos qu'aux constructeurs européens, ce qui aurait pour conséquence de ruiner notre industrie automobile qui directement ou indirectement occupe cinq millions de travailleurs dans la CEE. Par ailleurs, la CEE, qui est la première puissance commerciale du monde et qui réalise 90 % de ses échanges avec l'extérieur par voie maritime, peut-elle prendre le risque de fermer tous ses chantiers navals et d'acheter ses bateaux exclusivement à l'extérieur? N'est-ce pas là une menace redoutable de sujétion pour notre flotte commerciale?

1. LA RESTRUCTURATION DES SECTEURS EN DÉCLIN

L'action de la Communauté vis-à-vis de ces secteurs comporte toujours trois volets intimement liés.

Un premier volet est constitué par la restructuration du secteur, c'est-à-dire à la fois la réduction des capacités et la modernisation des appareils. Pour assurer que cette restructuration est possible, la Communauté doit mettre au point avec les producteurs, les travailleurs et les gouvernements, un programme industriel comportant l'abandon de certains outils et la modernisation d'autres, de manière à réaliser un objectif fixé en commun. Ce sont les entreprises elles-mêmes qui doivent concevoir et réaliser leur propre restructuration. Le rôle de la Communauté est de garantir une certaine solidarité entre les pays: il faut éviter qu'une industrie nationale ne soit éliminée au profit d'une autre. Chacun doit prendre sa part des sacrifices nécessaires.

● Garantir des prix minimum

Pour rendre possible cet effort de restructuration, la Communauté cherche d'abord à redresser le marché du produit en question: souvent les prix de vente, en raison des excédents de production, tombent en dessous des prix de revient, de telle sorte que les entreprises connaissent une hémorragie financière qui, si elle se prolongeait, les conduirait à la faillite, et qui leur interdirait tout effort de modernisation. Ramener les prix de vente au niveau des coûts de production des entreprises les plus efficaces est le premier souci de la Communauté; ceci implique parfois, comme dans l'acier, une organisation temporaire du marché. En outre, la Communauté apporte, sous forme d'aides en capital ou de prêts, des moyens financiers complémentaires pour favoriser les investissements de modernisation. Ceci constitue le volet interne de la politique.

Un volet externe est indispensable pour la compléter.

● Éviter l'invasion du marché

En effet, si, au moment où l'industrie communautaire cherche à retrouver une rentabilité minimale, des importations massives faites à des prix très bas viennent perturber le marché communautaire, il n'y a aucune chance de mener à bien la restructuration. Toutefois, pour les raisons évoquées plus haut, il n'est pas non plus question pour la Communauté de fermer unilatéralement ses frontières et de tomber ainsi dans un protectionnisme suicidaire. Par conséquent, la Communauté doit négocier avec les pays tiers pour obtenir de ceux-ci qu'ils évitent d'augmenter leur part du marché européen et de venir vendre chez nous à des prix trop bas. Comme la Communauté représente la première puissance commerciale du monde, sa capacité de négociation est très forte. Elle est donc en mesure d'obtenir de ses partenaires des efforts considérables.

On a d'ailleurs parfois reproché à la Communauté d'abuser de sa force commerciale et de jouer vis-à-vis de certains pays un double jeu. Par exemple, lorsque des industriels de la Communauté vendent à un pays en voie de développement des équipements pour fabriquer des produits textiles, et que, une fois l'usine construite, la Communauté limite l'accès à son marché pour les produits fabriqués dans cette usine, le pays en voie de développement en cause ressent à juste titre cette attitude comme un manque de cohérence, sinon de loyauté. Il est en effet difficile d'admettre qu'après avoir vendu des équipements qui ont permis de payer en Europe des salaires et des profits intéressants, l'Europe refuse à son client du tiers monde le droit de vendre ses produits et donc la possibilité de rembourser les dettes qu'il a dû contracter pour acheter ses machines à un constructeur européen.

La Communauté doit donc s'organiser pour éviter d'encourir de tels reproches. Elle doit maintenir ses frontières ouvertes au profit des pays en voie de développement. Ceci n'est possible que si elle est capable, par une politique industrielle efficace, de remplacer en permanence par des activités nouvelles les activités traditionnelles concurrencées par les importations des pays en voie de développement. Lorsque, par manque de prévoyance, elle est amenée à demander aussi bien aux pays industrialisés qu'aux pays en voie de développement de limiter leurs ventes dans la Communauté, elle ne peut le faire que pour une période limitée et qu'à la condition de mettre ce délai à profit pour procéder aux changements structurels nécessaires, et non pour tenir en échec le développement interne de ses partenaires.

● Adapter l'appareil industriel

Reste un troisième volet qui est indissociable des deux premiers. Réduire et moderniser en même temps des capacités de production, cela signifie supprimer des emplois par dizaines, sinon par centaines de milliers. La Communauté a une responsabilité vis-à-vis de ces travailleurs privés de leur emploi. Elle doit donc entreprendre les actions nécessaires pour leur permettre, soit de retrouver un autre emploi, soit de prendre, lorsqu'ils sont âgés, une retraite anticipée sans réduction excessive de leurs salaires. La Commission dispose d'outils financiers relativement importants pour attribuer des aides financières et une formation professionnelle aux travailleurs licenciés ou pré-retraités. Par ailleurs, elle a également les moyens de donner ou de prêter des capitaux pour aider à la création d'usines ou d'activités nouvelles dans la région touchée par les fermetures dans le cadre de la restructuration.

Toutefois, dans le contexte actuel de crise, la création d'activités nouvelles se révèle difficile. Si la Communauté européenne peut mettre des capitaux à la disposition des autorités publiques nationales ou régionales ou des industriels pour lancer des projets nouveaux, la véritable difficulté consiste souvent en l'absence de tels projets.

La reprise de la croissance en Europe appelle des politiques économiques, budgétaires et monétaires très complexes qui sont décrites par ailleurs. Seule la politique industrielle sera évoquée ici à ce propos.

2. LE DÉVELOPPEMENT D'ACTIVITÉS NOUVELLES

Parallèlement à sa politique de repli des secteurs industriels en difficulté, la Communauté s'efforce de promouvoir le développement de secteurs d'activités qui présentent des chances réelles de développement et, par conséquent, de création d'emplois de remplacement. Elle recherche ce développement dans trois directions principales.

● Une concurrence loyale

En premier lieu, en intensifiant ses relations avec les pays à croissance économique rapide, elle cherche à développer nos exportations. Il s'agit principalement des pays producteurs de matières premières et d'énergie qui, en raison des hausses de prix enregistrées par les ressources qu'ils exportent, disposent d'un pouvoir d'achat nouveau et, par conséquent, sont en mesure d'entrer à leur tour dans la voie de l'industrialisation et de la mise en valeur de leurs propres ressources. Ces pays, qui ont absorbé en 1977 38 % des exportations communautaires, achètent principalement des équipements, des machines, des outils et réalisent des grands travaux routiers, portuaires, ferroviaires ou de construction de logements et d'équipements collectifs (écoles, hôpitaux, etc.). Ce marché des biens d'équipement et notamment des usines «clé sur porte» est très disputé: les Européens se trouvent là-bas en âpre compétition avec des Japonais et des Américains. Par conséquent, l'industrie européenne, pour enlever ces commandes, doit être capable de fournir à des prix compétitifs. Par ailleurs, la Communauté a un intérêt évident à ce que ces marchés continuent à se développer et à absorber nos exportations créant ainsi chez nous des emplois très qualifiés et donc bien rémunérés. Elle peut le faire par une politique d'aide financière à ces pays et par une politique d'ouverture du marché communautaire aux produits provenant de ces pays. Toutefois, la Communauté entend se protéger fort légitimement contre les agissements de certaines entreprises qui vont installer leurs usines dans des pays à bas salaire, y produire exclusivement pour l'exportation et rapatrier dans les «paradis fiscaux», comme les Bahamas ou la Suisse, les superprofits ainsi réalisés. C'est pourquoi la CEE dorénavant imposera à ses partenaires commerciaux le respect des règles internationales fixées par le Bureau international du travail, en vue d'interdire le travail des jeunes de moins de 14 ans, le dépassement des 48 heures de travail par semaine pour tous, ou la discrimination raciale ou religieuse dans l'accès aux emplois. De la sorte, nous aurons progressivement l'assurance que l'ouverture de nos frontières aux produits en provenance des PVD aura pour contrepartie le véritable développement de ces pays par une amélioration de la condition sociale et économique des travailleurs et, par conséquent, une augmentation de leurs achats en Europe. De la sorte, les sacrifices imposés à nos propres travailleurs qui sont obligés de changer de métier, de secteur, voire de région, pour permettre les importations des PVD, ne seront pas inutiles, et ne serviront pas seulement à gonfler les profits d'entrepreneurs peu scrupuleux; d'autre part, le développement de nos ventes dans les PVD va engendrer chez nous des activités nouvelles créatrices d'emplois.

● Des secteurs privilégiés

Un second type d'activités de croissance est lié aux technologies de pointe, pour lesquelles la demande prévisible dans les années à venir est en hausse particulièrement rapide. Par exemple, le secteur de l'aéronautique est appelé à répondre à une augmentation de 7 à 8 % par an du transport civil aérien. Cela représente 3 000 avions pour 350 milliards de FF d'ici 1985. Quant à l'informatique et aux télécommunications et à cette combinaison des deux que l'on appelle la télématique, les possibilités sont plus grandes encore: 15 % de croissance annuelle par an. En effet nous n'en sommes qu'au début de l'ère de l'informatique, qui va prendre une part croissante dans notre vie quotidienne sous l'effet du progrès technique et de la diminution des coûts de production (1).

Toutefois, nous l'avons dit, l'Europe s'est laissé formidablement distancer dans ces secteurs, qui sont largement dominés par les entreprises américaines et japonaises. L'exemple de l'aéronautique est particulièrement révélateur des occasions perdues par l'industrie européenne, du fait du nationalisme et de la myopie des gouvernements obstinément tournés vers la maîtrise de leurs marchés nationaux. L'Europe dispose dans ces secteurs d'une technologie tout à fait valable: en témoignent Concorde, Mercure, l'Airbus, l'Alpha Jet et le Tornado! Le marché européen prend une importance de plus en plus grande dans le marché occidental, puisqu'il représente désormais 25 % de ce marché.

(1) Un rapport gouvernemental français relevait récemment que la diminution du prix des ordinateurs par la miniaturisation de leurs éléments était telle qu'en 10 ans «à puissance égale, un composant qui valait 350 FF vaut actuellement 1 centime. Si son prix avait connu une évolution comparable, la Rolls Royce la plus luxueuse coûterait aujourd'hui 1 FF».

Simon Nora-Alain Minc: L'informatisation de la société — Éditions de la Documentation française.

Les gouvernements accordent des subventions énormes à leur industrie aéronautique nationale. Et pourtant l'emploi des 400 000 travailleurs de l'industrie aéronautique européenne reste précaire et ne se développe pas parce que les compagnies aériennes européennes achètent elles aussi des avions américains, de telle sorte qu'aujourd'hui dans le monde 90 % des gros avions de transport civil sont d'origine américaine.

L'explication tient en peu de mots: jusqu'ici les Européens ont été incapables de se mettre d'accord sur la construction en commun d'un avion correspondant aux besoins du marché; ils n'ont pas davantage été capables de se regrouper pour acheter une série suffisante d'avions pour assurer la rentabilité d'un projet européen. Une tentative, vivement encouragée par la Communauté, de regrouper des producteurs européens pour la construction d'une famille européenne d'avions, au sein d'Airbus Industries, est en cours.

● Une politique communautaire indispensable

Peut-être, en raison des conséquences dramatiques que comporterait un échec du point de vue de l'emploi dans cette période de chômage et du point de vue du gaspillage de ressources financières dans cette période d'austérité budgétaire, un noyau européen d'industrie aéronautique est-il en train de naître. La Commission, pour sa part, est prête à proposer le concours de la Communauté en aidant au financement des investissements, au programme de recherche et à la commercialisation, aussi bien en favorisant l'achat de ces avions par les compagnies aériennes européennes que par celles des pays tiers.

Une troisième catégorie d'activités industrielles est appelée à connaître un développement rapide pourvu, cette fois encore, que l'Europe joue son rôle de catalyseur: il s'agit des activités liées à la «nouvelle croissance», c'est-à-dire à une croissance mieux adaptée à la qualité de la vie et à la rareté de certaines ressources naturelles.

En matière de prévention et de lutte contre la pollution, de protection de l'environnement et du consommateur, doivent être entreprises une série d'actions pour développer des équipements, des techniques et des services qui permettront à nos sociétés industrielles de poursuivre leur développement sans abîmer davantage et, autant que possible, en améliorant nos paysages, nos cours d'eau, l'atmosphère de nos villes, la qualité de nos aliments.

Mais de telles actions n'ont guère de sens au niveau national comme le montre bien le chapitre XII car les fumées, les poussières et les eaux usées n'ont pas de frontières. Il faut donc une politique européenne de l'environnement et du consommateur pour déclencher ces actions génératrices d'activités nouvelles et d'emplois. Il faut aussi que la Communauté obtienne des autres pays industrialisés qu'ils fassent le même effort qu'elle, sinon les entreprises européennes risquent d'être victimes de concurrentes moins soucieuses de la préservation de l'environnement.

En matière de recherche d'énergies nouvelles, d'économies d'énergie et de recyclage des déchets aussi, les possibilités de développement sont immenses. On a ainsi estimé que l'industrie américaine de l'automobile est occupée à investir, en équipements nouveaux et en recherche, des dizaines de milliards de dollars, pour fabriquer, à partir des années 80, des voitures beaucoup plus légères avec des moteurs beaucoup plus économiques pour répondre aux exigences de la nouvelle législation américaine de réduction de la consommation d'énergie, de sécurité des occupants et de lutte contre la pollution des villes. Une telle politique à l'échelon européen ou simplement la nécessité de faire face à la concurrence américaine conduiront pareillement notre propre secteur automobile à un effort d'investissement qui sera bénéfique pour toute l'économie.

Ces exemples montrent que si, dans l'immédiat, l'activité industrielle semble contradictoire avec l'idée d'améliorer la qualité de la vie, elle en est le plus souvent, à long terme, la meilleure alliée. Ce que l'industrie a introduit comme éléments de pollution de l'air, de l'eau et par le bruit, comme enlaidissements et comme nuisances, ne sera pas éliminé par la suppression de l'industrie. Car cela signifierait un retour à une société rurale qui n'est pas envisageable. Non! l'élimination des nuisances de la société industrielle, l'amélioration de l'environnement et surtout la reconstruction de villes plus humaines et la protection des sites ruraux, tout cela exige un énorme effort de recherche et d'investissement, qui doit créer des activités nouvelles dans l'industrie et dans les services. Mais tout cela n'est désormais concevable qu'à un niveau international et, notamment, au niveau européen.

L'Europe n'apporte pas des solutions toutes faites aux problèmes graves qui se posent à son industrie.

Le redéploiement industriel, auquel l'Europe doit procéder sous peine d'être progressivement mise hors course dans une économie mondiale en pleine évolution, ne sera pas une affaire exclusive. Il ne sera même pas principalement l'affaire de l'Europe. Il se réalisera d'abord par les initiatives des entreprises, des syndicats et des gouvernements. Le rôle de l'Europe n'est pas d'ordonner, mais de coordonner ces initiatives pour éviter les conflits, les doubles emplois, les gaspillages, les échecs répétés imputables à la trop petite dimension.

Pour accomplir sa mission industrielle, l'Europe a besoin d'un nombre limité d'instruments et de ressources financières appropriées. Mais elle a surtout besoin d'une capacité de prendre en temps utile les décisions nécessaires. La volonté seule ne suffit pas. Il faut que cette volonté apparaisse à l'intérieur d'institutions organisées pour décider.

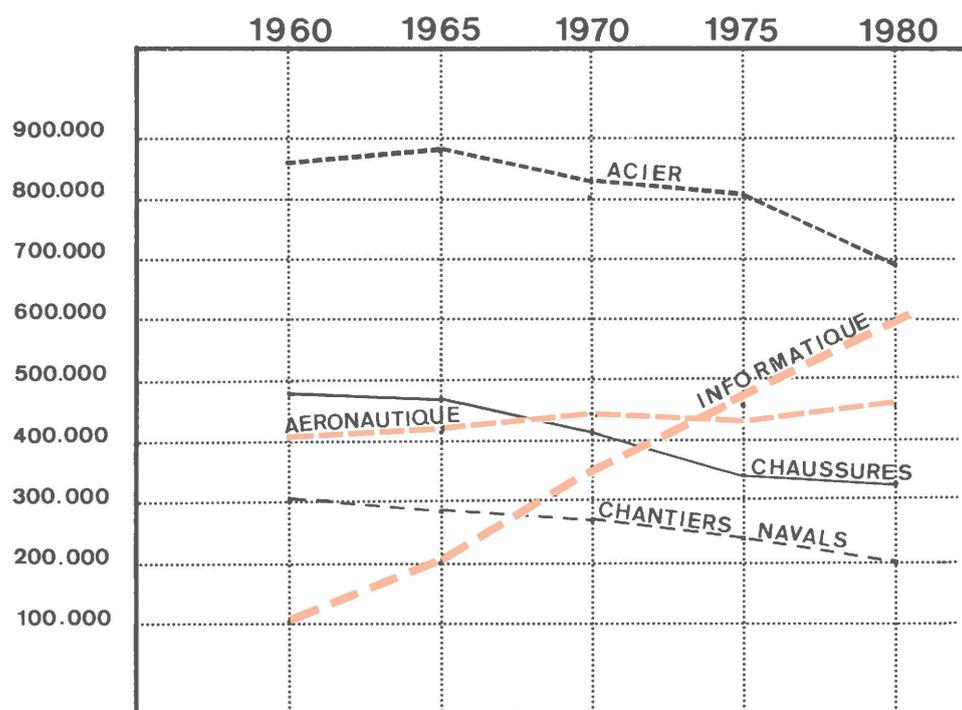
Importance de l'activité industrielle dans la Communauté

	Valeur ajoutée (en %) Total = 100							
	Agriculture		Industrie		Services		Autres	
	1960	1976	1960	1976	1960	1976	1960	1976
Allemagne	5,8	2,7	40,2	35,8	40,6	48,0	13,4	13,5
France	9,6	5,1	34,3	28,1	41,5	54,6	14,6	13,3
Italie	13,4	7,8	28,3	29,9	45,3	49,9	13	13,1
Pays-Bas	9,3	4,8	32,1	22,3	45,9	57	12,7	15,9
Belgique	6,9	2,9	29,2	25,5	50,2	57,9	13,7	13,7
Royaume-Uni	4,0	2,2	37,8	27,8	56,4	57	11,8	13,2
Danemark	—	6,6	—	21,1	—	—	—	12,3

	Emploi (en %) Total = 100							
	Agriculture		Industrie		Services		Autres	
	1960	1976	1960	1976	1960	1976	1960	1976
Allemagne	13,7	7,0	37,0	33,6	38,4	49,8	10,9	9,7
France	21,3	10,2	26,4	26,2	40,2	53,5	10,1	10,1
Italie	31,8	14,6	23,7	28,1	35,1	47,7	9,4	9,6
Pays-Bas	10,6	6,4	27,5	22,3	50,1	60,7	11,6	10,7
Belgique	8,5	3,6	33,3	27,2	46,6	59,3	11,3	10,0
Royaume-Uni	5,0	2,6	37,4	28,5	37,6	59,7	12,2	9,2
Danemark	—	9,7	—	21,8	—	—	—	9,2

Évolution de l'emploi dans la Communauté (estimations)

	1960	1965	1970	1975	1980
Acier	868 496	875 117	832 524	812 305	690 000
Chaussures	485 000	478 000	417 000	349 000	325 000
				O.C.D.E.	
Chantiers navals	300 000	270 000	263 000	246 406	200 000
Aéronautique	407 739	409 985	438 710	412 328	450 000
Informatique	100 000	200 000	350 000	450 000	600 000





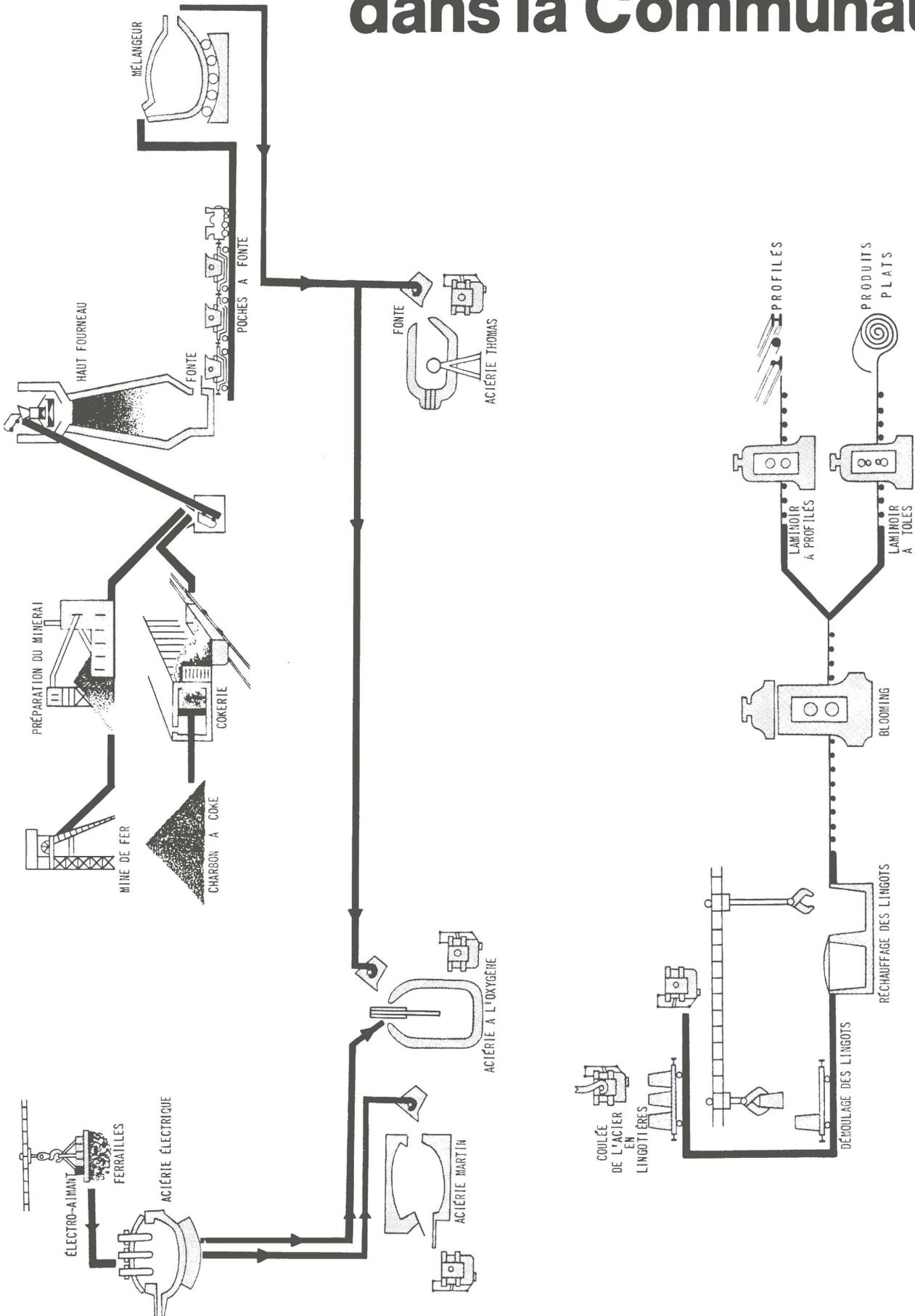
SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Quel est dans la Communauté, le pourcentage de l'emploi se trouvant dans les secteurs en difficulté ?
2. L'évolution démographique telle que décrite dans le bilan économique annuel de la Communauté 78/79 (document sec (78) 4033 final du 19 octobre 1978) est-elle de nature à rendre plus difficile la remise au travail des personnes touchées par les mutations structurelles ?
3. Comment voyez-vous le rôle respectif des pouvoirs publics au niveau communautaire et au niveau national, voire régional, en matière de politique industrielle ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Assainissement du secteur de la construction navale de la Communauté, COM (77) 542 final — 6 décembre 1977.
- Rapport sur certains aspects structurels de la croissance, COM (78) 255 final — 22 juin 1978.
- Orientations générales pour une politique sectorielle textile/habillement, COM (78) 362 final — 20 juillet 1978.
- Bilan économique annuel 1978-1979, SEC (78) 4033 final — 19 octobre 1978.
- Plan d'action pour la recherche aéronautique, doc. (77) 362 final du 26 juillet 1977.
- Programme quadriennal et développement de l'informatique dans la Communauté (doc. (76) 433, doc. (76) 524 final — 3 volumes).

La sidérurgie dans la Communauté



LA FABRICATION DE LA FONTE ET DE L'ACIER

De nombreuses usines sidérurgiques sont dites intégrées; possédant leurs mines de fer et leurs fours à coke, elles produisent la majeure partie de l'énergie qu'elles consomment et disposent de hauts fourneaux, d'aciéries, d'installations de laminage, parfois même d'ateliers d'étaimage, de galvanisation, de treillage, de fonderie de fonte ou d'acier...

Considérations générales

L'acier est un produit industriel essentiel au fonctionnement de l'économie. Sans acier, aucun développement économique n'est possible, car il est indispensable, non seulement pour la production de tous les biens d'équipement, de la majorité des biens de transport et pour la construction, mais aussi pour la production de la plupart des biens de consommation (automobiles, électroménager, boîtes de conserves etc.), dont le développement est une caractéristique essentielle de l'évolution économique actuelle.

Le poids de la sidérurgie dans l'ensemble de l'économie est relativement important; pour l'ensemble de la Communauté, il est de l'ordre de 7 % de la production industrielle.

Dans l'entreprise sidérurgique, le cycle complet de production se répartit en trois phases: celle des hauts fourneaux pour la production de fonte, celle de l'aciérie pour la transformation de fonte en acier brut et celle du laminage pour la transformation de l'acier brut en une vaste gamme de produits sidérurgiques finis.

En général, on parle toujours de l'acier brut, c'est-à-dire d'un bien qui résume en un mot et en un chiffre un grand nombre de produits sidérurgiques qui, eux, sont les véritables biens présents sur le marché. Or, la sidérurgie est une industrie dont les produits finis sont extrêmement nombreux, au nombre d'un millier pour une usine moyenne.

Les quelques considérations techniques et économiques qui suivent permettront, par la suite, de mieux appréhender certaines caractéristiques essentielles du développement de la sidérurgie.

1. L'ACIER N'A GUÈRE DE PRODUITS DE SUBSTITUTION IMPORTANTS

Il existe certes de nombreux produits qui peuvent, pour certains usages, être utilisés à la place de l'acier (aluminium, plastique, béton, etc.), mais aucun de ces substituts ne possède toutes les qualités techniques de l'acier à des prix comparables.

2. LA SIDÉRURGIE TRAITE DES PRODUITS LOURDS, PEU CHERS

Les produits, et plus encore les matières premières de la sidérurgie, ont un poids considérable par rapport à leur valeur ou, inversement, une valeur faible à la tonne.

Cette caractéristique entraîne la suivante :

3. LA SIDÉRURGIE EST UNE INDUSTRIE POUR LAQUELLE LES TRANSPORTS ONT UNE IMPORTANCE CONSIDÉRABLE

En tenant compte du coût de transport des matières premières des mines à l'usine et du produit fini de l'usine à l'utilisateur, l'incidence totale du prix du transport sur le prix du produit laminé peut représenter 20 à 25 %. Ceci suppose donc un choix judicieux quant à la localisation de l'entreprise.

4. LES INVESTISSEMENTS SPÉCIFIQUES DE LA SIDÉRURGIE SONT ÉLEVÉS

La sidérurgie est une industrie lourde, également du point de vue financier: les investissements y sont élevés, tant dans l'absolu que par rapport à la valeur des produits fabriqués.

Les capitaux qui doivent être réunis pour créer une nouvelle usine sidérurgique sont parmi les plus élevés qui doivent être rassemblés lors de la création ou du développement d'une entreprise. Si l'on compte, ce qui est actuellement courant, 1 000 dollars US d'investissements par tonne annuelle produite, une usine de six millions de tonnes de capacité de production par an, exigerait un investissement de six milliards de dollars US, soit 25,2 milliards de francs.

5. LES USINES SIDÉRURGIQUES TENDENT À ÊTRE DE PLUS EN PLUS GRANDES

Avant la première guerre mondiale, les plus grandes usines sidérurgiques avaient une capacité de production de l'ordre de quelque 100 000 tonnes/an. Au lendemain de la dernière guerre, une usine capable de produire un million de tonnes/an était considérée comme ayant atteint une dimension optimale. Vers les années 1960, les nouvelles unités construites atteignaient ou dépassaient 3 millions de tonnes. Actuellement, une usine sidérurgique dépasse 10 millions de tonnes de capacité annuelle.

Cette course aux dimensions sans cesse croissantes des unités de production est due pour l'essentiel:

- aux contraintes de la technique moderne et des progrès technologiques;
- aux économies qui peuvent être réalisées grâce à la production de masse.

Ceci a également pour conséquence que l'acier de masse, produit relativement banal, exige, pour être élaboré dans des conditions économiques saines, l'utilisation d'un outil de production extrêmement sophistiqué et coûteux. De même, il résulte de ce qui précède que les entreprises sidérurgiques, pour pouvoir faire face aux investissements de modernisation et donc d'extension indispensables, sont «condamnées» à se concentrer de plus en plus, faisant ainsi apparaître un nombre limité d'entreprises géantes.

Toutefois, une partie de la gamme de production des grandes usines intégrées, en général les produits de masse peu élaborés, est à l'heure actuelle fabriquée par des «mini-usines», dont les caractéristiques essentielles sont:

- un coût d'investissement bas à la tonne installée;
- des frais de fabrication assez faibles;
- un processus de fabrication simple, dans la mesure où elles sont alimentées par de la ferraille ou du minerai de fer enrichi (minerai préréduit), leur permettant d'éviter le stade du haut fourneau.

Leur capacité de production ne dépasse guère 300 à 500 000 tonnes par an.

Les succès rencontrés par les «mini-usines» sont susceptibles d'amener plusieurs pays à acquérir progressivement la technologie sidérurgique et à produire de l'acier. Ces usines concurrencent âprement les usines intégrées parce qu'elles produisent à des prix inférieurs des produits spécifiques (ronds à béton...).

6. LA LOCALISATION DES USINES SIDÉRURGIQUES: L'ATTRAIT DES SITES CÔTIERS

Sur le plan historique, la naissance de la sidérurgie moderne est liée à la découverte des convertisseurs Bessemer, puis Thomas et du four Siemens Martin. Ces procédés et ces équipements sont à l'origine de la production de masse d'acier brut. Ils ne pouvaient de-

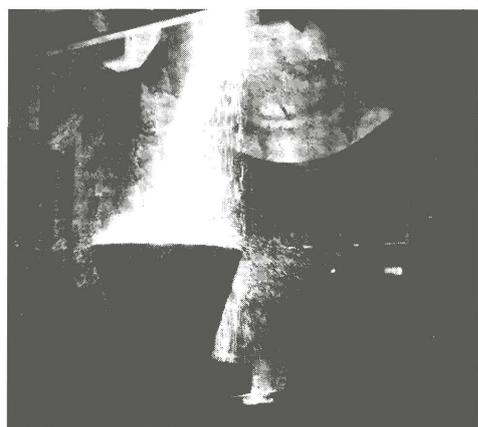
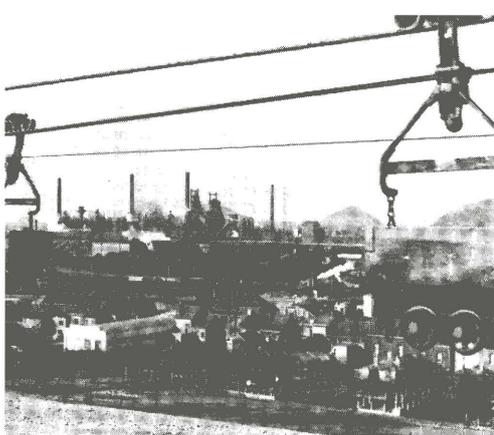


venir opérationnels qu'en traitant des matières premières (minerai de fer, charbon, ferraille) de plus en plus abondantes; c'est ainsi que la contrainte des coûts et de la technique a imposé la localisation de la sidérurgie sur les gisements soit du charbon, soit du minerais.

Une vaste zone de débouchés (constructions mécaniques, transport, etc.) a contribué à créer en Europe occidentale un complexe industriel presque ininterrompu englobant la Lorraine, le Nord de la France, le Luxembourg, la Belgique, la Sarre et la Ruhr. Ce «triangle industriel» était et demeure encore un des plus importants d'Europe et du monde. Vers 1950, ce «complexe» produisait près de 95 % de l'acier des pays de la future Communauté des Six. Cette région industrielle est simultanément «productrice» et «consommatrice» de matières premières et de produits élaborés.

Pour des raisons multiples, les tendances à la déconcentration géographique de l'industrie sont peu à peu devenues plus fortes. Leur origine est complexe: un degré de saturation a été atteint, les coûts d'infrastructure sont devenus prohibitifs, la main-d'œuvre plus rare, etc. En outre, l'industrie des autres régions s'est rapidement développée grâce au transport d'énergie électrique; enfin, l'approvisionnement en matières premières locales est devenu insuffisant et plus onéreux que celui en provenance de pays d'outre-mer. L'épuisement des réserves en charbon et en minerai de fer a poussé la sidérurgie à privilégier les sites côtiers.

Ainsi en 1950, 3 % environ de la sidérurgie communautaire était maritime; actuellement plus de 30 % de la capacité productive est située sur le littoral. De même, les pays nouveaux producteurs ont installé l'essentiel de leurs usines sur des sites maritimes: la sidérurgie japonaise, par exemple, est côtière.



A — LA PRODUCTION ⁽¹⁾

Depuis l'introduction du procédé Bessemer-Thomas jusqu'au début des années 50, l'essentiel de la production mondiale d'acier était concentrée dans la Communauté des Six, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'URSS. Ces pays assuraient 90 % de la production mondiale.

A partir de cette période et surtout au début des années 60, la croissance plus modérée, sinon la stagnation de la production américaine, a été plus que compensée par le développement de la sidérurgie japonaise.

En 1950, la production nipponne était inférieure à 5 millions de tonnes (soit 2,5 % de la production mondiale). Dès 1959, avec des taux de croissance dépassant parfois 30 % par an, elle a enregistré une formidable progression de sa production et de sa part sur le marché mondial. Ainsi, cette part est passée à 6,5 % en 1960, à 9,0 % en 1965 et à plus de 16 % à partir de 1970. Cette progression est d'autant plus étonnante que, pendant la même période 1950-1970, la production mondiale passait d'environ 190 millions à quelque 580 millions de tonnes d'acier brut.

Cette industrialisation récente a permis l'intégration de technologies avancées. L'avance acquise dans le domaine de la marche des hauts fourneaux de grande capacité et dans celui de la fabrication de l'acier à l'oxygène explique en grande partie cet essor extraordinaire.

La production d'acier des pays membres de la CECA représentait, dans l'entre-deux-guerres de 40 à 50 % de l'activité sidérurgique mondiale. En outre, ces pays contribuaient, pour plus de 30 %, aux échanges mondiaux d'acier.

A partir des années 50, la part de la CECA (dans sa composition actuelle) s'est stabilisée à environ un tiers de la production mondiale et à quelque 25 % entre 1965 et 1974.

Le traité de Paris constituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier (1952) a permis aux entreprises communautaires, grâce à l'élargissement du marché qu'il impliquait, de se spécialiser à un moment où la technologie, surtout des laminoirs, poussait à un accroissement important des capacités.

B — LES ÉCHANGES D'ACIER

Jusqu'à la dernière guerre, il existait un nombre très restreint de pays exportateurs de produits sidérurgiques, environ une douzaine, à comparer avec un nombre nettement plus élevé de pays importateurs. Au cours de la grande crise de 1929-1931, cette structure d'oligopole avait permis la réalisation d'une puissante entente internationale de l'acier (EIA), très efficace, qui a vu d'abord l'adhésion des pays de l'Europe occidentale, exportateurs traditionnels, et à laquelle ont adhéré, par la suite, pratiquement tous les pays du monde avec une exportation appréciable.

⁽¹⁾ Pour des séries statistiques complètes, voir les annuaires «Sidérurgie» de l'Office statistique des Communautés européennes. Voir aussi l'annexe statistique de ce chapitre.

de l'acier



La situation a cependant changé d'une façon radicale depuis 1950, et il serait illusoire de penser à la possibilité d'une nouvelle entente internationale et, surtout, à la possibilité d'en obtenir les mêmes effets en raison de l'accession continue de nouveaux pays aux intérêts très différents au «club des pays producteurs et exportateurs».



	dès 1930	à partir de 1950	à partir de 1965	vers 1975
Nombre de pays	12	+ 4	+ 9	+ 9
	Belgique	Australie	Danemark	Inde
	Luxembourg	Italie	Finlande	Suisse
	Allemagne	Norvège	Grèce	Allemagne de l'Est
	France	URSS	Yougoslavie	Argentine
	Pays-Bas		Hongrie	Chili
	Autriche		Portugal	Mexique
	Canada		Roumanie	Bulgarie
	Tchécoslovaquie		Afrique du Sud	Brésil
	Japon		Espagne	Corée du Sud
	Pologne			
	Suède			
	Grande-Bretagne			

La part de chacun de ces pays sur le marché mondial est très différente, mais le fait même que chacun y intervienne influe sur les conditions de concurrence et de prix. La plupart d'entre eux importent d'ailleurs plus qu'ils n'exportent. Bon an mal an, entre 80 et 90 millions de tonnes font l'objet d'échanges au niveau mondial. Ce sont les pays de la Communauté et le Japon qui se partagent l'essentiel de ces quantités (1).

On remarquera que les pays en voie de développement ne sont pas ou peu représentés parmi les pays exportateurs. Avec une population représentant 70 % de la population mondiale, leur production d'acier ne dépasse pas 7 % du total mondial. Or, ces pays ont souvent les matières premières nécessaires, qu'ils souhaitent d'ailleurs valoriser; de plus, le désir de disposer d'une sidérurgie nationale s'accompagne souvent de considérations de prestige plus que d'impératifs économiques. Ce sont essentiellement les inconvénients liés à la technologie sidérurgique, à la qualification de la main-d'œuvre, aux capitaux nécessaires et à la disposition d'un marché intérieur suffisant qui ont jusqu'à présent empêché certains pays d'accéder à la production d'acier.

(1) Voir annexe statistique en fin de chapitre.

C — LA CONSOMMATION D'ACIER

La structure de la consommation d'acier et son évolution dans le temps se rapprochent fortement de la structure et de l'évolution de la production d'acier. C'est dire que les principaux pays producteurs sont également les grands consommateurs d'acier.

La consommation d'acier par tête d'habitant est fréquemment prise comme référence du développement économique d'un pays, en raison de l'indication qu'elle fournit de la structure industrielle et technologique de celui-ci. Un pays peu développé ou essentiellement agricole aura une consommation d'acier très faible.

Partie de niveaux très différents, la consommation d'acier brut par habitant des pays industrialisés se situe actuellement entre 400 et 700 kg. Le groupe de tête comprend la Suède, l'Allemagne, le Japon et les USA (entre 600 et 700 kg/habitant). Les autres pays de la Communauté et le Comecon se situent entre 400 et 500 kg/habitant. Le niveau des 400 kg est également franchi par l'Autriche, la Finlande, le Danemark, la Norvège, la Suisse, l'Australie et le Canada.

L'écart est grand avec les autres pays tiers. En fait, la consommation mondiale par tête atteint environ 180 kg/tête; en d'autres termes, certains pays peu développés ne dépassent guère 20 à 30 kg. L'industrialisation de ces pays entraînera donc une forte augmentation de la consommation mondiale d'acier, et l'on peut affirmer sans risque de se tromper que les besoins potentiels en produits sidérurgiques restent immenses.

La France avec une consommation d'acier de 426 kg par habitant occupe une place médiane dans la Communauté. Elle est devancée par l'Allemagne (593 kg/hab), l'UEBL (473 kg/hab) et le Danemark (448 kg/hab). L'Irlande clôt la marche avec 150 kg/hab.

Structure des exportations mondiales d'acier en %

Année	Zones de provenance						Monde
	Communauté	Japon	Amérique du Nord	Reste de l'Europe occidentale	Europe orientale	Autres	
1964	48,5	21,6	10,7	7,4	10,1	1,7	100,0
1966	50,8	27,0	4,2	6,6	9,6	1,8	100,0
1968	47,2	27,7	4,5	6,8	10,6	3,2	100,0
1970	35,0	31,7	12,6	6,1	12,1	2,5	100,0
1972	38,2	34,7	3,9	5,6	11,6	6,0	100,0
1973	36,7	35,3	4,7	7,4	9,4	6,5	100,0
1974	39,5	38,5	5,0	5,4	6,5	5,1	100,0
1975	37,0	39,8	2,5	7,9	8,4	4,4	100,0
1976	26,3	44,8	3,0	8,8	9,5	7,6	100,0

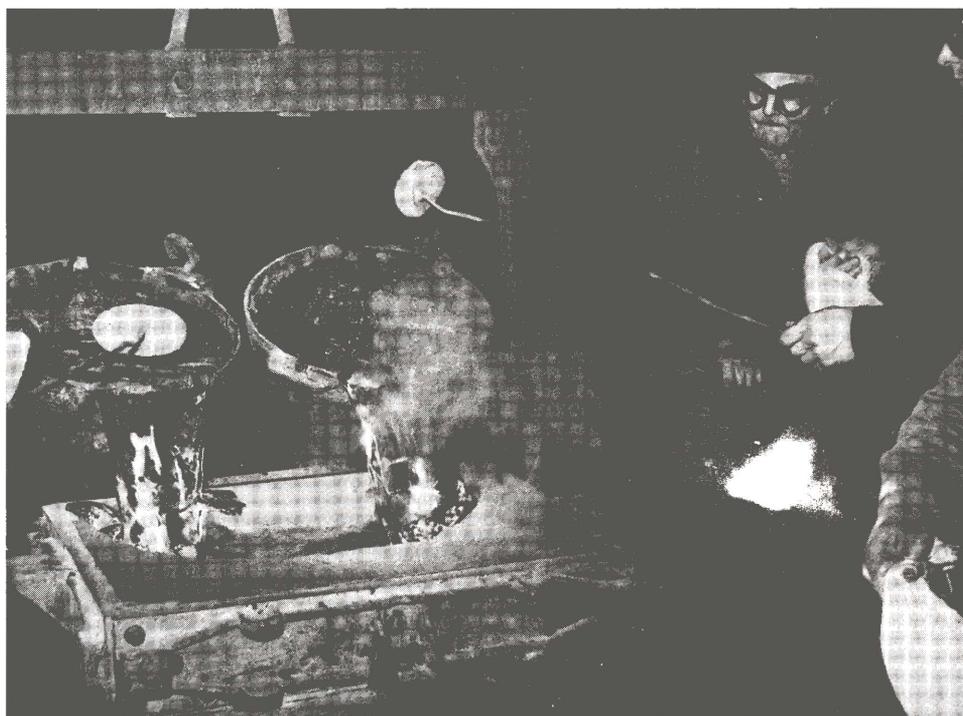
Source: Statistiques ONU.

Évolution de la production d'acier brut en milliers de tonnes

Année	CECA Six pays	dont France	Royaume- Uni	URSS	USA	Japon	Autres pays	Monde (sans RP Chine)
1870	3 113	759	3 667	263	1 590	—	1 167	9 800
1900	11 901	1 565	6 514	2 329	13 211	—	3 345	37 300
1913	28 115	4 687	9 379	4 231	34 053	244	6 878	82 900
1920	15 209	2 706	9 989	194	44 678	843	3 787	74 700
1929	37 090	9 716	9 809	4 854	57 336	2 294	9 517	120 900
1932	18 999	5 638	5 345	5 927	13 890	2 398	3 241	49 800
1938	34 976	6 137	10 564	18 057	29 218	6 472	10 513	109 800
1949	28 669	9 152	15 802	23 291	72 531	3 111	16 316	159 700
1952	41 996	10 867	16 681	34 492	87 766	6 988	25 827	213 750
1960	73 076	17 300	24 694	65 292	91 920	22 138	53 380	330 500
1965	85 991	19 599	27 438	91 000	122 000	41 161	78 410	446 000
1970	109 203	23 774	28 329	115 873	122 120	93 322	109 753	578 600
1973 (1)	150 073	25 270	(26 649)	131 459	139 870	119 322	131 076	671 800
1974 (1)	155 587	27 020	(22 379)	136 206	135 290	117 131	139 486	683 700
1975 (1)	125 235	21 530	(19 780)	141 500	109 120	102 210	141 935	620 000
1976 (1)	134 156	23 221	(22 396)	144 900	118 960	107 399	150 385	655 800
1977 (1)	126 111	22 089	(20 474)	146 700	115 197	102 405	158 287	649 500

Sources: Office Statistique des Communautés européennes, annuaire «Sidérurgie» et INSEE.

(1) CECA dans sa composition actuelle, y compris Royaume-Uni, Danemark et Irlande.



La crise: faits et chiffres

Au cours des dix années ayant précédé la crise, c'est-à-dire de 1964 à 1974, le rythme de croissance annuel de l'industrie mondiale de l'acier a été de 5 % en moyenne. En termes absolus, la production mondiale d'acier est passée de 426 millions de tonnes à 684 millions de tonnes. En 1975, année de récession, l'expansion s'est trouvée interrompue et la production a subi une régression qu'elle n'avait jamais connue (-64 millions de tonnes, soit 9 % de baisse).

La sidérurgie européenne a connu, de 1964 à 1974, une croissance très proche de celle de la sidérurgie mondiale. Toutefois, alors qu'en 1974 sa part dans la production mondiale correspond à environ 22 %, l'industrie sidérurgique européenne supporte près de la moitié de la baisse enregistrée en 1975.

● Des traductions multiples

Pour s'en tenir à l'essentiel, la crise amorcée à la fin de l'année 1974 se traduit dans la Communauté par:

- *une baisse de la production*: en 1977, la production communautaire d'acier brut était de 19 % inférieure aux réalisations de 1974 (pour la France la baisse atteint 18 %);
- *un effondrement des prix*: un tel fléchissement de la production, même si sa signification ne doit pas être minimisée, aurait probablement été supportable s'il ne s'était pas accompagné d'une chute catastrophique des prix du marché qui, pour la plupart des produits, dépasse 50 %. Les conséquences en sont d'autant plus désastreuses que *les coûts de production* (matières premières, énergie, salaires) n'ont cessé d'augmenter;
- *une dégradation de l'emploi*: entre décembre 1974 et juin 1978, 95 000 travailleurs ont perdu leur emploi dans la sidérurgie communautaire (soit plus de 12 %), tandis que plus de 100 000 sur 700 000 personnes restantes étaient mises en chômage partiel.
- *une chute du taux d'utilisation des capacités de production*: de 87 % en 1974, ce taux est tombé en dessous de 60 %.

● Des facteurs convergents

Quelles sont les raisons de cette crise sans précédent depuis celle de 1929?

Trois facteurs expliquent, au moins quantitativement, l'effondrement de l'utilisation de l'outil de production communautaire:

- 40 % environ de la baisse est due à la *détérioration de la balance commerciale* par suite soit d'une augmentation des importations, soit d'une diminution des exportations, soit d'une combinaison de ces deux éléments. Pour l'ensemble des produits sidérurgiques, les importations couvrent aujourd'hui plus de 11 % de la consommation communautaire, contre 5,8 % en 1974;
- quelque 45 % de la baisse sont attribuables à l'*accroissement de capacités de production* dans la Communauté. En d'autres termes, l'offre a augmenté sans qu'il n'y ait une augmentation correspondante de la demande. En réalité, compte tenu du temps nécessaire à la réalisation des investissements de production, la sidérurgie communautaire a lancé plusieurs projets d'extension des capacités pendant les années d'euphorie 1970-1974. Leur mise en route a coïncidé avec la récession mondiale, mais aussi avec la réalisation d'accroissements énormes de capacités dans la plupart des autres pays producteurs ou l'avènement de nouveaux producteurs d'acier;
- enfin, 15 % de la baisse trouve son explication dans une *baisse de la consommation*. Ceci signifie que, si l'activité réduite des secteurs clients de la sidérurgie a été un des éléments moteurs de la récession, il n'en est pas le seul responsable.

Pour les entreprises, un mot résume la crise: asphyxie. Prises en tenaille entre l'effondrement des prix et la hausse des coûts de production, la plupart des entreprises de la Communauté (en particulier celles dont les activités ne sont pas diversifiées, ou dont l'outil de production est moins compétitif) ont essuyé des pertes financières énormes, qui laissent certaines d'entre elles complètement exsangues (les pertes subies par l'ensemble de la sidérurgie communautaire au cours du dernier exercice financier dépassent 16,8 milliards de FF).

**Pertes par tonnes produites enregistrées par certaines sociétés productrices d'acier —
1^{er} semestre 1977**

Société et pays	Production en millions de tonnes	Pertes par tonne
Cockerill (B)	2,615	1 470 BFR
Sacilor (F)	3,211	227 FF
Usinor (F)	4,325	212 FF
Klöckner (D)	3,600	40 DM
Estel (NL)	4,520	39 HFL
Italsider (I)	perte estimée à LIT 330 milliards au 1 ^{er} semestre 1977	
Arbed (Lxb)	1,940	1 130 LFR

L'Europe handicapée

Aussi longtemps qu'a duré le boom économique — même s'il se trouvait parfois interrompu par de brèves périodes de récession —, la sidérurgie a pu dégager des résultats positifs. Les inadaptations structurelles ne sont apparues qu'en raison de la durée exceptionnelle de la dépression. Ce phénomène, bien que pressenti depuis plusieurs années, était resté à l'arrière-plan des préoccupations grâce au développement des besoins en acier et d'une rentabilité jugés jusqu'alors suffisants.

HANDICAPS TECHNIQUES

Au plan industriel, la sidérurgie communautaire présente, pour des raisons historiques, un outil dans son ensemble plus vétuste que celui de ses grands concurrents et, plus particulièrement, dans ses bassins continentaux.

Les usines maritimes (Estel, Fos, Dunkerque, Tarente etc.), par contre, soutiennent parfaitement la comparaison avec les usines japonaises. D'implantation plus récente, celles-ci répondent mieux aux impératifs économiques et techniques actuels tels que les coûts plus faibles d'approvisionnement et d'écoulement.

Les implantations maritimes sont également favorisées par la possibilité d'achat de vastes terrains permettant l'installation d'usines intégrées de grandes dimensions sans dissémination des opérations.

La productivité physique du travail, c'est-à-dire le nombre d'heures de travail nécessaires à l'élaboration d'une tonne d'acier, est évidemment étroitement liée aux performances des installations. Si l'on se réfère à l'année 1974, au cours de laquelle les capacités de production étaient utilisées à plein rendement, la comparaison de la productivité réalisée par les pays anciens producteurs et celle obtenue par le Japon permet de constater des divergences très importantes auxquelles il faudrait ajouter comme autres avantages: les différences de salaires, une gestion plus centralisée, l'approvisionnement d'un marché intérieur immense et relativement «fermé».

Heures de travail par tonne d'acier

Pays	H/t	Différence en % par rapport au Japon
UEBL	7,0	19 %
France	11,2	90 %
Allemagne	7,9	34 %
Royaume-Uni	13,0	120 %
Italie	7,1	20 %
Pays-Bas	6,6	12 %
USA	7,3	24 %
Japon	5,9	—

EXCÉDENT DE L'OFFRE SUR LA DEMANDE

Les surcapacités de production importantes sont liées aux investissements effectués dans plusieurs pays anciens importateurs et, plus particulièrement, à la croissance prodigieuse de la sidérurgie japonaise dont les exportations ont été multipliées par 16 en une quinzaine d'années.

Une dure bataille s'est ainsi engagée depuis quelques années entre les sidérurgies traditionnelles et les sidérurgies «neuves». Les faibles coûts de transport par mer, atout certes important des sidérurgies littorales européennes équivalent presque à supprimer tout handicap de distance entre continents: le transport d'une bobine de tôle n'est guère plus cher de Yokohama à Dunkerque que de Valenciennes à Munich par chemin de fer.

Le déséquilibre actuel exige une limitation de la croissance des capacités de production de la Communauté. A l'instar de ce qui s'est passé aux États-Unis, la sidérurgie européenne devra s'organiser pour limiter sa production au niveau de sa consommation intérieure et à l'exportation éventuelle de certains produits sidérurgiques pour lesquels elle aurait un avantage technique. La division internationale du travail suppose, en effet, que tout produit soit élaboré là où il bénéficie des avantages comparatifs les plus importants.

Une première conclusion qui se dégage de ce qui précède pose une double exigence:

- porter la compétitivité de la sidérurgie européenne à un niveau voisin de celui atteint par le Japon, pays plus démuné que l'Europe en matières premières;
- adapter les capacités de production aux besoins potentiels de la Communauté, c'est-à-dire réduire les capacités existantes.

Nécessité d'une solution européenne

L'application de mesures isolées par un État ou par des entreprises conduirait inévitablement la sidérurgie européenne à la ruine. Aucun État ou groupe d'entreprises ne peut se constituer une industrie compétitive à la dimension du marché mondial, sans coordination avec les autres États membres. Ceci aboutirait à une surenchère entre États ou entreprises et à un développement désordonné de la sidérurgie européenne. En outre, la restructuration d'un secteur aussi important que celui de l'acier ne peut être conçue que dans un cadre aussi large que possible, compte tenu de la dimension des problèmes sociaux et industriels qu'elle implique.

Pour l'instant, du moins tant que la conjoncture est défavorable, la concurrence reste forte, et la circulation des produits assez facile pour ruiner toute entente. Plus tard, il pourrait en être autrement: qu'arriverait-il si les gouvernements européens se trouvaient face à trois ou quatre géants dont les activités seraient «coordonnées» au mieux de leurs intérêts propres?

De même, qu'on le veuille ou non, la sidérurgie est vouée au gigantisme. Les exigences de la technique et de la productivité ont porté en vingt-cinq ans la taille optimale d'une usine de 1 million de tonnes d'acier par an à 10 millions. Par nécessité, l'ampleur des moyens de financement à mettre en œuvre a dû suivre. Elle défie aujourd'hui l'imagination. Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir les entreprises fusionner en vue d'élargir leur taille financière pour assumer le fardeau.

Mais, à mesure que la taille des problèmes change, le niveau des responsabilités à prendre se modifie. Jusqu'en 1952, date d'entrée en vigueur du traité de Paris, les États avaient une compétence naturelle pour juger des ententes entre producteurs dans le cadre de leurs frontières. Dès lors que les «géants» de l'acier atteignent une dimension plurinationale, les autorités nationales ne peuvent plus suffire à défendre l'intérêt des usagers et des travailleurs de cette industrie face à de tels colosses.

L'expérience de cette crise révèle deux aspects essentiels:

- chaque crise conjoncturelle fait apparaître plus clairement les faiblesses structurelles de la sidérurgie communautaire, tant sur le plan industriel que sur le plan social;
- si la Communauté veut réellement utiliser toutes ses chances dans la concurrence internationale, elle ne peut se payer le luxe de se subdiviser en compartiments. Ceci risquerait de déclencher à l'intérieur du marché commun une compétition néfaste qui supprimerait ainsi la réalité du marché commun en tant que tel.

Or, le traité CECA définit comme but principal «l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de

productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des États membres, des troubles fondamentaux et persistants» (article 2).

Toute solution communautaire est certes rendue plus ardue par l'existence de divergences politiques, économiques et sociales entre partenaires européens. Ces conflits d'intérêts justifient largement le rôle que la Communauté doit jouer pour supprimer véritablement les barrières nationales.

Certains gouvernements contrôlent déjà toute leur sidérurgie nationale: l'Italie pour des raisons historiques et la Grande-Bretagne parce qu'il n'était plus possible de faire autrement tant il y avait à faire pour moderniser des structures fortement déficitaires. D'autres gouvernements se sont largement liés à leur sidérurgie par des interventions financières, comme en France ou en Belgique. Les sidérurgies allemandes, néerlandaises, et luxembourgeoises sont essentiellement privées.

Quelle autorité, sinon européenne, peut assurer un développement harmonieux de sidérurgies liées à des intérêts aussi divergents?

Le plan sidérurgique communautaire

C'est la tâche à laquelle s'est attelé à partir de la mi-1976 la Commission européenne dans le cadre d'un plan connu du nom du commissaire aux affaires industrielles. Le «plan Davignon» est basé sur trois principes qui, en fait, sont liés de près à la restructuration de l'industrie européenne:

1. Le problème de la sidérurgie est d'abord celui de l'emploi d'un travailleur sur six sur les 700 000 que compte la sidérurgie. Ce problème social, par son ampleur même, est un problème politique; il est d'autant plus politique que ce sont les régions de vieille industrialisation qui sont exposées. *Il n'y a donc pas de plan sidérurgique valable sans solution au problème de l'emploi.*
2. L'industrie sidérurgique est un élément clé de l'indépendance: l'Europe ne peut donc pas, au nom de la division internationale du travail, confier à l'extérieur la responsabilité de ses approvisionnements sidérurgiques. Toutefois, il y a deux choses que la Communauté ne peut se permettre:
 - isoler son marché par des mesures protectionnistes; elle dépend, en effet, de l'extérieur pour son approvisionnement en matières premières et en énergie, à raison de 75 %. Elle doit pouvoir exporter en contrepartie des produits finis, ce qui implique l'ouverture à l'extérieur au titre de réciprocité.
 - assurer la compétitivité de la sidérurgie par des subventions publiques, qui pèseraient lourdement sur les budgets nationaux et compromettraient l'unité du marché.

Protectionnisme, d'une part, et maintien artificiel de la sidérurgie par des aides publiques, d'autre part, reviendraient à mettre en difficulté les secteurs industriels aval dont les approvisionnements seraient trop coûteux.

En conséquence, il faut procéder à une restructuration du secteur en vue de garantir sa compétitivité effective. Comme il ne peut être question d'augmenter les capacités de production déjà excessives, cela signifie qu'une modernisation des installations doit nécessairement s'accompagner d'une réduction de l'emploi dans la sidérurgie. Ceci n'est acceptable socialement et politiquement que si, parallèlement, des emplois de remplacement sont créés en dehors de la sidérurgie dans les régions touchées par la restructuration. Donc, une véritable *modernisation jumelée et synchronisée avec une reconversion et une réadaptation des travailleurs.*

3. *La restructuration est l'axe majeur de la politique à suivre.* Elle n'est concevable que dans un cadre communautaire qui garantira sa cohérence et donc son moindre coût, tout en assurant l'indispensable unité du marché.

Au plan européen, la politique sidérurgique est donc fondée sur le triptyque:

- restructuration de la sidérurgie;
- reconversion régionale;
- réadaptation sociale.

LE PLAN DAVIGNON

Le «plan Davignon» s'articule autour de deux grands axes en fonction de l'objectif poursuivi:

- un plan à court terme et d'application urgente visant à arrêter l'hémorragie financière des entreprises sidérurgiques, condition nécessaire pour assurer aux entreprises la possibilité d'atteindre l'objectif à moyen terme;
- un plan à moyen terme: stabiliser et moderniser les capacités de production dans la Communauté tout en assurant la reconversion des régions sidérurgiques et le reclassement des travailleurs.

La politique à court terme

Le rétablissement de la rentabilité financière des entreprises suppose un relèvement des prix. Les prix pratiqués doivent correspondre aux coûts de production des concurrents les plus efficaces. Dans ce contexte, des mesures sont prises à l'intérieur de la Communauté et vis-à-vis des pays tiers.

1. Mesures internes

- blocage des capacités de production de la Communauté, afin de ne pas aggraver le problème de surcapacités;
- engagements volontaires des entreprises de limiter leurs ventes sur le marché communautaire: une concurrence sauvage entre sidérurgistes européens ne se ferait que par l'application de bas prix;
- prix minimaux obligatoires (conformément au traité CECA) pour certains produits particulièrement sensibles et prix recommandés (sur base volontaire) pour d'autres produits.

2. Mesures externes

- actions rapides anti-dumping contre les importations faites par les pays tiers qui vendent sur le marché communautaire en dessous des coûts de production des usines les plus performantes. Ceci correspond à un refus de la Communauté d'être un terrain de concurrence déloyale;
- négociations avec les pays qui exportent vers la Communauté pour que ceux-ci pratiquent des prix conformes à leurs coûts de production et pour stabiliser leurs ventes dans la Communauté à un niveau traditionnel.

La politique à moyen terme

A l'instar de ce qui est réalisé dans le plan à court terme, une stabilisation du marché communautaire exige non seulement une solidarité à l'intérieur de la CEE, mais également une certaine discipline de la part de nos partenaires commerciaux.

1. Mesures internes

- interdiction des aides nationales, qui conduiraient à un accroissement des capacités de production ou qui fausseraient les conditions de concurrence à l'intérieur du marché commun;
- prêts accordés par la Commission pour faciliter la modernisation des entreprises et encourager les mesures de rationalisation, de nature à mieux équilibrer l'offre et la demande;
- aide de la Communauté à la recherche et plus particulièrement à celle qui vise à augmenter la productivité de la sidérurgie;
- aides de la Communauté pour le reclassement des travailleurs touchés par la restructuration;
- aides à la création d'emplois nouveaux dans les bassins sidérurgiques.

2. Mesures externes

Parallèlement à la mise en œuvre de la restructuration de la sidérurgie, la Communauté négocie avec les grands producteurs d'acier dans le cadre de l'OCDE une répartition équitable des sacrifices entre les sidérurgies mondiales. Il serait en effet utopique de croire qu'à elle seule la Communauté pourrait résoudre les problèmes de la sidérurgie mondiale, sans négocier avec ses concurrents et ses clients du reste du monde.

Le succès du «plan Davignon» constitue un véritable test de la crédibilité de l'unité européenne. Fondée sur le traité de Paris, qui donne à la Communauté des pouvoirs et des moyens d'action plus importants que le traité de Rome, l'échec de la politique sidérurgique communautaire enlèverait toute illusion concernant la capacité de l'Europe de résoudre ses problèmes dans d'autres domaines tout aussi importants sinon plus (énergie, textile, chantier naval, monnaie, etc.), mais pour lesquels les bases juridiques sont moins contraignantes.

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Apprécier, du point de vue moral et économique, le développement de nouvelles sidérurgies dans les pays producteurs d'énergie ou de matières premières, ce qui a pour effet de priver les sidérurgistes communautaires de marchés traditionnels d'exportation.
2. Dans quelle mesure la sidérurgie communautaire, compte tenu de ses handicaps de coût et de faibles ressources locales en matières premières et énergie, ne doit-elle pas céder la place aux fournisseurs extérieurs qui approvisionneraient le marché communautaire par des prix plus avantageux pour le consommateur?
3. Commenter la nécessité de moderniser l'industrie sidérurgique communautaire dans un contexte général de crise et de chômage, compte tenu des pertes d'emplois que cette modernisation va entraîner?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- M. Wittmann — C. Thouvenot «La mutation de la sidérurgie», 1972 Masson. Paris.
- Une brochure sur l'acier est en préparation à la Commission et sera disponible dans le courant de l'année 1979, via les services du Bureau de presse et d'information (M. J. Poorterman) 73, rue Archimède — 1040 Bruxelles
- *Cockerill, l'acier à Liège*, 1978, édité par SA Cockerill (Brochure pédagogique) (s'adresser au Service des relations publiques et de l'information — Cockerill — 4100 Seraing — M. Renders).
- *La Sidérurgie dans la Communauté européenne* — les difficiles mutations d'un secteur industriel traditionnel, décembre 1977, document publié à l'intervention de MM. J. Powels et J. P. Vandebossche (Bureau de presse et d'information pour la Belgique, 73, rue Archimède — 1040 Bruxelles)
- *Volet social de la politique sidérurgique*, document édité par la Commission des Communautés européennes — (document n° Com (78) 570 final)
- Rapport annuel d'activité publié par la chambre syndicale de la sidérurgie française. Paris.

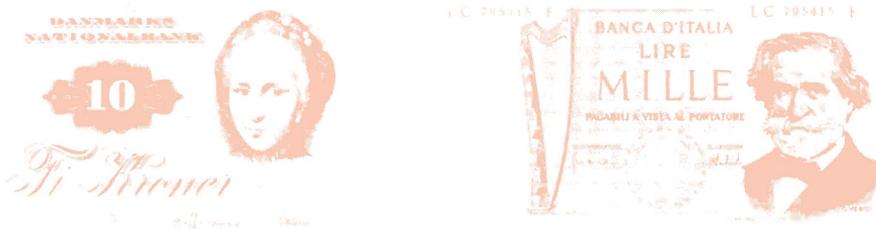


I — Les origines du système monétaire européen

1. QU'EST-CE QUE LA MONNAIE?

La monnaie est un bien comportant trois caractéristiques: c'est un moyen de paiement, il peut aussi servir de réserve de valeur, et, enfin, il est un instrument de mesure pour les transactions.

Nous expérimentons tous les jours que la monnaie est un moyen de paiement. Chaque fois que nous achetons de la nourriture, ou des livres, ou une carte de train. C'est la caractéristique essentielle de la monnaie, et que seule celle-ci possède. Elle a également comme propriété d'être une réserve de valeur. Si nous gagnons plus que nous ne dépensons, nous pouvons garder la différence en monnaie, en billets de banque, par exemple. Cette caractéristique de réserve de valeur n'est pas un monopole de la monnaie, elle est partagée aussi par d'autres instruments non monétaires, par exemple un compte à la Caisse d'Épargne. Enfin, que la monnaie soit un instrument de mesure est évident aussi pour nous chaque jour; la valeur des biens que nous voyons dans les magasins est exprimée en monnaie.



2. SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL RÉCENT

Le système monétaire international est l'ensemble des normes qui règle les relations des monnaies entre elles.

A — Les années 30

Durant les années 30, il n'y avait plus aucune règle générale, chaque pays tâchait seul de faire face à la crise, notamment en manipulant sa monnaie et en espérant ainsi obtenir un avantage par rapport aux autres. C'était l'époque du «chacun pour soi». Les pays dévaluaient leur monnaie rapidement, c'est-à-dire diminuaient la valeur de leur monnaie par rapport à celle des autres pays, espérant ainsi leur exporter davantage et en importer moins qu'auparavant. En effet, lorsque la monnaie de A dévalue par rapport à B, et si A garde ses prix identiques exprimés en monnaie nationale, B pourra les acheter en payant moins de sa monnaie.



monétaire européen

Mais, durant les années 30, les dévaluations avaient lieu en cascade; lorsqu'un grand pays dévaluait, les autres tâchaient d'annuler cet effet en dévaluant à leur tour.

On recourut aussi à d'autres pratiques nocives pour le commerce international. Des États établirent des relations de troc entre eux et l'on introduisit diverses restrictions au commerce international.

Ces réactions monétaires anarchiques amenèrent l'effondrement du commerce international et devaient rendre la crise économique très profonde et, indirectement, faciliter la montée des dictatures.

B — Bretton Woods

En réaction à cette situation anarchique des années 1930, les alliés allaient, dès 1941, commencer à travailler au système monétaire de l'après-guerre. Ses deux grands architectes étaient l'Américain White et l'Anglais Keynes. Ce nouveau système allait être formellement approuvé en juillet 1944, lors d'une conférence internationale qui s'est tenue dans le nord-est des États-Unis, dans l'État du New Hampshire, dans la bourgade de Bretton Woods.

Le système de Bretton Woods allait être basé sur une série de grands principes:

— une des bases du système de Bretton Woods fut l'établissement des parités fixes mais ajustables.

Chaque pays établit une parité, c'est-à-dire le prix officiel de sa monnaie exprimé soit en or, soit en dollar. Cette parité est établie de commun accord avec le Fonds monétaire international, la nouvelle institution créée à Bretton Woods. Ce n'est qu'en cas de déséquilibre fondamental de balance des paiements qu'un pays pouvait changer sa parité, soit en dévaluant s'il avait un déficit fondamental, soit en réévaluant s'il avait un surplus fondamental;

— si un pays avait un déficit temporaire de balance de paiements, il pouvait emprunter des devises au Fonds monétaire international pour faire face à cette situation, pendant que lui-même prenait des mesures d'ordre interne, par exemple: restriction budgétaire, ou monétaire interne pour corriger la situation;

— un des objectifs du système était d'éviter l'imposition de restrictions sur les opérations courantes de balance de paiements. Par opérations courantes, on entend les transactions sur biens et services;

— le but était donc, en réaction par rapport à ce qui s'était passé durant les années 30, d'introduire une stabilité monétaire et l'absence de restrictions, de promouvoir ainsi le commerce international et, par là, la croissance économique et le plein emploi.

C — Désintégration de Bretton Woods

Ce système a bien fonctionné pendant 25 ans, mais il s'est graduellement désintégré sous la pression de divers facteurs:

i) Ce système était basé en fait sur le dollar. Le dollar était le numéraire, c.-à-d. que le prix des monnaies était exprimé en dollars. Il était aussi l'instrument d'intervention, c.-à-d. que les banques centrales achetaient ou vendaient des dollars pour maintenir la parité de leur monnaie par rapport au dollar. Enfin le dollar était aussi la monnaie de réserve, c.-à-d. que les banques centrales accumulaient du dollar dans leur réserve pour le cas où elles en auraient besoin pour intervenir sur le marché des changes pour défendre la parité. Le fait que le dollar était au centre du système a rendu plus difficile le changement de parité du dollar, mais un tel changement était devenu indispensable à cause de la différence sans cesse croissante du pouvoir d'achat entre la monnaie américaine, d'une part, et les monnaies européennes et japonaise, d'autre part. On a maintenu trop longtemps une parité devenue irréaliste pour le dollar.

ii) Les pays en surplus structurel n'ont pas ajusté à temps leur parité non plus.

- iii) Avec l'internationalisation toujours plus grande de la vie économique les mouvements de capitaux devenaient énormes, ce qui rendait difficile le maintien de parités stables face à des mouvements soudains et importants.

D — Le flottement

C'est ainsi que, depuis mars 1973, les pays européens n'ont plus maintenu un prix fixe de leur monnaie vis-à-vis du dollar; on est passé alors des parités fixes au flottement. Cette situation a été légalisée par l'adoption en 1978 de nouveaux statuts du Fonds monétaire international, qui autorisent le flottement.

3. EFFORTS EUROPÉENS D'UNION MONÉTAIRE EUROPÉENNE

Le traité de Rome ne comporte pas de disposition monétaire; car sous le régime de Bretton Woods, les relations des monnaies européennes entre elles étaient relativement stables puisque toutes appartenaient à ce système de taux de change stables mais ajustables. Néanmoins, les monnaies européennes pouvaient se mouvoir dans une marge de 1,5 % ⁽¹⁾, l'une par rapport à l'autre, et bien sûr elles pouvaient aussi connaître des changements de parités.

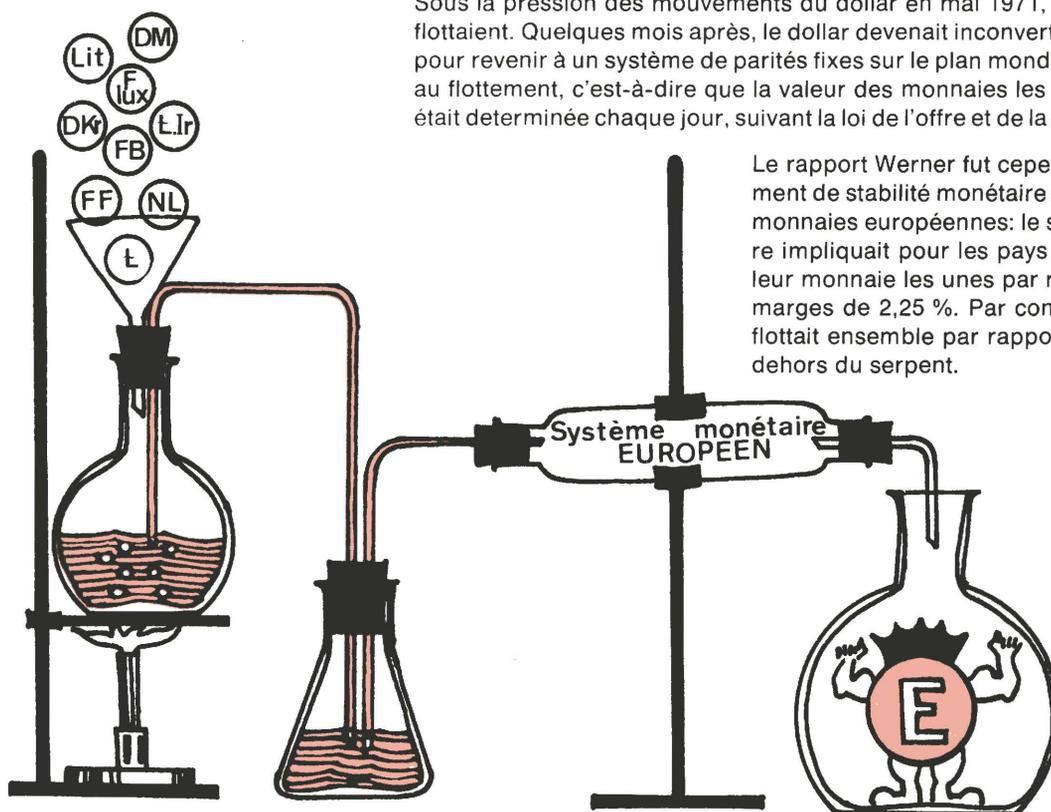
C'est dans le but notamment de fixer irrévocablement les parités des monnaies européennes entre elles qu'à la suite du Sommet européen de décembre 1969, un groupe présidé par le premier ministre luxembourgeois, Monsieur Werner, prépara des propositions pour réaliser par étapes l'union économique et monétaire.

Ce groupe envisageait le rétrécissement progressif des marges de fluctuation de 1,5 % à 0. Il prévoyait aussi qu'au terme du processus, en 1980, les rapports de parité seraient fixés irrévocablement et qu'une organisation communautaire des banques centrales européennes serait mise sur pied.

Les conclusions de ce rapport étaient à peine traduites en résolutions du Conseil de ministres de la CEE en mars 1971, que leur réalisation devenait impossible dans le court terme à la suite des grands mouvements monétaires qui accompagnaient la fin du système de Bretton Woods.

Sous la pression des mouvements du dollar en mai 1971, le Deutsche Mark et le florin flottaient. Quelques mois après, le dollar devenait inconvertible en or. Malgré des efforts pour revenir à un système de parités fixes sur le plan mondial, on passait graduellement au flottement, c'est-à-dire que la valeur des monnaies les unes par rapport aux autres était déterminée chaque jour, suivant la loi de l'offre et de la demande.

Le rapport Werner fut cependant à l'origine du seul élément de stabilité monétaire qui resta pour une partie des monnaies européennes: le serpent. Le serpent monétaire impliquait pour les pays participants une stabilité de leur monnaie les unes par rapport aux autres, dans des marges de 2,25 %. Par contre, ce groupe de monnaies flottait ensemble par rapport aux monnaies qui sont en dehors du serpent.



⁽¹⁾ Ceci correspond à 0,75 % de chaque côté de la parité par rapport au dollar, ce qui était prévu par l'accord monétaire européen, tandis que Bretton Woods permettait 1 % de chaque côté.

L'accord du serpent, qui date d'avril 1972, ne comportait plus, en 1978, après de multiples vicissitudes, que le DM et les monnaies du Benelux, plus celle du Danemark, avec comme monnaie associée, la couronne norvégienne. Cet accord, même s'il ne regroupait qu'une partie des monnaies européennes, constituait un élément de stabilité utile pour les pays participants. En effet, une grande partie du commerce de ces pays était ainsi soustraite aux fluctuations continues de taux de change.

Divers efforts furent ensuite entrepris pour tâcher de rapprocher les monnaies du serpent des autres monnaies européennes. Dans son rapport sur l'Union européenne, publié fin 1975, le premier ministre belge, Monsieur Tindemans, insista notamment sur ce point. Aucune des propositions n'a pourtant abouti.

Depuis le Conseil européen de Copenhague (avril 1978) et celui de Brême (juillet 1978), une nouvelle impulsion a été donnée à ces efforts. Elle a abouti, lors du Conseil européen de Bruxelles (5 décembre 1978), à la création du «système monétaire européen» qui est entré en application le 13 mars 1979 (Conseil européen de Paris).



II — Le système monétaire européen

Cet effort particulier résulte d'une initiative franco-allemande, suscitée par le constat d'une incapacité américaine d'agir dans le domaine monétaire. Mais nombreuses sont les raisons qui militent en faveur d'une plus grande stabilité monétaire en Europe.

A — POURQUOI UN NOUVEL EFFORT EST-IL JUSTIFIÉ?

Le président Jenkins, dans un discours précurseur fait à Florence en octobre 1977, a rappelé certaines des motivations. Nous en soulignons quelques-unes ici et en rappelons d'autres.

1. Une plus grande stabilité monétaire encouragerait un *développement industriel et commercial* plus efficace que cela n'est possible dans le cadre d'une seule union douanière. Dans la discussion avec des responsables d'entreprise européens, la plainte revient souvent qu'il est difficile aujourd'hui de donner une dimension européenne à leurs entreprises avec les actuels risques de change. En effet, il leur est difficile de prévoir correctement leur prix de revient, en monnaie nationale, des inputs achetés à l'étranger. De même, il leur est difficile de prévoir leur recette en monnaie nationale pour les ventes réalisées à l'étranger. Cette incertitude a un effet paralysant sur l'investissement puisque les entrepreneurs ont des difficultés à établir sa rentabilité. Elle contribue aussi à ce que les entreprises ne bénéficient pas complètement des bénéfices potentiels d'un marché aussi large que celui de l'Europe. En fait, on peut dire que les fluctuations de change ont, en partie, remplacé dans leurs effets négatifs les anciennes barrières douanières qui empêchaient le développement d'un grand marché européen et d'entreprises équipées à cette dimension. Une plus grande stabilité monétaire devrait donc fortement assister le développement de la politique industrielle.

2. L'instabilité monétaire en Europe est un des éléments qui *freine* une reprise normale de la *croissance économique*. En effet, l'appréciation excessive de certaines monnaies contribue dans ces pays à la réduction des perspectives de vente dans les industries d'exportation. En effet, l'appréciation d'une monnaie A par rapport à une monnaie B signifie que si le pays A maintient ses prix, le pays B devra payer davantage de sa monnaie pour le même bien offert par A. Il se peut donc que A perde une partie de son marché ou doive diminuer ses prix, ce qui alors réduit sa marge de profit. Si donc une monnaie s'apprécie de manière excessive, il va y avoir une diminution de la demande pour les biens de ce pays — autrement dit il y aura un effet déflationniste. Le faible taux de croissance en Allemagne est une illustration de ce phénomène.

Par contre, dans les pays dont la monnaie s'est trop dépréciée par rapport aux premières, cette dépréciation excessive agit aussi comme un frein vis-à-vis de toute stimulation de l'économie. En effet, ces pays craignent de relancer leur économie, de peur de relancer leurs importations et le déséquilibre de leur balance des paiements, ce qui accentuerait à nouveau la dépréciation de leur monnaie par rapport aux monnaies fortes et contribuerait à l'inflation en augmentant les prix à l'importation. Une plus grande stabilité monétaire devrait donc avoir un impact positif sur la croissance économique et devrait contribuer à une lutte plus efficace contre le chômage qui est et reste un problème majeur pour l'Europe. En contribuant à diminuer les pressions inflationnistes, elle devrait favoriser la convergence des économies.

3. Il est clair aussi que des relations monétaires plus stables en Europe favoriseront un meilleur fonctionnement du *marché commun agricole*, qui a été gravement perturbé ces dernières années par les fluctuations monétaires et des politiques communes en général.

4. Il est une cinquième raison, que Monsieur Tindemans a soulignée dans son rapport sur l'union européenne. Une union monétaire européenne contribuera aussi directement à un retour progressif à plus de *stabilité monétaire internationale*. Le premier élément d'un tel retour consiste à créer dans le monde d'importantes zones de stabilité, au sein desquelles on puisse maintenir une plus grande stabilité des changes.

Ce renforcement permettra de rechercher une meilleure concertation des politiques économiques et monétaires entre grands ensembles, afin de réduire les fluctuations qui ont été excessives dans un passé récent et plus particulièrement entre les monnaies européennes et le dollar (puisque des détenteurs de dollars changeaient cette monnaie contre certaines devises européennes fortes).

5. Enfin, pour certains, des progrès sur la voie de l'union monétaire devraient favoriser le processus *d'intégration politique* en Europe. Jacques Rueff écrivait en 1949: «L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas». Il n'est pas nécessaire d'être aussi catégorique. Toutefois, il est indéniable que des progrès marquants dans la voie monétaire feraient faire à l'Europe politique un pas important.

B — LE MÉCANISME

Le système monétaire européen a pour but de créer en Europe les conditions d'une zone de stabilité relative des monnaies.

Il comprend trois éléments essentiels:

1. Le système d'intervention

● L'Ecu (en anglais «European currency unit») est l'élément central du système: c'est l'unité de compte européenne, calculée chaque jour sur la base d'un «panier» composé des monnaies de la CEE assorties chacune d'un coefficient (voir annexe I).

Il est donc:

- le dénominateur dans le mécanisme de taux de change;
- la base pour l'établissement d'un indicateur de divergence des monnaies entre elles;
- l'unité de compte pour la comptabilisation des dettes et des créances;
- un moyen de règlement entre les autorités monétaires de la Communauté européenne.

- Chaque monnaie a un taux-pivot rattaché à l'Ecu; il est ainsi facile d'établir une grille de parités entre les différentes monnaies (voir annexe II).
- Autour du taux-pivot, chaque monnaie peut osciller jusqu'à 2,25 % en plus ou en moins (6 % pour la lire italienne, cette marge devant être progressivement réduite dès que les conditions économiques le permettront).
- Afin de détecter les divergences entre les monnaies participantes, un «seuil de divergence» est fixé pour chaque monnaie à 75 % de l'écart maximum de divergence; si une monnaie franchit son seuil de divergence, il en résulte une présomption selon laquelle les autorités, concernées doivent corriger cette situation en prenant des mesures adéquates: interventions diversifiées, mesures de politique monétaire intérieure, modifications des taux-pivots, autres mesures de politique économique. Une non-action suscite une explication des raisons aux autres autorités.

2. Trois mécanismes de crédit

- Pour leurs interventions au jour le jour, les banques centrales peuvent se faire des crédits illimités.

Si un pays ne veut ou ne peut rembourser, le mécanisme d'aide, qui existe déjà, est élargi:

- possibilité d'un soutien monétaire à court terme par accord entre banques centrales (dotation = 14 milliards d'Ecus);
- possibilité d'un concours financier à moyen terme, par accord entre pays membres (dotation = 11 milliards d'Ecus).

3. Le Fonds européen de coopération monétaire (Fecom)

Pour financer les mécanismes ci-dessus, les participants au SME doivent déposer auprès du Fecom (dont le seul rôle est de comptabiliser les règlements intracommunautaires) 20 % de leurs réserves de change; en échange, ils sont crédités en Ecus, qui font ainsi leur entrée dans le bilan des banques centrales comme unité de compte pour une partie de leurs réserves.

Les Neuf sont convenus de prendre avant 2 ans une décision sur la création éventuelle d'un Fonds monétaire européen qui ferait de l'Ecu un avoir de réserve et un instrument de règlement.

C — UNE RÉALITÉ FRAGILE

1. Dès sa naissance

Le système monétaire européen a connu dès sa naissance quelques difficultés, dont certaines ont retardé sa mise en application.

- Les États moins prospères de la Communauté (Irlande, Italie) n'ont accepté de participer au SME qu'en fonction de certaines dispositions particulières: pendant cinq ans, prêts à concurrence de 1 milliard d'unités de compte par an à des conditions spéciales, ces fonds devant être affectés au financement de projets et de programmes d'infrastructure sélectionnés.
- La Grande-Bretagne a signé l'accord; mais elle préfère ne pas participer au mécanisme du taux de change, même si elle est membre de certaines dispositions annexes, comme les mécanismes de crédit et la mise en commun des réserves; elle craint notamment une appréciation excessive de la livre au sein du SME, qui diminuerait sa compétitivité.
- La France a posé comme condition à l'application du SME, la suppression des montants compensatoires monétaires, qui ont pour but de «compenser» sur le plan agricole, les effets des variations monétaires; la RF d'Allemagne y voyait le risque d'une diminution du revenu de ses agriculteurs.

Un compromis a pu intervenir le 6 mars 1979, établissant une suppression quasi automatique, dans un délai de deux ans, des montants compensatoires monétaires susceptibles d'être créés à la suite de changements de parités au sein du SME. C'est pourquoi le SME, prêt en décembre 1978, n'a pu s'appliquer qu'à partir du 13 mars 1979.

2. Dans son évolution future

Le SME qui n'apporte pas de changement fondamental pour les monnaies qui participaient déjà au serpent, présente cependant plus de souplesse par rapport au système précédent, et bénéficie d'une augmentation substantielle des montants de crédits.

Mais son avenir dépend de la réalisation de deux conditions essentielles:

- le respect d'une grande discipline par les États participants: il s'agit notamment de pallier les dangers d'une stimulation de l'inflation dans les pays à monnaie forte, et d'une situation déflationniste dans les pays au taux d'inflation élevé; les États à monnaie faible doivent consentir des efforts d'austérité;
- le renforcement de la convergence des politiques économiques des États membres: le rôle des mécanismes de change est, en effet, en lui-même limité. Il paraît évident que l'introduction de mesures communes en matière de change doit aller parallèlement avec la coordination effective des politiques économiques dans d'autres domaines, et en particulier dans le secteur monétaire.

Dans les faits, la période récente a été marquée par un certain retour à plus de convergence des situations économiques, notamment par la réduction des divergences en matière de hausse des prix et de situation de balance des paiements: qu'on songe, par exemple, aux progrès significatifs réalisés par la Grande-Bretagne et l'Italie.

En tout état de cause, l'existence de divergences, encore importantes cependant, doit pouvoir être reflétée, dans le nouveau mécanisme, par des changements de taux-pivots.

Mais les États sont-ils à la fois en mesure de renforcer la convergence de leurs économies, et prêts à le faire?

C'est l'une des clés de la réussite du système monétaire européen.

Annexes

I — La composition du «panier»

● Mark allemand	32,98 %
● Franc	19,83 %
● Florin néerlandais	10,51 %
● Franc luxembourgeois	0,35 %
● Livre irlandaise	1,15 %
● Livre sterling	13,35 %
● Lire italienne	9,49 %
● Franc belge	9,27 %
● Couronne danoise	3,06 %

II — Les cours-pivots

Sur la base des cours constatés le 12 mars 1979 à 11 heures, le cours-pivot du franc en Ecu a été fixé à 0,172464 Ecu pour un franc, soit un Ecu = 5,79831 francs français.

Compte tenu des cours-pivots en Ecu des autres monnaies, les cours-pivots bilatéraux du franc sont les suivants:

● 1 mark allemand	2,30950
● 1 florin néerlandais	2,13113
● 100 liras italiennes	0,505013
● 1 franc belge	0,146948
● 1 couronne danoise	0,818286
● 1 livre irlandaise	8,750340



SUGGESTIONS DE TRAVAUX

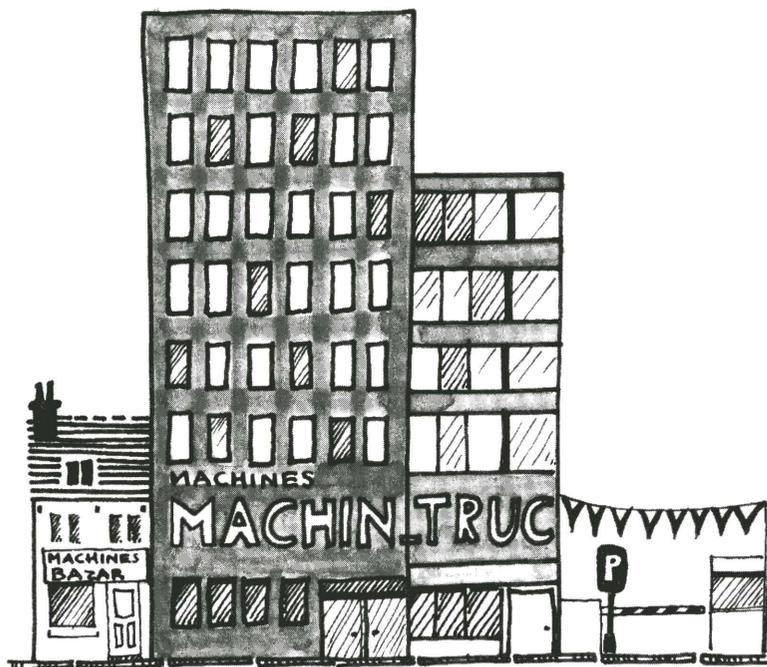
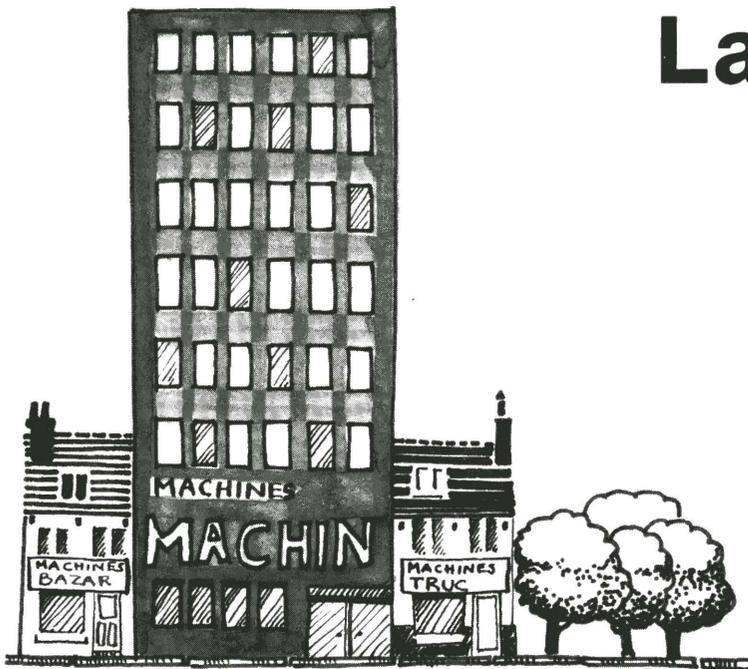
1. A partir du bilan économique annuel 1978-1979, établir pour la Communauté et pour quelques États membres, une série chronologique des principaux indicateurs évoqués dans la description des caractéristiques de la crise actuelle.
2. Commenter les différences constatées. Mettre en lumière dans ce contexte l'incidence des facteurs monétaires (différence d'évaluation des taux d'inflation et évolution des taux de change) sur la capacité concurrentielle de ces États.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Compendium des textes communautaires en matière monétaire, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, BP 1003 Luxembourg, 1974 et 1976.
- Communication de la Commission au Conseil: «améliorer la coordination des politiques économiques nationales», document COM (77) 443 final, 5 octobre 1977.
- Exposé par M. Roy Jenkins, sur l'union monétaire à l'université de Florence, 27 octobre 1977, Bulletin des CE n° 10.
- Communication sur les perspectives d'union économique et monétaire, 17 novembre 1977 (Conseil européen, 5 et 6 décembre 1977, Bruxelles), document COM (77) 620 final, 17 novembre 1977.
- Communication de la Commission au Conseil concernant le Programme d'action économique et monétaire pour l'année 1978, 20 février 1978, document COM (78) 52 final.
- Le Conseil européen adopte une action commune en vue de parvenir à une augmentation sensible de la croissance économique en Europe, 6/7 juillet 1978, JO L 220, du 11 août 1978, page 27.
- Résolution du Conseil européen de Bruxelles du 5 décembre 1978, concernant l'instauration du système monétaire européen et les questions connexes: Bureau d'information des Communautés européennes, 61 rue des Belles-Feuilles, 75116 Paris.
- «Vers l'Union économique et monétaire»: dossier DEPP (1975) 37, rue des Francs-Bourgeois, 75004 Paris.
- «Le système monétaire européen»: dossier DEPP (1979).

CHAPITRE IX

La politique de concurrence



A — Pourquoi une politique de concurrence?

1. A la différence des économies centralisées et planifiées, dans lesquelles la propriété des outils de production est collective, le marché commun est fondé sur la concurrence que se livrent les entreprises, pour la plupart privées. La Communauté connaît donc un système d'économie de marché qui s'écarte cependant de plus en plus du modèle théorique de la concurrence parfaite pour deux raisons: le rôle croissant de l'État dans la vie économique et la concentration industrielle et financière dans plusieurs secteurs importants.

En d'autres termes, le marché commun procède d'un système d'économie mixte qui combine, d'une part, la concurrence entre les entreprises et, d'autre part, un certain encadrement voire une certaine planification, le plus souvent partielle et indicative, de la part des pouvoirs publics.

Un tel système présente en principe un avantage important lorsqu'il a pour cadre un grand espace économique comme le marché commun. Dans un tel marché la concurrence entre les entreprises est censée stimuler leur effort de productivité et de développement pour le plus grand bien du consommateur, qui obtient à moindre coût des produits de plus grande qualité. La croissance économique contribue, par ailleurs, à réaliser un niveau d'emploi élevé à assurer des salaires rémunérateurs.

2. Toutefois, il existe une tendance fondamentale des entreprises à se développer de manière à pouvoir contrôler le marché grâce à leur dimension de plus en plus importante. Elles cherchent ainsi, par des accords de fusion ou d'absorption ou des ententes commerciales, à augmenter leur taux de profit non par un effort de productivité, mais en faussant les règles de la concurrence.

Par ailleurs, les États sont de plus en plus sollicités, surtout en période de crise, d'intervenir directement dans la gestion des entreprises soit en devenant eux-mêmes entrepreneurs, soit en accordant des aides ou des avantages de toutes sortes aux entreprises privées.

La concentration du pouvoir économique privé et l'intervention croissante de l'État dans le marché peuvent avoir des conséquences défavorables pour le développement économique et pour le consommateur, en permettant, soit le maintien d'activités insuffisamment productives, soit le maintien de prix de vente trop élevés.

En outre, il peut en résulter un cloisonnement du marché commun par la reconstitution des marchés nationaux pour certains produits.

3. Pour compenser ces tendances fondamentales de l'économie mixte, une politique communautaire de concurrence est indispensable.

Cette politique de concurrence poursuit plusieurs objectifs:

- elle vise à stimuler l'activité économique en garantissant aux entreprises la liberté d'action la plus large possible et en les incitant à améliorer constamment leur efficacité et leur compétitivité;
- elle contribue au développement industriel, car elle entraîne naturellement la disparition des moyens de production vieilliss et dépassés. Il en résulte une meilleure compétitivité des entreprises et une croissance économique favorable aux secteurs dynamiques;
- elle participe de manière substantielle à l'amélioration constante du niveau de vie et des possibilités d'emploi dans la Communauté.

B — La politique de concurrence de la Communauté

● Le rôle de la Commission

La réalité de la libre concurrence dépend de deux facteurs: elle doit être effective dans les relations entre les entreprises elles-mêmes et ne doit pas être faussée par des aides accordées par les États en faveur de certaines de leurs entreprises ou productions. Des dispositions particulières sont prévues par le traité pour régler ces deux aspects.

Le rôle de la Commission dans l'application de la politique de concurrence est particulièrement important et mérite d'être souligné. C'est en effet un des seuls domaines où la Commission a été investie d'un pouvoir propre de décision. C'est elle qui, sans devoir solliciter l'approbation du Conseil, apprécie souverainement le respect des réglementations communautaires et prend directement les décisions, positives ou négatives, qu'elle estime justifiées et qui ne peuvent être contestées que par un recours devant la Cour de justice. Grâce à ce pouvoir direct, la Commission a été à même de mener une action importante en ce domaine et de faire prévaloir l'intérêt communautaire sur les intérêts nationaux ou particuliers.

● Quelques exemples d'intervention

Dans sa gestion des règles de concurrence applicables aux relations entre entreprises, la Commission s'emploie à empêcher les accords qui seraient susceptibles de nuire à une saine croissance économique, comme par exemple les ententes fixant des prix abusifs, la limitation des quantités de production ou les répartitions de marchés permettant de faire monter artificiellement les prix. De telles ententes sont en effet nocives tant pour les entreprises qui en sont exclues et dont le développement est entravé que pour les consommateurs qui subissent une restriction de l'éventail des productions offertes à leur choix et des prix trop élevés.

C'est pourquoi, en 1975, la Commission a ainsi condamné à une lourde amende (+ de 9 millions d'UCE) les principaux producteurs de sucre de la CEE qui étaient accusés de s'être répartis le marché communautaire depuis 1968 suivant la règle du «chacun chez soi». La Cour de justice saisie d'un recours par les producteurs a maintenu l'appréciation de la Commission tout en réduisant sensiblement les amendes.

De même, à la fin de 1977, la Commission a infligé des amendes à la société BMW Belgique ainsi qu'à quarante-sept concessionnaires belges BMW qui, en 1975, avaient conclu entre eux un accord pour empêcher les exportations de véhicules BMW neufs de Belgique vers d'autres États membres de la Communauté. Ces réexportations étaient possibles car le prix des voitures BMW était moins élevé en Belgique que dans d'autres pays du marché commun, en raison de la législation belge sur le blocage général des prix, y compris les prix des voitures.



D'une manière générale, la Commission exige, en effet, que les concessionnaires de voitures puissent vendre leurs «produits» non seulement aux habitants de leur «zone», mais également à tous ceux qui sont installés dans la Communauté, de manière à permettre à ces derniers de se procurer véhicules et pièces de rechange chez le vendeur qui leur offre le prix le plus intéressant, qu'il soit belge, allemand, français ou luxembourgeois!

● Lutter contre les monopoles

D'autre part, la Commission s'attache également à empêcher qu'une entreprise de grande dimension occupe une position à ce point dominante sur le marché, qu'elle puisse appliquer des mesures abusives telles que la fixation de prix exagérés ou de conditions trop draconiennes vis-à-vis de ses sous-traitants pour la distribution de ses produits.

Dans cette optique, elle suit avec attention l'évolution des concentrations qui s'opèrent au sein de la Communauté. Par la concentration, en effet, les entreprises peuvent atteindre sur le marché cette position qui leur permet de se soustraire à la pression de la concurrence et ainsi à l'obligation d'adapter les prix et la qualité de leurs produits à l'évolution de la demande, ce au détriment des consommateurs. Une telle situation est, par ailleurs, également contraire à l'intérêt des travailleurs, qui voient leur liberté de choix entre plusieurs employeurs elle aussi restreinte. C'est pourquoi, afin de pouvoir exercer plus efficacement son pouvoir de contrôle des concentrations, la Commission, en 1973, a soumis au Conseil une proposition de règlement sur le contrôle des concentrations, qui est actuellement encore à l'étude au sein de ce dernier.

Par contre, la Commission s'est toujours efforcée de favoriser la productivité et la compétitivité des petites et moyennes entreprises en encourageant la coopération entre celles-ci.

● Veiller aux interventions étatiques

La politique de concurrence ne se limite pas à faire respecter certaines règles par les entreprises; elle doit également faire prévaloir l'intérêt communautaire lors de l'octroi d'aides par les États à leurs entreprises.

Les aides accordées par les États à certaines de leurs entreprises ou de leurs productions sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres et ainsi de nuire à la compétitivité d'entreprises similaires des autres États membres. Néanmoins, dans des cas exceptionnels prévus par le traité, la Commission a la possibilité de déroger à ce principe et peut, sous certaines conditions, autoriser des aides.



Lors de l'appréciation d'une aide en vue de son autorisation éventuelle, la Commission s'attache en premier lieu à examiner les conséquences résultant de son application, tant dans le domaine social qu'économique. Il ne faut pas qu'une aide nationale conduise à des surenchères entre pays ou au transfert des problèmes vers un autre pays membre.

La Commission veille, d'autre part, à ce que les aides autorisées contribuent réellement au développement des régions défavorisées ou qu'elles ne soient accordées aux entreprises que pour leur permettre de procéder aux mesures de restructuration grâce auxquelles elles seront capables d'affronter à nouveau avec succès la concurrence. De telles aides doivent donc être incitatives et transitoires. Des aides qui permettraient simplement de survivre à des entreprises non viables et incapables de redevenir compétitives ne sont pas considérées favorablement par la Commission.

La politique suivie par la Commission en matière d'aides doit également être compatible avec les autres politiques menées par la Communauté, notamment en matière régionale et industrielle. Elle doit tenter de maintenir un équilibre raisonnable entre les exigences parfois contradictoires de celles-ci. C'est ainsi qu'il peut s'avérer difficile dans certains cas de répondre en même temps à la nécessité de développer l'industrialisation de certaines régions défavorisées de la Communauté et aux impératifs de rationalisation entraînant une diminution de la capacité de production dans certains secteurs en difficulté.

Les États membres sont tenus d'informer en temps utile la Commission de chaque projet d'aide qu'ils comptent instituer, afin que celle-ci ait la possibilité d'en apprécier la compatibilité avec les règles du traité CEE.

Certains secteurs en crise, telles la construction navale, la sidérurgie, l'industrie textile, par suite notamment d'importantes surcapacités de production de nature structurelle, connaissent des difficultés exceptionnelles rendant inévitable une aide des États. La Commission a défini certains critères généraux ayant trait aux types d'aides qui pourraient ou non être compatibles avec les règles du traité, ceci afin de sauvegarder au maximum le bon fonctionnement du marché commun.

Par ailleurs, dans le cadre de la politique de protection de l'environnement poursuivie par la Communauté, la Commission a élaboré un «encadrement» communautaire déterminant dans quelle mesure certaines aides pourraient être accordées, pendant un nombre limité d'années, aux entreprises existantes qui effectuent des investissements anti-pollution.

● Un exemple d'intervention

Un cas exemplaire de la position de la Commission en la matière est constitué par ses décisions concernant un projet d'aide belge en faveur de la raffinerie Esso à Anvers.



Déjà en 1973, la Commission s'était opposée à l'octroi d'une aide à l'ensemble des investissements réalisés par le groupe Esso dans le cadre de l'extension de sa raffinerie d'Anvers. Elle avait considéré, en effet, qu'une telle aide ne pouvait se justifier à aucun égard: ni du point de vue régional car la région d'Anvers jouit d'une situation économique et sociale très favorable, ni du point de vue sectoriel car le secteur du raffinage accusait déjà à l'époque, tant en Belgique que dans la Communauté, une situation de surcapacité, ni du point de vue de la protection de l'environnement car les entreprises doivent normalement assurer elles-mêmes les coûts de l'élimination de leurs nuisances.

Après que, en 1974, la Commission eut adressé aux États membres son «encadrement des aides à l'environnement» acceptant que certaines aides soient accordées à ce titre — mais ceci uniquement aux entreprises existant au 1^{er} janvier 1975 —, le gouvernement belge, en 1976, informait de nouveau la Commission de son intention d'accorder une aide à la raffinerie Esso d'Anvers, cette fois uniquement en faveur des investissements anti-pollution effectués dans le cadre du triplement de sa capacité de production.

Eu égard au fait que la situation régionale et sectorielle était demeurée la même et en application de sa position précitée suivant laquelle seules les entreprises existantes pouvaient sous certaines conditions bénéficier d'aides pour de tels investissements, la Commission, compte tenu du triplement de capacité précité, a décidé que seul 1/3 du coût afférent strictement aux installations anti-pollution, soit la partie concernant l'entreprise originaire, pouvait bénéficier d'une aide au titre de la protection de l'environnement.

Quant aux 2/3 restants, aucune aide ne pouvait leur être attribuée car celle-ci aurait eu pour effet d'alléger les coûts globaux d'une extension de capacité de raffinage et, dans la situation actuelle de surcapacité du secteur, une telle aide, même si elle n'était pas accordée pour l'ensemble des investissements mais pour certaines installations spécifiques, était de nature à altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

● Le poids de la crise

Cependant, la crise économique actuelle a révélé brutalement des faiblesses structurelles affectant une série de secteurs et de régions, renforcées par une concurrence étrangère accrue et par des mutations technologiques rapides. Pour faire face à ce problème et en raison de la situation particulièrement critique de certaines entreprises, les États membres recourent de plus en plus à l'octroi d'aides comme moyen de pallier ces difficultés économiques et leurs conséquences sociales.

Le risque est grand que la multiplicité de telles aides, loin de résoudre la crise et d'inciter aux mutations indispensables, ne conduise au contraire à maintenir des structures industrielles dépassées et inadaptées, et à déplacer les difficultés d'un État membre à l'autre.

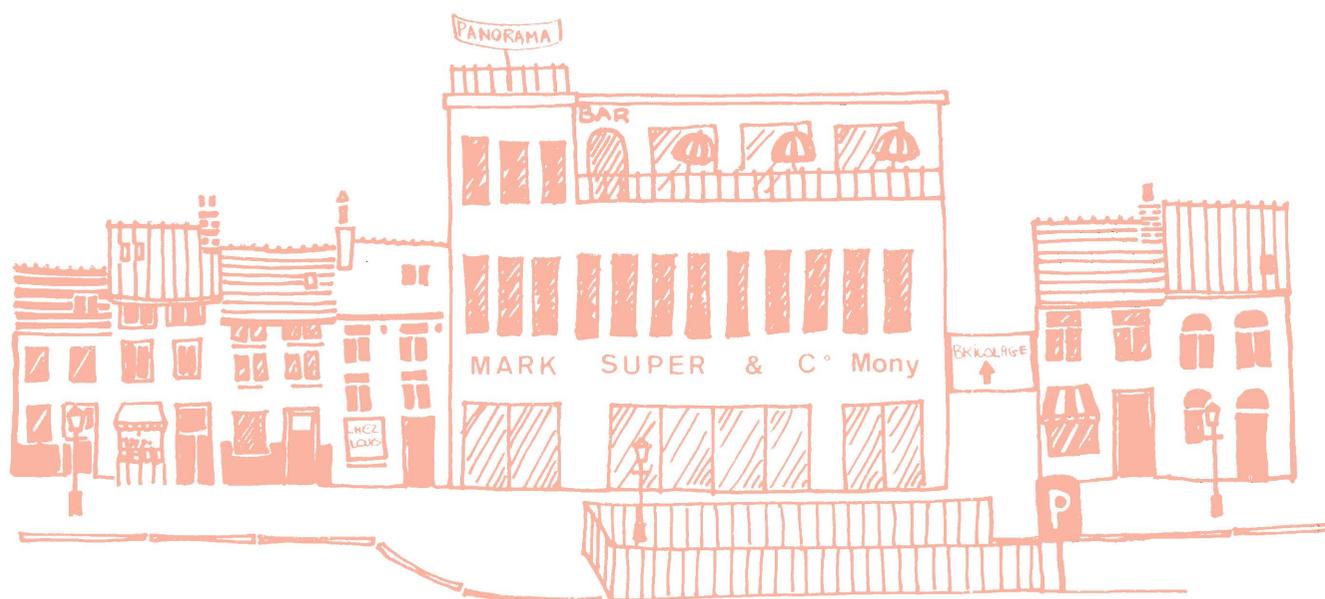


Tant dans l'appréciation des nouveaux projets d'aide que lors de l'examen permanent des régimes existants, la Commission doit donc être particulièrement attentive à éviter que de tels accidents ne se produisent. A titre d'exemple concret, on peut citer à cet égard l'action de la Commission dans le cas du régime d'aides britannique «Temporary Employment Subsidy» (TES), système institué en 1975 pour une durée d'un an afin d'aider au maintien de l'emploi des travailleurs menacés de chômage dans les zones de développement régional du Royaume-Uni. Il n'avait pas soulevé d'objection, à l'époque, de la part de la Commission, du fait du caractère temporaire de cette mesure conçue comme un instrument conjoncturel de courte durée destiné à remédier aux effets temporaires d'une chute de la demande. Cependant, à l'occasion de l'examen des prolongations successives de ce régime, la Commission constata en 1977 que celui-ci s'était transformé en un instrument destiné à maintenir l'activité de secteurs industriels en déclin, principalement dans les industries du textile, de la confection et de la chaussure, et que les conséquences en étaient notamment préjudiciables pour les entreprises d'autres États membres de la Communauté.

La Commission a dès lors pris sans tarder des mesures utiles pour remédier à cette situation et a obtenu du gouvernement britannique qu'il apporte des modifications substantielles à l'application de la TES. Celles-ci consistent principalement en une réduction drastique de l'octroi de l'aide dans les trois secteurs cités ci-dessus et en l'exigence de restructurations des entreprises bénéficiaires.

Ainsi, bien que, devant la situation conjoncturelle sans précédent que connaissent actuellement les États membres, elle soit parfois contrainte d'atténuer temporairement et exceptionnellement la rigueur de ses principes, la Commission ne peut que réaffirmer qu'en période de difficultés économiques la politique de concurrence doit continuer à jouer son rôle dans l'ensemble des politiques de la Communauté et en liaison étroite avec celles-ci.

Cette politique de concurrence a pour tâche de maintenir des conditions telles que les mutations structurelles nécessaires puissent se réaliser. Elle constitue, en évitant notamment que les difficultés ne soient masquées, un des préalables nécessaires à la solution des problèmes existants.

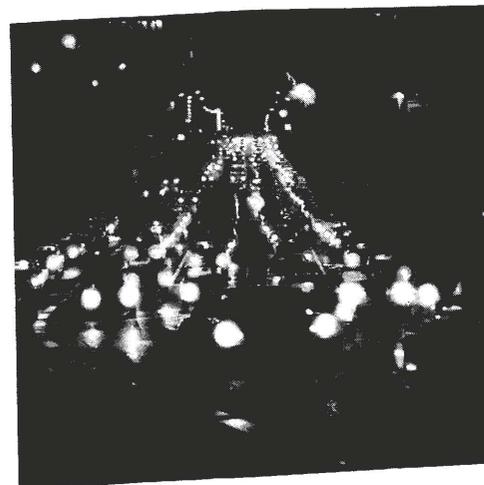


SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Comment les instruments de la politique de concurrence peuvent-ils être utilisés en vue de la réalisation des objectifs suivants:
 - plein emploi,
 - compétitivité internationale,
 - accroissement de la productivité?
2. Le développement de certaines activités industrielles dans des zones en retard de développement ou en déclin est-il compatible avec le maintien des mêmes activités dans le reste de la Communauté?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- «Rapports sur la politique de concurrence» publiés annuellement par la Commission.
- Thiesing, Schröter, Hochbaum, *Les ententes et les positions dominantes dans le droit de la CEE — Collection Exporter 1977*. Parlement européen, Rapport de M. Norman-ton.
- Braun, A., Gleiss, A., Hirsch, M., *Droit des ententes de la Communauté économique européenne*, Paris, Dalloz; Bruxelles, Larcier, 1967.
- Franceschelli, Plaisant, Lassier, *Droit européen de la concurrence*, Paris, Delmas, 1966.
- Gide, Loyrette, Nouel, *Le droit de la concurrence des Communautés européennes*. Traité pratique. Recueil de textes, Paris, Dictionnaire Joly, 1972.
- Goldmann, B., *Droit commercial européen*, 3^e édition, Paris, Dalloz, 1975.
- Guyenot, J., *Droit antitrust européen*, Montréal, Presses de l'Université de Québec, 1973.
- Megret, Louis, Vignes, Walbroeck, M., *Le droit de la Communauté économique européenne*, Université Libre de Bruxelles, Institut des Etudes européennes, Presses uni-versitaires, 1971.
- Vandamme, J., Guerrin, M., *La réglementation de la concurrence dans la CEE*, Paris, Presses universitaires de France, 1975.
- Van Gerven, W., *Principes du droit des ententes de la Communauté économique eu-ropéenne*, Bruxelles, Bruylant, 1966.



I — Régions, États, Communauté

Bien que les États soient les parties contractantes des divers traités instituant la Communauté européenne, le nouvel espace européen ainsi créé ne se compose pas seulement d'États, au nombre de neuf aujourd'hui, et demain de douze peut-être.

Il existe en effet une autre dimension qui répond peut-être plus fidèlement à la volonté des individus de vivre ensemble, et à l'échelle de laquelle on peut mieux cerner des problèmes communs et tenter de les résoudre. Ce territoire s'appelle la région.

Si la région est une réalité variable à l'intérieur d'un même État, elle n'en est pas moins une réalité vivante. Selon un sondage d'opinion réalisé par la Communauté européenne, il y a quelques années environ 50 % des personnes interrogées déclaraient avoir le sentiment d'appartenir à leur « région » plutôt qu'à d'autres unités géographiques, tandis que 60 % donnaient la préférence aux autorités régionales plutôt qu'aux autorités nationales pour résoudre leurs problèmes.

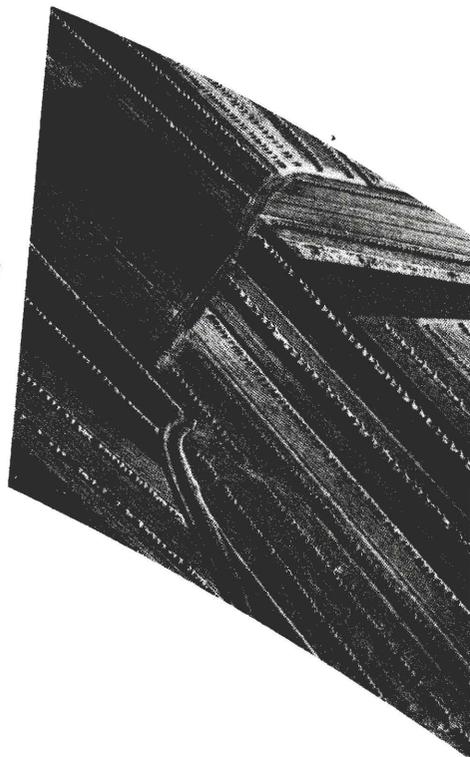
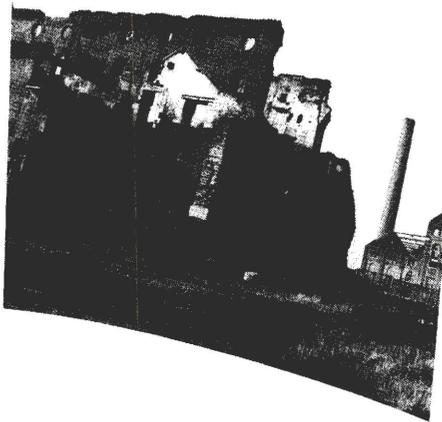
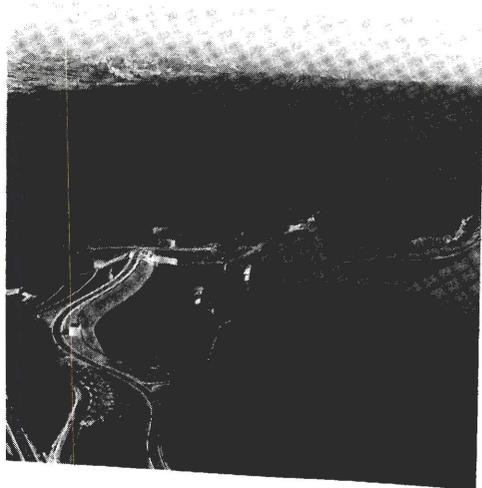
Il n'y a en effet aucune contradiction entre un grand espace européen et la présence d'unités géographiques plus petites, mais sans doute plus proches de l'homme. Les traités européens se soucient précisément du développement des régions constitutives du territoire européen.

S'il existe en effet de profondes différences entre les économies des États membres de la Communauté européenne, que dire alors des régions qui en expriment toute la diversité? Cette diversité, source de richesse, peut cependant traduire des situations d'injustice, et constituer un frein sur la voie de l'intégration européenne.

Les États se sont préoccupés, il y a quelques décennies, de ces inégalités et ont tenté de les corriger par des politiques régionales. A leur suite, la Communauté européenne s'est engagée dans la même voie de promouvoir un développement régional équilibré, avec cette nuance que les disparités auxquelles elle veut porter remède sont fatalement plus importantes à une échelle européenne. Il existe ici une imbrication de responsabilités, des États et de la Communauté, de telle manière que sous le titre de « politique régionale européenne » n'apparaît pas le rôle d'initiative qui est largement demeuré entre les mains des États.

Coordonner les efforts des États, les compléter par des interventions financières communautaires, c'est en peu de mots toute la politique régionale européenne.

nale européenne



II — La grande diversité des

régions européennes

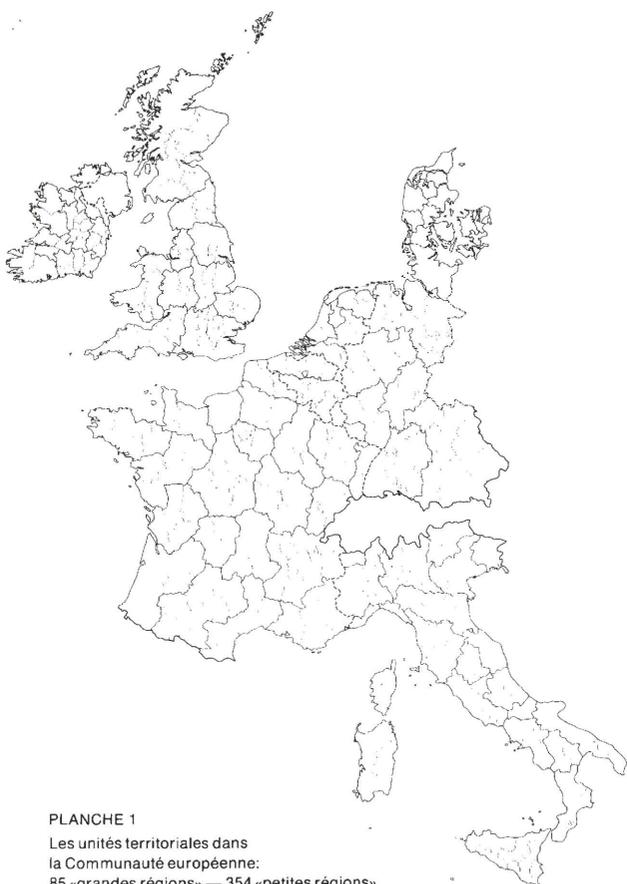


PLANCHE 1
Les unités territoriales dans
la Communauté européenne:
85 «grandes régions» — 354 «petites régions».

Bien qu'il n'existe pas de définition unique, nationale ou européenne de la région, le territoire de la Communauté peut être délimité en 85 «régions» à savoir: 11 États fédérés en Allemagne, 22 régions de programme en France, 20 régions autonomes en Italie, 11 régions de planification économique au Royaume-Uni, 9 régions de planification en Irlande, 3 régions économiques en Belgique, 4 parties de pays aux Pays-Bas et au Danemark, et le Luxembourg étant une seule région.

Si les découpages régionaux sont multiples, on retiendra de ceux-ci qu'ils s'inspirent principalement de préoccupations de programmation. Pour chacune des unités territoriales ci-dessus peuvent en effet être conçus des programmes de développement.

Cela étant, la Communauté européenne, bien que ne représentant qu'un sixième du territoire des États-Unis d'Amérique et un douzième de celui de l'URSS, présente une gamme extraordinairement diverse de structures régionales. Qu'il s'agisse de la répartition de leur population, du type d'activités économiques dont elles dépendent, ou de leur niveau de développement, les régions européennes offrent entre elles de profondes disparités. On verra, par quelques chiffres, que se référer à des «moyennes» communautaires, voire nationales, n'a pas beaucoup de sens, sinon de montrer à quel point des régions s'écartent de ces moyennes. La vérité européenne est dans sa diversité régionale.

1. LA POPULATION

La répartition régionale de la population est une donnée importante dans la mesure où «il n'est de région que d'hommes».

Entre Manchester et Stuttgart vivent près de cent millions d'habitants, soit 40 % de la population de la Communauté sur 15 % de sa superficie. On y trouve des densités moyennes de l'ordre de 450 habitants au km² avec des régions dépassant 800 habitants au km² comme l'ouest des Pays-Bas, l'Ile de France, le district de Düsseldorf ou le Lancashire.

A l'opposé, une grande partie de la France, de la frontière belge aux Pyrénées, l'Irlande et le nord de l'Écosse ont des densités inférieures à 50 habitants au km².

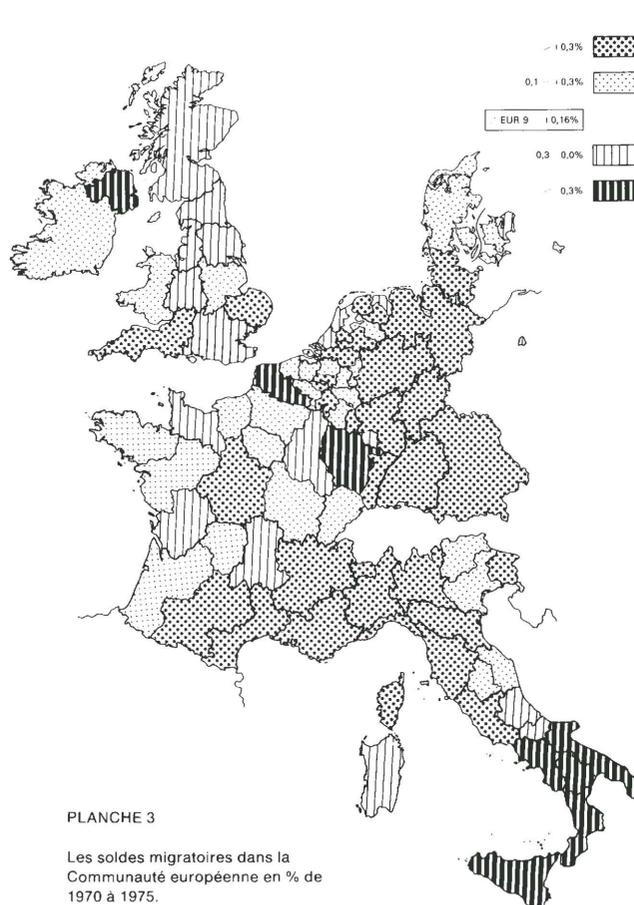
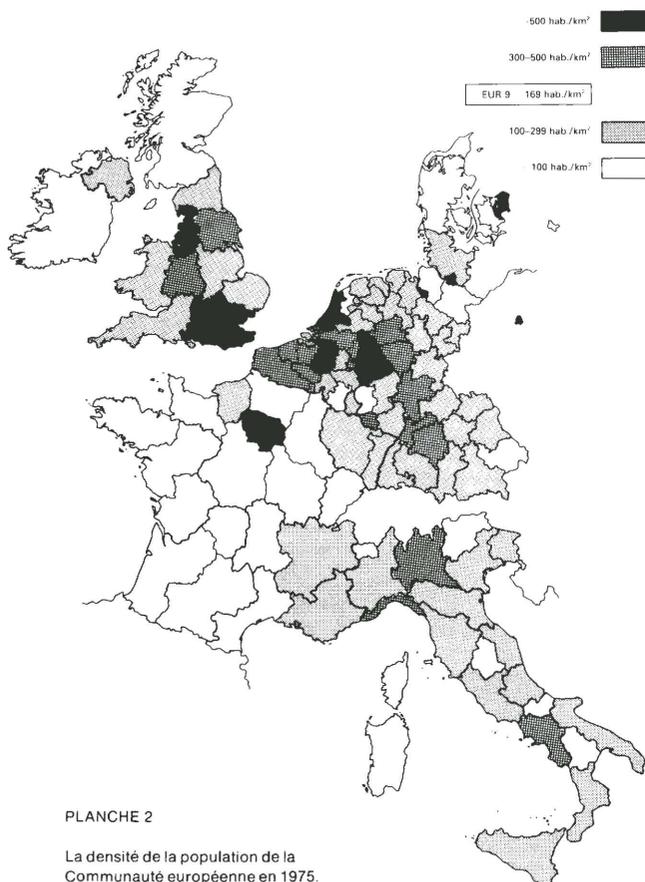
L'évolution de la population par l'effet des courants migratoires constitue une autre indication intéressante, car elle est largement le reflet de la force d'attraction relative des régions.

A cet égard, le Mezzogiorno italien est de loin la principale région d'émigration de toute la Communauté; son solde migratoire négatif a dépassé quatre millions d'habitants pour les vingt dernières années, soit un solde migratoire négatif de près de 1 % par an.

Perdent également des habitants, dans une proportion importante, l'Irlande du Nord, la Lorraine et le nord de la France, et l'Écosse.

En sens opposé, des régions gagnent des habitants par immigration. Se caractérisent par un solde migratoire positif de l'ordre de 1 % par an le sud de l'Allemagne, la Provence-Côte d'Azur, le nord-ouest de l'Italie et le grand-duché de Luxembourg.

Ces mouvements de population s'expliquent dans une très large mesure par les structures économiques régionales: les régions prospères connaissent une croissance démographique, les régions ayant des problèmes présentent le phénomène de l'exode de leurs habitants.



2. LES STRUCTURES ÉCONOMIQUES

Très schématiquement, on peut analyser ces structures sur la base de l'emploi dans les grands secteurs: primaire (l'agriculture), secondaire (l'industrie) et tertiaire (les services). Pour chaque secteur, il convient d'apprécier son poids relatif et son évolution.

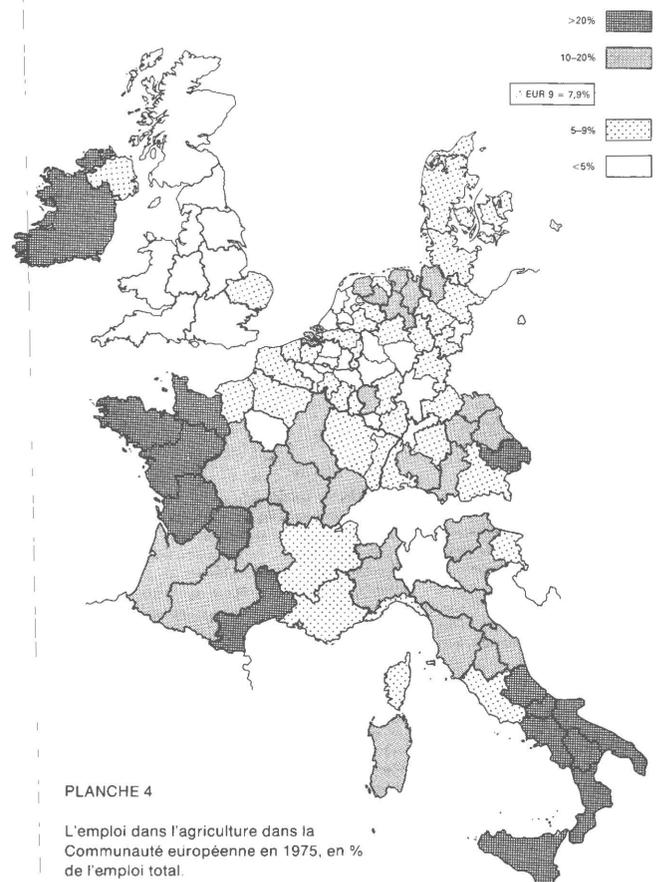
- Bien que l'*agriculture* ne représente plus, en terme d'emploi, qu'une activité accessoire puisqu'elle n'occupe que 8 % de la population active de la Communauté, de profondes différences régionales existent. L'ensemble géographique groupant le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et une grande partie de l'Allemagne ne dépend de l'agriculture que pour 3 à 5 % de son emploi. Par contre, le sud de l'Italie, l'Irlande et l'ouest de la France présentent encore une dépendance de l'ordre de 20 à 30 % vis-à-vis de l'agriculture.

L'emploi agricole dans la Communauté est passé de 18 millions en 1958 à 9 millions en 1975, soit une réduction de moitié des effectifs. Cette baisse de l'emploi a bien entendu spécialement affecté les régions dans lesquelles l'agriculture tenait une place importante. Elle se poursuivra dans ces mêmes régions, c'est-à-dire le sud italien, le sud-ouest français et l'Irlande.

- L'*industrie* occupe dans la Communauté 42 % de la population active. Elle est concentrée principalement dans une vaste aire géographique s'étendant de l'Écosse à la Toscane, régions dans lesquelles se situe la part principale de l'appareil productif de l'industrie européenne, et régions qui dépendent de l'industrie pour environ la moitié de leur population active.

D'une manière générale, les effectifs industriels sont en baisse dans la Communauté, et ceci est particulièrement le cas de toute une série de secteurs industriels en déclin. Parmi ces derniers, il convient de citer l'industrie charbonnière, dont l'emploi est passé, en vingt-deux ans, de près de 1 800 000 à un peu plus de 500 000 travailleurs, soit une réduction de près de 1 300 000 emplois ou 70 % des effectifs, c'est-à-dire proportionnellement bien plus considérable que dans l'agriculture. Au cours de ces dernières années, l'emploi a également baissé de 60 000 unités dans la sidérurgie, de 160 000 dans l'habillement et de 370 000 dans le textile. L'évolution prévisible dans ces secteurs est défavorable. La plupart de ces secteurs industriels en déclin se localisent évidemment dans la partie de la Communauté la plus anciennement industrialisée, située au centre-nord-ouest de son territoire (voir chapitre VI).

- Enfin, *les services*, qui occupent 50 % de la population active de la Communauté, sont très inégalement répartis. Ils représentent logiquement une part majoritaire de l'emploi dans les régions comprenant les capitales des États membres et les grands ports de mer, où ils englobent de 62 à 70 % de la population active totale. Dans certaines régions-capitales, ils occupent une position tout à fait prédominante, dans la mesure où les États sont fortement centralisés.



3. LE REVENU

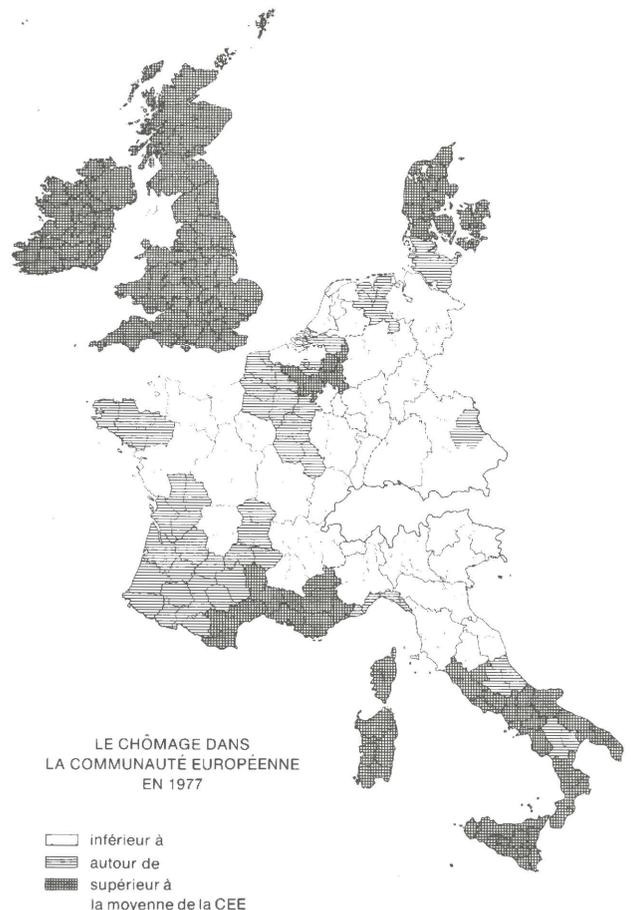
Dernier indicateur permettant d'apprécier les diversités régionales: le revenu (ou le produit) par habitant. Si l'on considère que la moyenne du revenu dans la Communauté est égale à 100, on observe des différences importantes dans les niveaux de développement des régions. D'une part, existe un ensemble régional allant de la mer du Nord à la Méditerranée, dont la plupart des régions sont supérieures à la moyenne communautaire. Étant donné qu'elles comprennent les régions-capitales, habituellement les plus développées, des États membres, ainsi que quelques grandes agglomérations urbaines, telles que: Hambourg, Amsterdam, Rotterdam, Anvers, Bruxelles et Paris, ces régions ont un indice de revenu variant entre 120 et 200. Par contre, des régions comme le Mezzogiorno italien et l'ouest de l'Irlande ont un revenu compris entre les indices 40 et 50. Au total, il existe donc dans la Communauté européenne une disparité de 1 à 5 entre les régions les moins et les plus développées.

4. LA PROBLÉMATIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE

Si l'on juxtapose les divers indicateurs analysés ci-dessus, il est possible de schématiser comme suit les problèmes régionaux européens:

- sous-développement relatif des régions encore largement dépendantes d'une agriculture faiblement productive, se caractérisant par le chômage, l'émigration, le faible niveau des revenus, et se localisant principalement dans le sud de l'Italie, l'Irlande et dans une moindre mesure l'ouest de la France;
- déclin des régions d'ancienne industrialisation caractérisées par une dépendance importante vis-à-vis des charbonnages, de la sidérurgie, de la construction navale, de certaines branches du textile et de la confection, des chaussures, et se localisant dans la partie la plus anciennement industrialisée de la Communauté: Écosse, Pays de Galles, nord de l'Angleterre, Flandre, Wallonie, Nord français, Lorraine, Sarre;
- difficultés des régions frontalières internes, situées à l'intersection de deux ou plusieurs États membres de la Communauté, dues à leur localisation périphérique dans des économies nationales, et aux disharmonies qui existent entre les législations et les économies des États membres;
- concentration de la population dans certaines grandes agglomérations urbaines, comme par exemple Paris, qui englobe 20 % de la population sur 2 % du territoire français et où les problèmes de la concentration de la richesse coexistent avec ceux de la pauvreté d'un sous-prolétariat.

Depuis que la Communauté européenne existe, en 1952 avec la CECA, et en 1958 avec la CEE, on ne peut pas dire que ces problèmes aient été résolus, ni que les disparités régionales se soient réduites de manière significative. Au contraire, depuis le début de la crise économique qui s'est installée dans la Communauté, la liste s'allonge des secteurs en difficulté, et certaines régions semblent devoir être particulièrement atteintes par cette évolution, si des mesures ne sont pas prises pour y faire face.



III — Les politiques régionales des États

Bien que les traités européens organisent, dans certains domaines de l'intégration européenne, le transfert des pouvoirs des États à la Communauté européenne, il n'en va pas de même en matière de politique régionale. On doit plutôt parler ici de partage de responsabilités entre les États et la Communauté.

1. LES OBJECTIFS

En fait, cohabitent dans la Communauté européenne, d'une part les politiques régionales des neuf États membres, et d'autre part celle de la Communauté.

Leurs objectifs sont heureusement les mêmes, sauf bien entendu que les premières se situent dans des cadres nationaux, tandis que la dernière se place à une échelle européenne. On peut dire cependant qu'il y a une véritable imbrication des pouvoirs des États et de la Communauté. Dès lors, pour comprendre la politique régionale européenne, il est indispensable de savoir ce qui se passe au niveau des États.

Si certains problèmes régionaux sont relativement récents, d'autres sont anciens, certains d'entre eux remontant bien avant la dernière guerre mondiale.

Dès lors, les États ont lancé — la plupart avant la création du marché commun — des politiques régionales, ce qui, entre parenthèses, indique bien que ces problèmes ne sont pas particulièrement dus à la suppression des frontières économiques, sans nier pour autant que certaines faiblesses aient pu être mises en évidence par cette suppression.

Les politiques régionales des États ont pour objectifs essentiels de tenter de rétablir un certain équilibre dans la répartition du bien-être sur le territoire national, et de promouvoir l'implantation d'investissements créateurs d'emplois dans les régions qui souffrent de chômage et d'émigration.

Les problèmes régionaux, à la solution desquels ces politiques entendent contribuer, ont été mentionnés au chapitre précédent.

Les régions bénéficiaires de ces politiques régionales sont généralement connues sous le nom de «zones de développement». Elles constituent un ensemble territorial qui est loin d'être négligeable puisqu'elles englobent 100 millions d'habitants (40 % de la population communautaire) et s'étendent sur 60 % de la superficie de la Communauté. Les principales régions qui sont incluses dans cet espace à développer sont: en Italie, le Mezzogiorno; en Allemagne, les régions frontalières de l'Est; en France, la moitié ouest et quelques zones du nord-est; au Royaume-Uni, tout le nord-ouest; en Irlande, l'ouest; aux Pays-Bas, l'extrême nord et l'extrême sud-est; en Belgique, les zones charbonnières et textiles; au Danemark, certaines zones du Jutland et du Groenland.

2. LES MOYENS

Les moyens auxquels les États ont recours pour rééquilibrer leurs régions peuvent être groupés en trois catégories principales.

a) Moyens de dissuasion

Le développement des régions défavorisées dépend tout autant des mesures en leur faveur que des mesures destinées à arrêter le processus de concentration qui s'est engagé dans certaines régions de la Communauté, ou à permettre une décentralisation des activités en provenance de ces régions.

Il existe donc dans certains États, principalement le Royaume-Uni en ce qui concerne Londres, et la France en ce qui concerne Paris, un contrôle des localisations des activités industrielles et des bureaux de ces régions, le paiement d'une redevance d'occupation des locaux, et des primes de décentralisation couvrant les frais de déménagement de ces régions-capitales vers d'autres parties du territoire.

b) Moyens de développement

Mais les moyens les plus déterminants sont ceux qui ont été créés pour inciter au développement des régions défavorisées elles-mêmes. En résumé, ces moyens consistent dans des incitations financières et fiscales, offertes à toute entreprise disposée à s'implanter dans une «zone de développement», dans la mesure où cette entreprise est créatrice d'emplois.

Les investissements se voient ainsi offrir une vaste gamme d'aides sous les formes de primes en capital, de crédits à faible taux d'intérêt, de bonifications d'intérêt, d'exonérations fiscales diverses, de vente ou location de bâtiments à prix réduit, de primes d'emploi, etc.

Ces aides sont évidemment d'une importance diverse selon les États, les régions, parfois les secteurs, et selon qu'il s'agit d'une création ou d'une extension d'entreprise. Mais quoi qu'il en soit, ces aides permettent à l'investisseur de faire l'économie d'une partie du capital investi. Elles peuvent donc s'exprimer en pourcentage de ce capital. Selon les localisations, elles représentent de 10 à 100 % du capital de l'entreprise.

En principe, ces aides au développement régional sont calculées de telle manière qu'elles devraient compenser le handicap de certaines localisations.

c) Aménagement du territoire

Si la politique régionale, dans un sens strict, est une politique d'incitation à l'investissement, elle peut être aussi, dans un sens large, une politique d'aménagement du territoire.

On entend ici une vaste gamme d'opérations qui visent à équiper le territoire en infrastructures, et par voie de conséquence à le rendre plus attrayant au développement économique.

Ces actions portent sur les infrastructures de transport, l'aménagement de zones industrielles, la construction anticipée d'usines, la création de villes nouvelles, et aussi des opérations de reconversion agricole.

Bien que ces actions ne soient pas toutes organisées au bénéfice d'une entreprise déterminée, elles constituent un support important, et souvent indispensable, à toute opération de développement régional.

3. LA COORDINATION

Comme déjà dit, les politiques régionales des États sont délibérément discriminatoires par les aides qu'elles apportent à certaines régions.

Le principe qui est à la base de leur application risque dès lors d'entrer en conflit avec le marché commun, qui est une construction libre-échangiste. Le traité de Rome interdit donc les aides, sauf si elles sont justifiées pour des motifs de développement régional.

Il y a ici une intéressante imbrication des pouvoirs des États et de la Communauté, qui peut être schématisée comme suit. Lorsqu'un État introduit dans sa législation de nouvelles mesures en faveur de certaines régions, il est tenu d'en informer la Commission des Communautés européennes. Celle-ci apprécie alors la compatibilité des aides envisagées avec le marché commun en prenant en considération le niveau de vie et le chômage de la région ou, plus généralement, ses besoins de développement. Ce n'est qu'après avoir été autorisé par la Commission que l'État peut appliquer les aides envisagées.

Le caractère relativement vague des dispositions du traité de Rome, et notamment l'absence de référence à une échelle (nationale? européenne?) pour apprécier les difficultés régionales, a été à l'origine d'une relative anarchie dans ce domaine.

En fait, il a fallu attendre l'année 1975 pour qu'une première solution de coordination intervienne en matière d'aides régionales des États. La solution qui est appliquée consiste à fixer des plafonds maximaux pour les aides par grandes zones géographiques, les plafonds les plus bas se situant dans les régions centrales de la Communauté (réputées à tort ou à raison comme devant résoudre facilement leurs problèmes), tandis que les plafonds les plus élevés se trouvent dans les régions périphériques de cette même Communauté.

L'aggravation et l'extension de la crise économique en Europe n'est pas sans soulever de délicats problèmes de compatibilité d'aides à des régions et à des secteurs industriels en crise.

IV — Les instruments financiers de la Communauté européenne

Si la coordination des aides régionales des États constitue un aspect non négligeable de la politique régionale européenne, les instruments financiers à finalité régionale que gère la Communauté européenne donnent à cette politique sa dimension européenne puisqu'il s'agit de moyens qui sont véritablement propres à cette Communauté.

Ils contribuent tous au même objectif de promouvoir un développement harmonieux du territoire communautaire, et notamment de réduire le retard qui sépare les régions moins favorisées. Le but poursuivi est donc de favoriser une plus grande unité économique dans la Communauté, et ceci principalement par l'octroi de concours financiers aux entreprises et aux travailleurs situés dans certaines régions. Ces instruments financiers, qui sont examinés ci-après (1), peuvent être groupés en cinq catégories: CECA, BEI, FEOGA, Fonds social, et FEDER.

1. CECA

Si les exécutifs européens ont fusionné en 1968 pour former la Commission des Communautés européennes, les traités créant les trois Communautés sont toujours en vigueur, et par conséquent les fonds de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Ces fonds peuvent contribuer à quatre types d'actions.

a) Le financement des entreprises minières et sidérurgiques

En vertu de l'article 54, paragraphe 1, du traité CECA, des prêts à taux d'intérêt réduit peuvent être accordés par la Communauté européenne aux entreprises minières et sidérurgiques. Bien qu'il s'agisse donc d'un instrument sectoriel, la forte concentration géographique des charbonnages, des mines de fer et de la sidérurgie fait que son impact régional est considérable. En effet, lors de la création de la CECA en 1952, 93 % de la production de charbon, 70 % de celle de minerai de fer et 80 % de celle d'acier étaient concentrés dans le triangle Dunkerque-Dortmund-Nancy (6 % du territoire communautaire).

Le fait que la production charbonnière (des neuf États) soit passée de 405 millions de tonnes en 1952 à 238 millions de tonnes en 1977 explique la part minoritaire que l'industrie charbonnière occupe dans les financements.

Par contre, la production d'acier a grimpé de 60 millions de tonnes en 1952 à 126 millions de tonnes en 1977 (après avoir atteint 156 millions de tonnes en 1974), et explique que la sidérurgie a reçu plus des deux-tiers des concours financiers.

(1) Voir en annexe un tableau synthétique de ces instruments.

b) Les maisons ouvrières

Sur base de l'article 54, paragraphe 2, du traité CECA, la Communauté européenne peut accorder des prêts à un taux d'intérêt bas (1 %), en vue de la construction de logements dans les bassins charbonniers et sidérurgiques.

c) Reconversion industrielle

Les dispositions les plus typiquement régionales du traité CECA figurent à son article 56 qui prévoit que si, à la suite de fermetures d'entreprises et donc de licenciements de travailleurs, des régions éprouvent des difficultés à réemployer ces travailleurs, la Communauté européenne peut octroyer des prêts à faible taux d'intérêt à toute entreprise nouvelle à même d'assurer leur réemploi.

S'agissant de la reconversion de régions dépendant fortement de l'industrie lourde, cette reconversion se fait évidemment par la création d'entreprises autres que minières et sidérurgiques. Des entreprises industrielles, principalement mécaniques et chimiques, et des sociétés d'aménagement du territoire, ont été les principales bénéficiaires de ces financements.

d) Réadaptation professionnelle

Si les mêmes conditions existent que celles décrites ci-dessus dans certaines régions minières ou sidérurgiques, la Communauté européenne peut octroyer des subventions couvrant la moitié des indemnités d'attente, des frais de réinstallation et de rééducation professionnelle des travailleurs (l'autre moitié étant couverte par l'État intéressé).



2. BEI

La Banque européenne d'investissement (BEI), créée en vertu de l'article 130 du traité CEE, est très largement une banque de développement régional. Sa mission consiste en effet à accorder son concours financier à tout projet, soit localisé dans des régions moins développées, soit visant la reconversion d'activités économiques, soit présentant un intérêt commun pour plusieurs États membres et se situant de ce fait dans des régions frontalières. Tous les secteurs de l'activité économique peuvent prétendre au concours financier de la BEI. En fait, 40 % des prêts ont été accordés pour des projets industriels et 60 % pour des travaux d'infrastructure (transports, télécommunications, centrales électriques).

Une priorité est accordée aux régions moins développées: près de 30 % du total se localisent dans le seul Mezzogiorno italien.

Les prêts sont octroyés au taux du marché financier. Toutefois, lorsqu'il s'agit du financement d'infrastructures, une partie de ce taux (3 %) peut être bonifié par le Fonds européen de développement régional.

MODERNIZATION OF
GRAIN HANDLING PLANT
This project is part-financed by the
European Regional Development Fund.

3. FEOGA

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), créé en vertu d'un règlement CEE de 1964, est destiné à financer l'ensemble de la politique agricole commune. Sa section «garantie» est responsable du financement de l'organisation commune des marchés; elle absorbe près de 70 % du budget de la Communauté et n'est pas, du moins en principe, régionalisable.

Par contre, sa section «orientation» est destinée à améliorer les conditions de l'agriculture, tant au niveau de la production par la modernisation des exploitations agricoles, qu'au niveau de la commercialisation par la modernisation des circuits de distribution.

Ce sont surtout les améliorations foncières (remembrements) et hydrauliques (irrigations) et les secteurs du lait et du vin qui ont bénéficié du concours financier du FEOGA.

Les régions agricoles qui ont principalement été retenues dans les actions de la section «orientation» se situent dans le sud de l'Italie, le sud-est de l'Allemagne et l'ouest de la France.

Le concours financier consiste dans une subvention variant de 25 à 45 % du coût du projet.

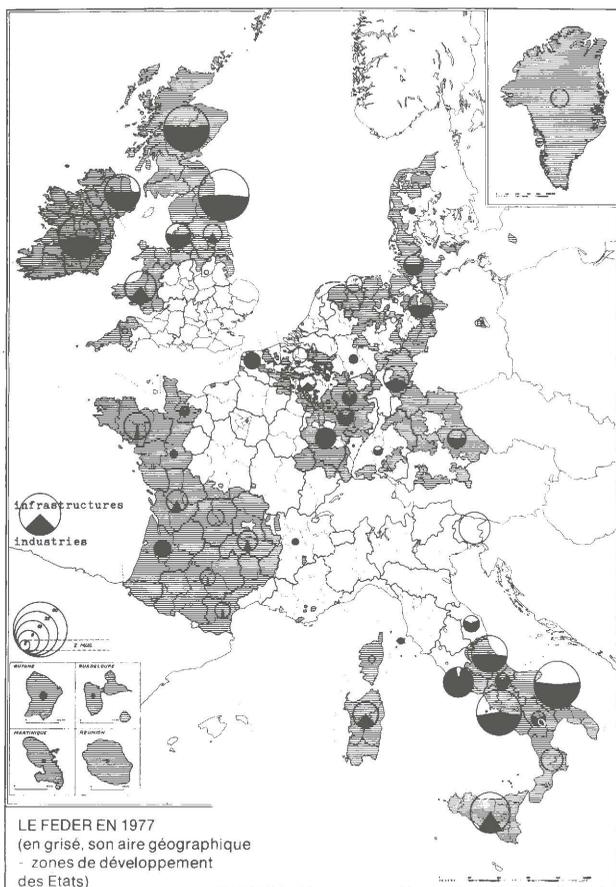
En outre, depuis 1975, la Communauté s'intéresse aux zones agricoles de montagne ou défavorisées, dans lesquelles elle estime qu'une activité agricole doit être poursuivie afin d'assurer un minimum de peuplement et l'entretien de l'espace naturel. Une indemnité compensatoire des handicaps naturels peut être accordée à concurrence de 25 % du coût des projets. Leur localisation englobe toutes les zones de montagne et les zones agricoles défavorisées de la Communauté.

4. FONDS SOCIAL

Le Fonds social européen, créé en vertu des articles 123 à 126 du traité CEE, est l'extension à l'ensemble des travailleurs de la Communauté des dispositions qui existaient six ans auparavant dans le cadre du traité CECA.

En d'autres mots, la Communauté européenne prend à sa charge la moitié des indemnités d'attente, des frais de réinstallation et de rééducation professionnelle des travailleurs en chômage désirant acquérir une nouvelle qualification professionnelle.

Depuis 1971, l'action du Fonds social se préoccupe davantage des problèmes qui se posent dans des régions où le retard du développement ou le déclin des activités dominantes entretiennent un déséquilibre grave et prolongé de l'emploi.



5. FEDER

Jusqu'en 1975, les instruments financiers dont disposait la Communauté européenne pour contribuer à la solution des problèmes régionaux étaient ceux qui ont été analysés ci-dessus. Mais la persistance de disparités régionales importantes, et l'élargissement de la Communauté en 1973 à trois nouveaux États membres dont certains connaissaient de graves problèmes régionaux, mettaient en évidence la faiblesse des moyens financiers européens.

En 1975, il était donc créé un nouvel instrument appelé Fonds européen de développement régional (FEDER) destiné à corriger les principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté.

La nouveauté par rapport aux moyens existant antérieurement consiste dans l'octroi des aides sur la base d'un système de quotas nationaux: Italie 39,39 %, Royaume-Uni 27,93 %, France 16,86 %, Allemagne 6 %, Irlande 6,46 %, Pays-Bas 1,58 %, Belgique 1,39 %, Danemark 1,20 %, Luxembourg 0,09 %. Si ces quotas correspondent approximativement à l'importance des problèmes régionaux dans la Communauté, les régions proprement dites auxquelles le Fonds peut s'intéresser ne peuvent être en fait que celles qui relèvent de la politique régionale des États membres.

De plus, en 1978, le Conseil a accepté la création d'une section «hors-quota», qui pourrait devenir un véritable instrument de la politique régionale communautaire, puisqu'elle ne sera pas soumise aux contraintes du système des quotas-parts nationales et pourra, s'il s'avère nécessaire, intervenir en dehors des zones d'aide désignées au niveau national; elle financera

des activités spécifiques communautaires, sa dotation étant fixée à 5 % des ressources totales du Fonds.

Mis à part cette récente disposition, l'aide du FEDER peut être accordée à deux types de projets.

D'une part, un subside de 20 % du coût de l'investissement aux activités artisanales, industrielles ou de service, sans que ce subside puisse être supérieur à la moitié de l'aide que le projet reçoit de l'État concerné. D'autre part, un subside de 10 à 30 % du coût des infrastructures, selon que l'investissement est supérieur ou inférieur ou inférieur à 10 millions d'unités de compte; par infrastructures, il faut entendre soit celles qui sont liées aux activités économiques (par exemple, des zones industrielles), soit celles qui sont localisées dans les zones agricoles de montagne ou défavorisées.

Un aspect original de ce nouvel instrument financier est sa liaison avec la programmation régionale. Pour être éligibles à l'octroi du concours du FEDER, les projets doivent se situer dans le cadre des programmes de développement régional. Cette obligation est entrée en vigueur au début de l'année 1978 et, depuis lors, la Communauté européenne reçoit communication de ces programmes.

A leur tour, ces programmes sont examinés au sein d'un organe nouveau, le Comité de politique régionale, composé de hauts fonctionnaires des États membres et des Communautés européennes. En outre, ce comité a compétence pour exprimer des avis sur tous les aspects de la politique régionale.

LES INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE A FINALITÉ RÉGIONALE

Instruments	Base juridique	Pour quelles régions?	Pour quels secteurs?	Type de concours financier	Montants depuis le début jusqu'en 1977 en millions d'UC (1)
Fonds CECA	Traité CECA art. 54, § 1	Régions charbonnières et sidérurgiques	Industries du charbon et de l'acier	Prêts à taux réduit	4 400
Fonds CECA	Traité CECA art. 54, § 2	Régions charbonnières et sidérurgiques	Maisons ouvrières	Prêts à 1 %	100
Fonds CECA	Traité CECA art. 56, § 2, a	Régions charbonnières et sidérurgiques	Industries nouvelles permettant reconversion régionale	Prêts à taux réduit	450
Fonds CECA	Traité CECA art. 56, § 2, a	Régions charbonnières et sidérurgiques	Indemnités d'attente, de réinstallation et de réadaptation aux travailleurs du charbon et de l'acier	Subventions de 50 %	250
BEI	Traité CEE art. 130	Régions moins développées, reconversion, intérêt commun	Tous les secteurs	Prêts au taux du marché financier	7 400
FEOGA — Section Orientation	Règlement CEE 17/64	Régions agricoles	Structures de production et de commercialisation de l'agriculture	Subventions de 25 à 40 %	2 000
FEOGA — Section Orientation	Directives CEE 75/268 à 276	Zones de montagne et agricoles défavorisées	Agriculture, investissements collectifs	Subventions de 25 %	40
Fonds social	Traité CEE art. 123—126 Décision CEE 66/71	Toutes régions	Formation professionnelle	Subventions de 50 %	1 000
FEDER	Règlement CEE 724/75	Régions relevant de la politique régionale des États	Artisanat, industrie, services Infrastructures	Subventions de 20 % Subventions de 10 à 30 %	1 350

(1) 1 unité de compte européenne correspondait, au 19 janvier 1979, à 5,76440 FF.

CONCLUSION

Depuis la création du Fonds européen de développement régional, jusqu'en juin 1978, la Commission a approuvé l'octroi d'aides représentant un total d'un milliard 60 000 UCE pour 5 009 projets d'investissements; la France, pour sa part, s'est vu octroyer, pour l'année 1978, des concours de 82,63 millions d'UCE, concernant 432 projets d'investissements.

Pour l'avenir, la Communauté semble vouloir s'orienter vers trois directions: un renforcement du cadre d'analyse et d'évaluation de l'ensemble des économies régionales de la Communauté; des efforts en vue d'une meilleure coordination de la politique régionale et des autres actions de la Communauté; de même, tentatives d'une meilleure coordination des politiques régionales nationales.

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Au départ des statistiques disponibles, établir quelques cartes des disparités existant entre les régions européennes.
2. Les aides que les régions en difficulté reçoivent des États et de la Communauté européenne sont-elles bien à la mesure de la gravité des problèmes qu'elles connaissent?
3. Comment rendre plus efficaces les instruments financiers de la Communauté européenne?
4. Quels sont les liens entre la politique régionale et les autres politiques de la Communauté européenne?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Une recherche un peu plus approfondie sur les questions évoquées ci-dessus pourrait se faire sur la base des documents suivants, tous publiés par la Communauté européenne:

1. *Analyses et statistiques régionales:*
 - L'évolution régionale dans la Communauté, Bilan analytique, Bruxelles 1971, 316 pages.
 - Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie, Bruxelles, 3 mai 1973, 284 pages.
 - Statistiques régionales, Luxembourg 1971 et 1972.
 - Statistiques régionales: Population, emploi, conditions de vie, Luxembourg, 1975 et 1976.
 - Comptes régionaux, Agrégats économiques, Luxembourg 1976.
 - Concours financiers de la Communauté, Luxembourg 1977.

2. Sur les problèmes régionaux:

- Documents de la conférence sur les économies régionales, Vol. I, 457 pages et Vol. II, 241 pages, Bruxelles, 6-8 décembre 1961.
- Rapports de groupes d'experts sur la politique régionale dans la Communauté économique européenne, 404 pages, Bruxelles, juillet 1964.

3. Sur la politique régionale et ses instruments financiers:

- La politique régionale dans le Marché commun, Première communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté économique européenne, Paris, Bureau d'information des Communautés européennes, 48 pages, juin 1965.
- Une politique régionale pour la Communauté, Bruxelles 1969, 241 pages.
- Règlements et décisions du Conseil des Communautés européennes sur la politique régionale (Fonds européen de développement régional), extraits du *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 73 du 21 mars 1975.
- Rapports annuels (1975, 1976, 1977) du Fonds européen de développement régional.
- La politique régionale communautaire, nouvelles orientations, *Supplément* n° 2/77 au *Bulletin des Communautés européennes*, 44 pages, Bruxelles, juin 1977.
- Banque européenne d'investissement, Rapports annuels, depuis 1958.
- Banque européenne d'investissement: 20 ans, 1958-1978, Luxembourg 1978, 84 pages.

Autres références:

- *Romus (P): Économie régionale européenne*, Presse universitaires de Bruxelles. 3^e édition, novembre 1978, 312 pages.
- «Midi-Pyrénées et le Marché commun». Sous la direction du professeur Isaac. Université des sciences sociales de Toulouse, Centre de documentation et de recherche européennes, Place Anatole-France, 31070 Toulouse Cedex. 1978.
- «L'Aquitaine face au Marché commun», étude réalisée par R. Ghilardi de Benedetti. Institut d'économie régionale du Sud-Ouest. 1976.
- «L'Europe et les Alpes maritimes»: Institut européen des hautes études internationales de Nice. 1977.
- «L'Europe et le Maine-et-Loire»: Centre d'études et de recherches de l'École supérieure des sciences commerciales d'Angers — 1, rue Lakanal, 49000 Angers. 1975.
- «L'impact du Marché commun dans la région Nord-Pas-de-Calais»: Chambre régionale de commerce et d'industrie, Nord-Pas-de-Calais. 1977.
- «La Franche-Comté et l'Europe»: Institut de géographie, Université de Besançon. 1977.
- «L'apport financier des Communautés européennes à la région Rhône-Alpes»: Marie-Claude Plantin. Université Jean-Moulin (Lyon III). 1979.

La politique sociale a été très longtemps une préoccupation relativement secondaire de la Communauté pour le motif qu'elle était plutôt l'affaire des gouvernements: chaque pays, selon son degré de développement et selon l'état de la force syndicale, a développé des systèmes très complexes de sécurité sociale, de protection des travailleurs et d'assistance aux catégories sociales les plus défavorisées.

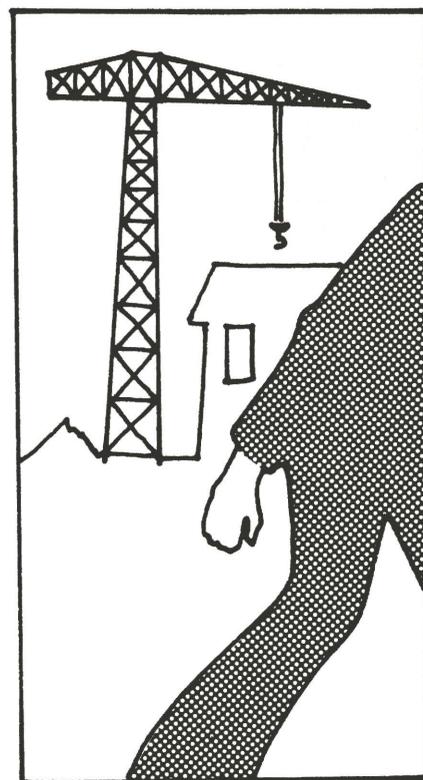
La Communauté, pour sa part, ne se préoccupait guère que de problèmes très spécifiques liés au développement même de la Communauté ou à certaines obligations précises du traité de Rome en matière sociale. C'est ainsi que la Communauté a réservé une attention particulière à tous les problèmes des travailleurs migrants, à ceux posés par l'égalité des hommes et des femmes en matière de conditions de travail et de salaires, et d'une manière générale aux problèmes de la formation professionnelle. En outre, la Communauté a lancé des actions ponctuelles au bénéfice des travailleurs handicapés, de logements pour les travailleurs migrants et des expériences pilotes pour l'émancipation sociale, culturelle et économique du quart monde.

Toutes ces actions s'exprimaient soit par des législations, soit par des transferts financiers. L'essentiel de ces transferts financiers s'accomplit par le truchement du Fonds social européen. Ce dernier, dont la dotation s'élève en 1979 à environ 4,4 milliards de FF, finance principalement des programmes de formation professionnelle pour les travailleurs amenés à changer d'emploi ou de lieu de travail. Ces programmes sont principalement réservés aux jeunes (environ 30 %) et aux régions ou secteurs industriels en difficulté (environ 50 %).

Mais cette conception relativement traditionnelle de la politique sociale, qui fait de celle-ci une action d'accompagnement de l'évolution économique stimulée par les marchés, s'efface progressivement au profit d'une approche plus volontariste et plus active. C'est que l'environnement économique s'est profondément modifié depuis 1973: le taux de croissance annuel de la Communauté a diminué des $\frac{2}{3}$ et le nombre de chômeurs s'élève selon les statistiques officielles à plus de 6 millions auxquels, selon la Confédération européenne des syndicats, il faut ajouter 3 millions de chômeurs non enregistrés. En outre, l'arrivée de jeunes générations plus importantes sur le marché du travail risque d'augmenter ce chiffre d'un million par an dans les années à venir.

Dans ces conditions, la politique sociale se voit assigner un objectif majeur: la restauration du plein emploi.

Le retour au plein emploi appelle une série de changements majeurs dans les comportements des partenaires sociaux — syndicats, patrons et gouvernements — et dans les structures économiques et sociales de la Communauté.





1. VERS UNE ÉCONOMIE DE CONCERTATION

Certains pays de la Communauté ont une forte tradition de consultation des organisations de travailleurs à tous les niveaux de la vie économique et sociale depuis l'entreprise jusqu'au niveau national, en passant par le niveau de la branche d'activité ou du secteur industriel ou tertiaire. Cette consultation a un champ d'action très variable, qui va de la détermination des salaires à la discussion des politiques de sécurité sociale, de la fiscalité et, d'une manière générale, des problèmes économiques et sociaux intéressant les travailleurs.

Mais, dans d'autres pays, la concertation est relativement fragmentaire et occasionnelle, de telle sorte que les décisions au plan de l'entreprise ou de l'État sont souvent perçues par les travailleurs comme des décisions unilatérales des patrons et des gouvernements. A l'inverse, les conflits du travail, au lieu de faire l'objet de procédures de consultation, débouchent souvent sur des actions de grèves ou d'affrontements.

La Communauté s'est efforcée de créer le cadre d'une consultation entre les partenaires sociaux sous une triple forme: le Comité économique et social, le Comité permanent de l'emploi et la Conférence tripartite. Parallèlement, les dernières années ont vu naître, dans une série de secteurs industriels, des comités sectoriels, dans lesquels siègent patrons, syndicats et Commission.

Au niveau de l'entreprise enfin, la Commission, par le dépôt d'un livre vert sur la participation des travailleurs, a posé le problème de la participation des travailleurs aux principales décisions concernant l'avenir de l'entreprise et le sort des travailleurs.

Le développement de la crise montre que les solutions qui s'imposent doivent être négociées entre partenaires plutôt qu'imposées par celui qui, à un moment donné, bénéficie du rapport de force le plus favorable. Car les changements sont d'une telle ampleur et s'étendent sur une période tellement longue que rien de solide, ni d'efficace ne peut être acquis par un coup de force patronal ou syndical. L'idée d'un consensus devient donc centrale et le but de cette concertation à différents niveaux est de réaliser un accord des partenaires sociaux sur les objectifs et les moyens de la politique économique et sociale.

La Conférence tripartite, qui se réunit annuellement et qui rassemble les gouvernements, les syndicats et les patrons en présence de la Commission européenne, s'est efforcée de dégager la base d'un tel consensus, mais jusqu'ici avec un succès très mitigé, notamment lors de la dernière tripartite qui s'est tenue le 9 novembre 1978 à Bruxelles.

2. UNE STRATÉGIE POUR LE PLEIN EMPLOI

Au sein de la tripartite, un accord a pu se dégager sur les grandes lignes d'une stratégie de retour au plein emploi. Tous les partenaires ont souscrit à l'idée qu'il fallait

1. stimuler la croissance. Pour y atteindre, il faudra d'abord assainir la situation en matière d'inflation et, parallèlement, relever la demande en provenance des catégories les plus défavorisées à l'intérieur de la Communauté et la demande en provenance des pays méditerranéens et des pays en voie de développement;
2. mettre en place le système monétaire européen (ce qui a été réalisé en mars 1979);
3. encourager la reprise de l'investissement, non seulement des investissements de modernisation qui ont pour effet de réduire encore l'emploi, mais surtout d'investissements correspondant aux besoins nouveaux de nos sociétés en matière de qualité de la vie, de solidarité sociale et culturelle et d'économie de l'énergie et des matières premières;
4. assurer l'adaptation des structures industrielles.
5. promouvoir les services. Ceux-ci deviennent dorénavant le secteur dans lequel l'emploi se développe le plus rapidement. Toutefois, il n'est possible de développer les services que dans la mesure où ceux-ci s'appuient sur une industrie très dynamique et très prospère. Autrement dit, il est impossible de développer artificiellement des services uniquement pour créer de l'emploi, par exemple par l'extension indéfinie de secteurs publics.

Toutefois, au-delà de ces lignes de convergence entre les partenaires sociaux, subsiste un désaccord profond entre les gouvernements et les patrons d'une part, les organisations syndicales de l'autre. Le différend porte sur la réduction de la durée du temps de travail.

Tout le monde est d'accord pour dire que le retour à une plus grande croissance économique ne suffira pas à résoudre le problème du chômage dans nos sociétés et cela pour une double raison: d'un côté, ceux qui cherchent un emploi n'ont pas toujours la formation que demandent ceux qui offrent un emploi; d'un autre côté, les progrès de la productivité du travail sont tels, en regard de la faible croissance de la demande, que seul un meilleur partage de la quantité de travail disponible dans nos sociétés peut éviter le maintien d'un volant de chômage permanent.

La Commission a proposé une meilleure répartition du travail par la réduction des heures supplémentaires, par l'élimination des abus de travail temporaire et par le développement d'un système de retraite plus flexible.

Les syndicats souscrivent à ces mesures, mais considèrent qu'elles sont loin de suffire et, en conséquence, revendiquent une diminution de la durée du travail de 10 % (de 40 à 36 heures sans diminution de salaire). A cela les patrons rétorquent que cela revient à augmenter le coût salarial de 10 % et que cette charge est intolérable à un moment où l'industrie européenne est mise en difficulté par ses concurrents extérieurs en raison de ces coûts trop élevés. Les syndicats font aux patrons le grief de refuser le dialogue: lorsqu'ils s'adressent à eux au plan national, les patrons renvoient le problème au niveau européen, et lorsque la question de la réduction du temps de travail est évoquée au niveau européen, la discussion tourne court et s'engage dans une impasse. En outre sur le fond, les syndicats font observer que la situation des coûts salariaux varie très fort de région à région et de secteur à secteur, et que les patrons la refusent même lorsqu'il est prouvé que l'impact sur l'activité industrielle sera marginal sinon insignifiant.

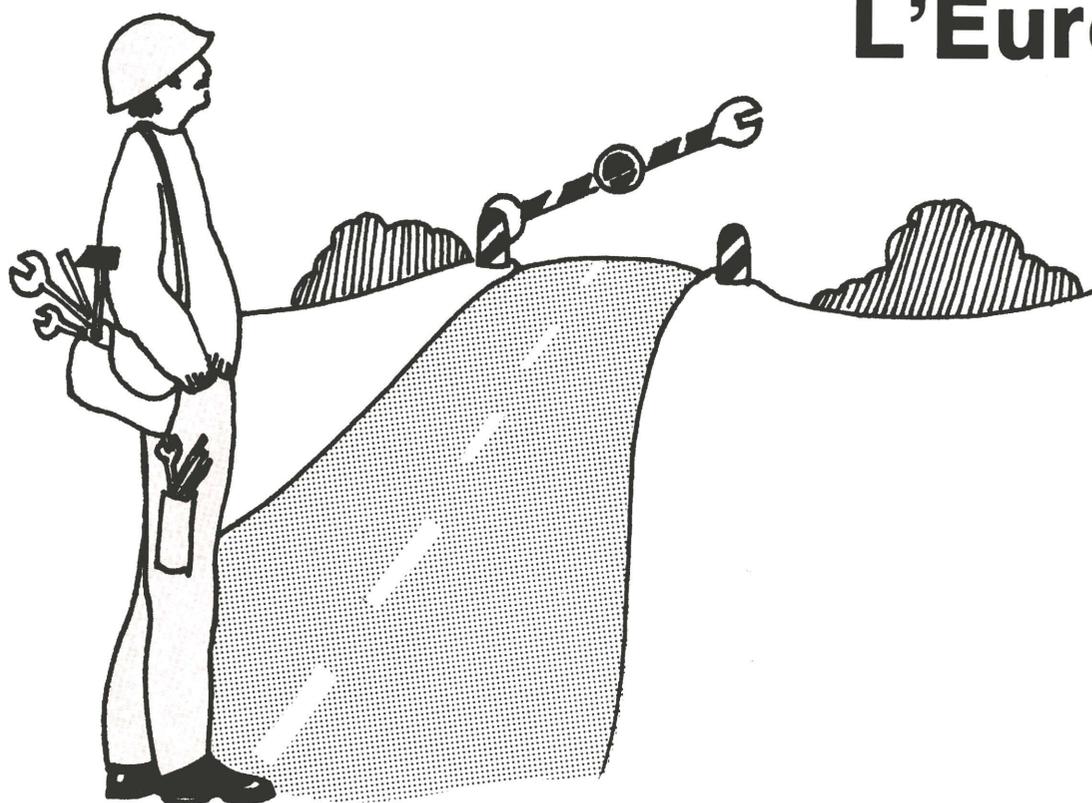
Il s'agit en l'occurrence d'un débat fondamental, qui se poursuit; afin que des conditions équitables de concurrence soient maintenues, il est admis aujourd'hui qu'il se déroule aussi au niveau européen.

D'autre part, il ne saurait être dissocié du problème non moins complexe posé par la recherche d'une convergence des économies nationales, qui présente des aspects de politique sociale très importants.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans les Communautés. (Publié en relation avec le Rapport général sur l'activité des Communautés européennes).
- Le nouveau Fonds social européen (textes officiels), 1972. 17 p., 2^e édition, 1977, 57 p.
- Programme d'action sociale. Bulletin des Communautés européennes. *Supplément 2/74*, 37 p., *Journal officiel des Communautés européennes n° C 13/74*.
- Les problèmes de l'emploi et la situation énergétique. 1974, Doc. SEC 1358 final, 26 p. et 1358/2 final, 26 p.
- Les perspectives de l'emploi dans la Communauté jusqu'en 1980. (Rapport sur les premiers travaux d'un groupe d'experts indépendants auprès de la Commission), juillet 1976, 72 p.
- De l'éducation à la vie active. *Bull. CE, Supplément 12/76*, 70 p., JOCE n° C 308/76.
- La préparation professionnelle pour les jeunes en chômage ou menacés de perdre leur emploi. (Recommandation de la Commission aux États membres). Juillet 1977, JOCE n° L 180/77.
- L'emploi des jeunes. (Communication de la Commission au Conseil). *Bull. CE, Supplément 4/77*, 35 p.
- Égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et féminins (Directive du Conseil), JOCE N° L 45/75.
- Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'application au 31. 12. 72 du principe d'égalité entre les rémunérations masculines et féminines. Doc. SEC (73) 3 000 final, 18. 7. 73.
- Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'application au 31. 12. 73 du principe d'égalité entre les rémunérations masculines et féminines au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni. Doc SEC (74) 2721 final, 17. 7. 74.
- Égalité de traitement entre les travailleurs masculins et féminins (accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et conditions de travail) (Directive du Conseil). JOCE n° L 39/76.
- Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles. *Bull. CE. Supplément 3/76*, 25 p.
- La scolarisation des enfants de travailleurs migrants (Directive du Conseil), JOCE n° L 199/77.
- Programme de projets pilotes et d'études pilotes pour combattre la pauvreté (Décision du Conseil), JOCE n° L 199/75.
- Orientations pour un programme communautaire concernant la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail. Doc. COM (75) 138 final, 8. 4. 75.
- La signalisation de sécurité sur le lieu de travail. (Directive du Conseil), JOCE n° 229/77.
- Réforme de l'organisation du travail. (Communication de la Commission au Conseil). Doc. COM (76) 253 final, 3. 6. 76.
- Participation des travailleurs et structure des sociétés. *Bull. CE, Supplément 8/75*, 111 p.
- Un rôle accru dans l'entreprise pour le travailleur européen. *Documentation européenne 1977/3*.
- Rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs. (Directive du Conseil), JOCE n° L 48/75.
- Rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises. (Directive du Conseil). JOCE n° L 61/77.
- Modernisation des logements. (Rapport sur le programme expérimental de construction de la CECA), 1975, N° cat. 8451.
- Trine, A.: Les principales obligations des employeurs en matière sociale dans les pays de la Communauté économique européenne. Bruxelles, *Samson*, 1973.

L'Europe et les



I — Situation et importance du phénomène

Le recours à l'immigration est un phénomène qui a existé en Europe dès avant la guerre de 1939-1945, surtout dans le secteur des mines.

Après la guerre, il a connu un développement sans précédent et tout spécialement au cours de ces quinze dernières années (sous l'effet de l'expansion économique des années 60), où il s'est étendu dans la plupart des secteurs de la vie économique.

Ce phénomène est d'une importance considérable puisque, actuellement, le nombre de travailleurs migrants occupant un emploi à caractère permanent dans les pays de la Communauté est évalué à plus de 6 millions.

Avec leur famille on compte plus de 11 millions de population étrangère.

Ils forment par conséquent, un 10^e «État fantôme» dans la Communauté, ou par ordre d'importance numérique, un 6^e État CEE.

migrants

A — D'OÙ VIENNENT-ILS PRINCIPALEMENT?

En 1959, les travailleurs migrants de l'ancienne Communauté des Six étaient, pour les $\frac{3}{4}$, originaires des États membres (principalement d'Italie), $\frac{1}{4}$ d'entre eux seulement provenant de pays tiers.

Dans la nouvelle Communauté des Neuf, depuis 1973, ces proportions se trouvent inversées et sur ce total de ± 6 millions de travailleurs migrants, près de 73 % (c'est-à-dire $\frac{2}{3}$) sont d'origine extra-communautaire (pays tiers).

Ces travailleurs, *non originaires des États membres*, proviennent principalement des pays du Bassin méditerranéen et des pays en voie de développement, excepté ceux qui sont occupés au Royaume-Uni et qui proviennent du Commonwealth.

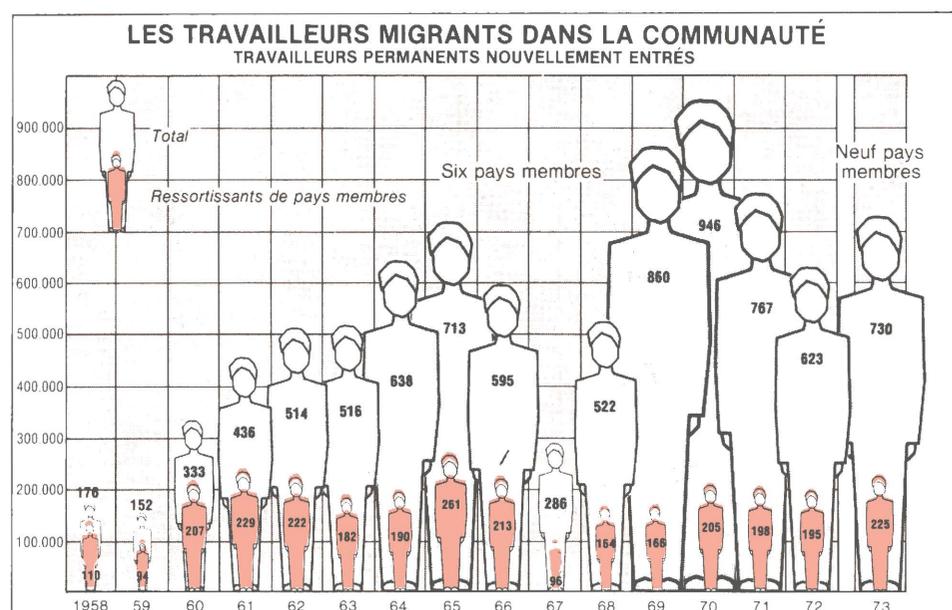
Il s'agit surtout de travailleurs turcs, yougoslaves, espagnols (environ 0,5 million par nationalité) et d'Algériens (en grand nombre en France).

Quant aux *travailleurs migrants communautaires*, ils viennent surtout d'Italie et d'Irlande, régions pauvres de la Communauté.

A ces deux catégories de migrants, viennent s'ajouter les *migrations clandestines*, dont le nombre est évalué à environ 10 % de la main-d'œuvre étrangère occupée.

Les entreprises qui occupent ces travailleurs clandestins, profitent d'avantages financiers considérables puisqu'elles ne doivent pas supporter les coûts (charges sociales et patronales, etc.) normalement requis pour l'emploi des autres travailleurs.

Quant aux travailleurs clandestins eux-mêmes, ils sont à la merci des pires difficultés d'exploitation ou d'expulsion à cause du manque de protection légale.



B — IMPORTANCE DU PHÉNOMÈNE

● en fonction du pays CEE

En effet, le taux de participation de cette main-d'œuvre migrante à l'emploi salarié, varie selon les pays d'immigration: Belgique: 7 % — Allemagne: 11 % — Danemark: 2 % — France: 10 % — Luxembourg: 35 % — Pays-Bas: 3 % — Royaume-Uni: 7 %.

● en fonction de la structure industrielle de la Communauté

Ces travailleurs migrants sont surtout concentrés dans des zones caractérisées par

- leur industrialisation intensive,
- leur forte densité de population.

Exemple: le Land de Bade-Wurtemberg en république fédérale d'Allemagne.

La concentration des migrants dans ces régions a posé des problèmes difficiles au plan de l'infrastructure sociale.

● par secteur d'activité

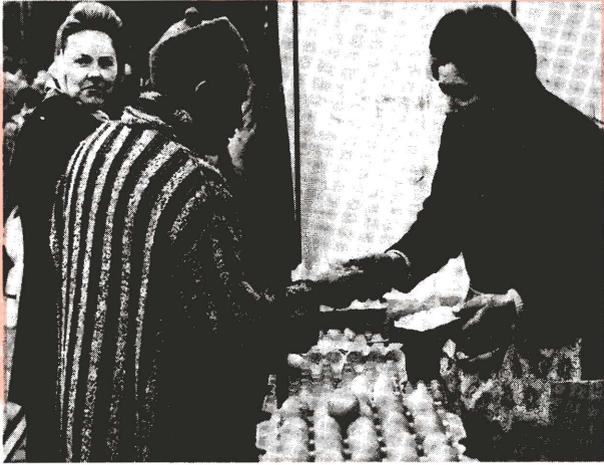
D'une manière générale, on peut dire que près des $\frac{3}{4}$ des travailleurs migrants sont des ouvriers et des manœuvres, et que seulement 20 % d'entre eux sont recrutés comme contremaîtres ou ouvriers spécialisés.

Ils viennent essentiellement du secteur de l'industrie, du bâtiment et génie civil et des services marchands.

● nombre de migrants au chômage

Pour ne prendre qu'un exemple, celui de la France, au 31 décembre 1977, le nombre des demandeurs d'emploi étrangers s'élevait à 115 523 représentant 10,1 % de la masse globale.

II — Leur statut



A — DES TRAVAILLEURS MIGRANTS COMMUNAUTAIRES

Les travailleurs migrants ressortissants des États membres de la Communauté jouissent de la *libre circulation* à l'intérieur de la Communauté pour y exercer une activité salariée.

En 1968, est entré en vigueur le règlement visant à l'*élimination de discriminations* fondées sur la nationalité, en ce qui concerne l'*emploi, la rémunération* et les autres *conditions de travail*.

Ils bénéficient des *mêmes avantages sociaux et fiscaux*, des mêmes conditions d'accès à l'*enseignement professionnel*.

Cependant, en matière de libre circulation, il existe encore une discrimination entre travailleurs nationaux et travailleurs migrants communautaires; ces derniers *ne peuvent accéder à un emploi dans l'administration publique*. En outre, les États membres peuvent toujours se prévaloir de limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Ils bénéficient d'un salaire égal et de *conditions de sécurité sociale identiques* par rapport au travailleur national.

Allocations de chômage

Un *Italien en chômage en France* touche les mêmes prestations que le chômeur français, à partir du moment où il remplit les conditions requises (durée minimale de stages).

On tient compte de ses années de travail passées dans son pays d'origine.

Les pensions

Adoption du même principe, c'est-à-dire qu'il touche *les mêmes prestations que les nationaux* et l'on *totalise ses périodes d'assurance*.

La période d'assurance exigée en Italie et en Allemagne, par exemple, est de quinze ans.

Si un travailleur a été occupé pendant dix années en Italie et cinq années en Allemagne, il ne remplit les conditions dans aucun des deux pays.

Cependant, le règlement 1408.71 du Conseil a *adopté le principe de la totalisation du nombre des années*.

Par conséquent, dans notre exemple, le travailleur remplit les conditions de stages requises. Il reçoit alors de ces deux pays une fraction de la pension:

10/15 de la pension théorique italienne,

5/15 de la pension théorique allemande.



Exportation des prestations

Les législations de sécurité sociale ont en général un caractère territorial.

Néanmoins, les réglementations communautaires ont prévu l'exportation des prestations.

Exemple: Un Italien vient en Belgique pour y exercer une activité professionnelle.

Il laisse sa famille en Italie.

En vertu de ce règlement, en cas de maladie, par exemple, la famille touche les prestations comme si le chef de famille était assuré en Italie.

Les allocations familiales

Dans ce secteur, il n'y a pas encore de système uniforme de paiement.

En effet, les droits des travailleurs migrants dont les membres de la famille sont restés dans le pays d'origine sont déterminés de deux manières:

- le travailleur bénéficie des allocations familiales du pays où réside la famille,
- ou il bénéficie des allocations familiales du pays d'emploi (la solution adoptée par la majorité des États membres, aujourd'hui).

Si la famille réside dans le même pays que le travailleur migrant, l'égalité de traitement est assurée sans discrimination.

La France, par exemple, a opté pour la première solution, et elle fait payer au pays de résidence de la famille les prestations.

Ensuite, elle rembourse au pays de résidence ce que ce pays a versé à la famille.

La décision d'une disposition uniforme pour les Neuf sera difficile à obtenir, car si, pour la France, le problème est surtout celui des pays tiers (pression des pays du Maghreb, et de l'Algérie en particulier, qui exporte une main-d'œuvre abondante en France), les perspectives de nouvelles adhésions (la Grèce, le Portugal et l'Espagne) font hésiter les autres États membres.

Il y a maintenant trois pays opposés à une uniformisation dans le sens des exportations des allocations familiales: l'Allemagne, et la Belgique soutenant la position française.

L'exercice des droits syndicaux

Les travailleurs migrants ressortissants des États membres peuvent s'affilier aux organisations syndicales, y exercer des droits syndicaux (y compris le droit de vote et le droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise).

Cependant, on ne peut affirmer qu'ils soient traités sur un strict pied d'égalité avec les nationaux.

L'article 48, paragraphe 3, du traité laisse en effet la possibilité aux États d'invoquer des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, qui leur permettent de retirer non pas le permis de travail mais le permis de séjour.

Les travailleurs migrants, qu'ils soient originaires d'un pays de la Communauté ou d'un pays tiers, sont aujourd'hui exclus de l'exercice de droits civiques ou politiques dans le pays d'accueil, sauf au Royaume-Uni (pour les travailleurs migrants originaires du Commonwealth ou d'Irlande) et en Irlande.

Par ailleurs, ces travailleurs se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leurs droits politiques dans leur pays d'origine.

Les droits spéciaux

Lors du Sommet européen des chefs d'État et de gouvernement en décembre 1974, il fut décidé d'étudier les conditions et les délais dans lesquels on pourrait attribuer aux citoyens des neuf États membres des *droits spéciaux* comme membres de la Communauté.

Les droits spéciaux n'incluent pas, selon l'avis de la Commission (doc. COM (75) 321 final — juillet 75):

- les droits civils ou privés et les libertés publiques, qui sont en principe octroyés à tous les étrangers;
- ni les droits économiques et sociaux;
- ni l'accès à la fonction publique européenne, le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen, qui font partie d'un acquis résultant des traités communautaires.

Il s'agit essentiellement du droit de vote, d'éligibilité et d'accès aux fonctions publiques au niveau des collectivités locales, régionales et nationales, et qui sont *les droits politiques traditionnellement refusés aux étrangers*.

A ce stade-ci, la Commission écarte la possibilité du droit d'éligibilité au niveau national et l'accès aux fonctions publiques hautement politiques.

B — DES TRAVAILLEURS MIGRANTS RESSORTISSANTS DES PAYS TIERS

Leur situation est totalement différente de celle des travailleurs migrants communautaires. Elle met clairement en évidence l'existence de deux catégories de migrants dans la Communauté.

Alors que les migrants communautaires bénéficient d'une réglementation communautaire, la condition des travailleurs migrants originaires des pays tiers est déterminée:

- par chaque État membre à travers des *accords bilatéraux*;
- par des accords d'association entre la Communauté et certains États qui ont vocation d'adhésion (Grèce — Turquie);
- par des accords de coopération et des accords commerciaux, qui comportent un volet relatif aux problèmes de main-d'œuvre et de sécurité sociale, entre la Communauté et certains pays tiers.

D'autre part, il leur est impossible de pénétrer librement sur le territoire de la Communauté pour y exercer une profession salariée, sans présenter un *contrat de travail* (dont l'obtention exige des procédures longues et des contrôles administratifs).

En matière d'emploi: les États membres réservent totalement ou partiellement l'exercice de certaines professions aux ressortissants de la Communauté.

Ils jouissent rarement de *droits syndicaux*, car les fonctions de délégués de personnel ou de membres de comités d'entreprises sont réservées aux nationaux.

L'admission de la famille du travailleur sur le territoire du pays d'accueil n'est autorisée en général qu'après une période d'emploi du travailleur de un à quelquefois deux ans.

En outre, les travailleurs migrants ressortissants des pays tiers n'ont en général pas droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne les *prestations de sécurité sociale*.

Certaines de ces prestations leur sont accordées, mais elles varient en fonction du degré de libéralisme de l'État membre en question et du contenu des accords bilatéraux.

III — Bilan

Les migrations en Europe ont suivi une longue évolution depuis la fin du siècle dernier. Elles sont non seulement le reflet de l'histoire de la pensée sociale et politique de diverses époques, mais elles sont également tributaires de contraintes historiques de nature économique.

La pensée sociale, politique et économique

— Tout d'abord, dans le *passé*, on estimait que l'émigration était profitable aux pays tiers, qu'elle leur fournirait des possibilités d'emploi que les travailleurs migrants ne pouvaient trouver dans leur pays d'origine, et qu'ils pourraient acquérir à l'étranger des qualifications dont l'utilisation, en cas de retour, permettrait d'accélérer le développement économique de leur pays d'origine.

Aujourd'hui, *ces hypothèses* sont *remises en question*. On a constaté que, d'une part, la plupart des travailleurs migrants originaires des pays tiers ne dépassaient jamais le niveau de travailleurs non qualifiés dans la Communauté et que, d'autre part, les faibles *qualifications* qu'ils acquéraient *ne correspondaient pas nécessairement aux besoins de leur pays d'origine*.

En outre, rares sont ceux qui retournent dans leur pays d'origine. Aussi, ces *pays tiers* souffrent d'une *perte croissante de main-d'œuvre*.

— Ensuite, dans le *passé* mais aujourd'hui encore, la notion d'«*étranger*» est perçue comme essentiellement négative: celui qui n'est pas un national est donc un agent potentiellement capable de troubler l'ordre public.

Ajoutant à cette notion celle de «*travailleur*», il est intervenu un besoin supplémentaire, celui de la priorité nationale de l'accès à l'emploi.

— Enfin, une nouvelle dimension vient s'ajouter aujourd'hui: *celle de la crise*, et l'opinion publique considère le phénomène migratoire comme un des responsables de la crise.

Sur le plan strictement économique

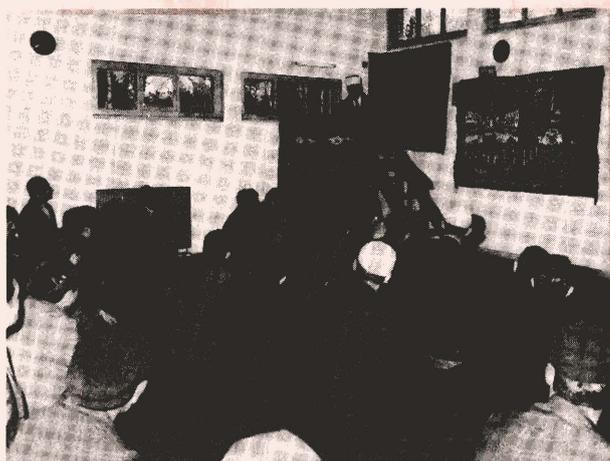
Avant 1973, la Communauté avait vécu une longue période de croissance économique avec un marché du travail capable d'absorber une quantité notable de main-d'œuvre étrangère, à laquelle firent appel les pays européens, surtout pour les travaux les plus pénibles ou les moins bien rétribués: à la fin des années 60, plus de 800 000 travailleurs émigrèrent chaque année des pays du Bassin méditerranéen vers les régions industrielles d'Europe occidentale.

Il apparaît clair aujourd'hui que toute politique migratoire doit tenir compte à la fois des besoins d'ensemble des sociétés d'accueil et des sociétés d'origine des migrants.

De plus, les nouveaux choix ne se posent pas uniquement en termes économiques, mais aussi dans leur dimension sociale et morale. En effet, la population étrangère connaît non seulement un problème d'insertion dans le pays d'accueil, mais aussi un problème de réintégration dans le pays d'origine.

Enfin, la politique migratoire liée à l'emploi doit tenir compte des nécessités de la coopération internationale et de la nouvelle division internationale du travail, en contribuant à créer sur place, dans les pays tiers, les emplois nécessaires.

Les engagements communautaires en matière de migration depuis la signature du traité de Rome:



1. La libre circulation des travailleurs est juridiquement réalisée en 1968 et constitue une pièce maîtresse de l'intégration sociale.
2. Le *Programme d'action sociale*, qui identifie le groupe migrant comme une des priorités dans le domaine social (1974). Le champ d'application du Fonds social européen est alors étendu.
3. Le *Programme d'action en faveur des travailleurs migrants* (1976).
4. Le *Programme d'action en matière d'éducation* (1976) visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants dans le pays d'accueil, la promotion de l'enseignement de la langue et de la culture d'origine.
5. L'ouverture de négociations avec les pays tiers, surtout du Bassin méditerranéen, où figure aussi le volet main-d'œuvre.

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Quelle devrait être à votre avis la politique de la Communauté pour les migrants de la deuxième génération (enfants de travailleurs migrants?) et dans quelles grandes lignes de force devrait-elle s'inscrire?
2. Dans le domaine de la sécurité sociale, que pensez-vous d'une carte européenne de la santé qui serait délivrée par les organismes nationaux à leurs assurés, et qui leur permettrait de bénéficier de la sécurité sociale dans les autres pays membres au moyen d'un système de «clearing» entre les organismes nationaux?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Kayser, Bernard, Migration de main-d'œuvre et marchés du travail, Rapport de synthèse des enquêtes conduites dans le cadre du programme du Groupe de travail sur la migration du Comité de la main-d'œuvre et des affaires sociales, Paris, *OCDE*, 1971, 162 p.
- Hanotian, Bernard, Problèmes de sécurité sociale des travailleurs migrants, Bruxelles, *Larcier*, 1973, 178 p.
- Travailleurs migrants, Genève, *OIT, BIT*, 1974, Rapport 7 (1).
- Allaya, Mahoud, Les migrations internationales des travailleurs du Bassin méditerranéen et la croissance économique, *Institut agronomique méditerranéen*. Montpellier, *IAM*, 1974, 373 p.
- George, Pierre, Les migrations internationales, Paris *PUF*, 1976, 230 p.
- Quentin, Jean-Pierre, Les droits des travailleurs migrants dans la CEE, *Diffusion Europe Presse et Publicité* avec accord du Bureau d'information des CE à Paris. Paris, *Depp*, 1976.
- Triesscheijn, Ton J. M., Facteurs qui influencent l'intégration des enfants de migrants dans l'éducation préscolaire aux Pays-Bas. Strasbourg, *CE*, 1976.
- Montualon, Robert de, Aspiration des jeunes travailleurs migrants en Europe occidentale. Paris *UNESCO*, 1976, 37 p.
- Gaudemar, Jean-Paul De, *Mobilité du travail et accumulation du capital*, Paris, *Maspéro*, 1976, 270 p.
- La sécurité sociale des travailleurs migrants. Guide n° 3, 1976. *Série L'Europe en bref*.
- Van Gendt, Rien, Services pour le retour et la réinsertion des travailleurs émigrés. Paris, *OCDE*, 1977, 70 p.
- Bourguignon, François, Galloirs, Hamonno Georges, Choix économiques liés aux migrations internationales de main-d'œuvre. Le cas européen. Paris, *OCDE*, 1977, 309 p.
- Les droits des travailleurs migrants dans la Communauté (DEPP, Maison de l'Europe, 35-37, rue des Francs-Bourgeois, 75004 Paris).

DÉFINITION DU QUART MONDE

Si le niveau de vie s'est considérablement élevé, si la protection sociale s'est largement répandue dans les pays de la Communauté, force est de constater que la misère (taudis, mauvaise alimentation et manque de soins médicaux, retard dans l'enseignement et l'information, etc.) est toujours présente dans la Communauté.

La notion de misère est très difficile à délimiter et si l'on s'en tient à la définition arrêtée par le Conseil de ministres de la Communauté, elle comprend «les individus et les familles dont les ressources sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre dans lequel ils vivent».

Dans la CEE, ils sont environ 10 millions, ce qui représente à peu près la population de la Belgique.

La pauvreté n'est pas seulement une question de revenu (moins de 12 FF par jour et par personne), elle est un phénomène multidimensionnel:

- *économique*: revenus très faibles;
- *culturel et professionnel*: manque de formation et de qualification, pas de travail ou travail intermittent;
- *sanitaire*: santé précaire, handicaps physiques, alcoolisme, etc.;
- *touchant aux conditions de vie*: logements insalubres ou même absence de logement;
- *lié au comportement*: isolement, agressivité, manque de communication.

C'est un cercle vicieux: très tôt, les enfants du quart monde subissent eux-mêmes les humiliations dont souffrent leurs parents, ils arrivent sur le marché du travail sans formation professionnelle et n'ont, par conséquent, que leur force physique à offrir.

Leur emploi leur offre un minimum de stabilité: soit parce qu'ils sont dangereux ou saisonniers.

Engagés sans contrat, ils sont les premiers à être licenciés.

BILAN

Les mesures qui ont été prises jusqu'ici au plan européen ont la forme d'expériences pilotes.

La CEE souhaitait inciter les gouvernements de chaque État membre à *dégager des objectifs communs* pour faire converger l'évolution des politiques nationales — économiques et sociales.

A ce titre, elle a défini en 1974 un programme d'action de lutte contre la pauvreté, et elle finance 27 projets pilotes.

Ces projets poursuivent quatre objectifs communs:

- assurer une aide matérielle et psychologique (sortir le quart monde de son isolement);
- sensibiliser le public;
- développer une politique d'action sociale adaptée aux besoins.

Chaque projet a ses particularités propres, mais ils peuvent néanmoins être considérés suivant trois grands domaines d'intervention:

1. une *première catégorie de projets* s'attaque plus spécifiquement aux problèmes de la *petite enfance* pour briser le cercle de la pauvreté dès ses premières manifestations.

Exemple: Projet en Grande-Bretagne, permettant aux mères qui désirent poursuivre une activité professionnelle, de mettre leurs enfants dans des structures d'accueil dans lesquelles elles sont directement impliquées.

2. un *deuxième groupe* de projets vise à l'amélioration des structures administratives en faveur des pauvres.

Exemple: Projet italien de Padoue, qui essaie d'aider les personnes très pauvres sans créer pour elles une administration «spécialisée», mais bien en utilisant un système local intégré de services sociaux et médicaux.

3. Enfin, un *troisième ensemble de projets* relève plus directement du *développement communautaire*.

Exemple: En Écosse, un projet global a été mis en œuvre pour moderniser des logements particulièrement délabrés dans la banlieue d'Édimbourg.



Citons quelques projets plus spécifiques: en général, la population du quart monde ne connaît pas les prestations dont elle peut bénéficier.

A ce titre, la Communauté soutient actuellement un projet de recherche sur les moyens à utiliser pour faire mieux connaître ces prestations à leurs bénéficiaires en *Irlande du Nord*.

Dans un autre domaine, la Communauté contribue à l'étude d'un projet visant à lutter contre l'appauvrissement de la vie sociale et culturelle de quatre grands ensembles d'habitations HLM situés en France, et dont les populations cumulent tous ces handicaps.

Ce projet prévoit une action globale associant des interventions sur:

- l'habitat (réaménagement éventuel des logements, des parties communes, des façades),
- les équipements et les services collectifs,
- la vie sociale avec, comme apport prioritaire, la participation des habitants à la mise en œuvre du programme (animation socio-culturelle — formation — éducation sanitaire et sociale — prévention — réinsertion professionnelle).

Il existe un autre projet du même type pour le lotissement Bergsteig de la ville de Amberg en Allemagne, son objectif étant d'élaborer un catalogue de mesures sociales ainsi que des modèles de travail social et d'activités d'équipes.

L'éventail de ces problèmes est considérable, et les solutions qui y sont apportées sont encore trop faibles à la fois au niveau national et au niveau communautaire.



SUGGESTIONS DE TRAVAUX

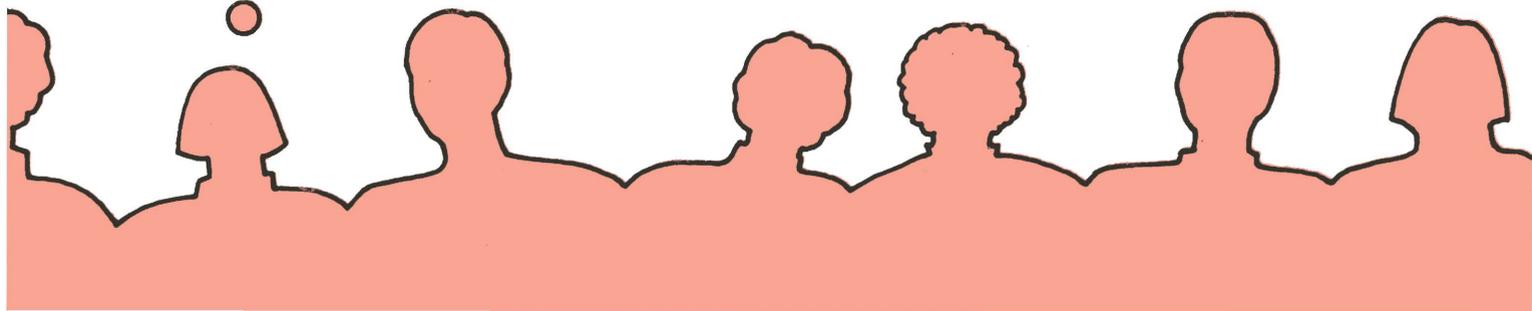
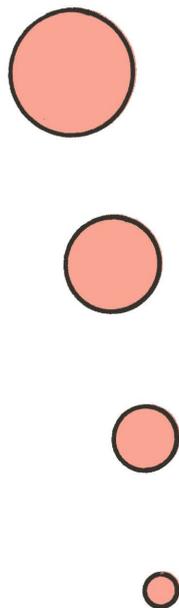
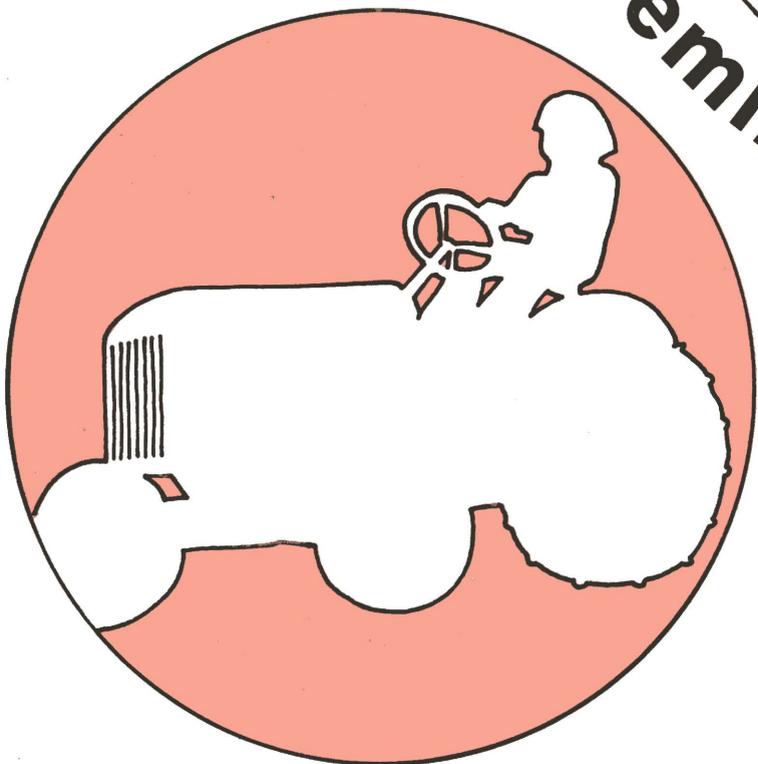
1. Quelle place faut-il réserver au quart monde dans les politiques menées par la Communauté:
 - par rapport à des secteurs tels que la qualité de la vie;
 - en tenant compte de la croissance qui est ralentie aujourd'hui?
2. Les problèmes du quart monde sont plus particuliers à certaines régions. Aussi, les actions menées par la Communauté (projets pilotes) diffèrent de celles menées par les États membres individuellement (opérations ponctuelles):
 - Pourriez-vous décrire certaines actions menées au niveau national?
 - Voir dans quelle mesure elles pourraient se concevoir au niveau communautaire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

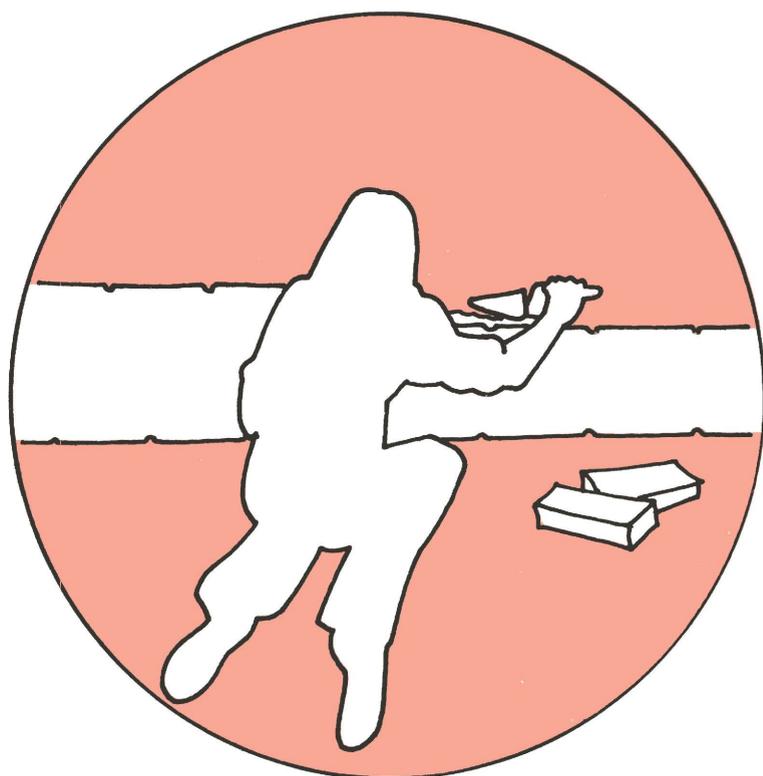
- Labbens, Jean, *Le quart monde*, Éd. Sciences et Service.
- La perception de la misère en Europe, Étude d'opinion effectuée dans les pays de la Communauté européenne dans le cadre des projets pilotes pour lutter contre la pauvreté, Réf. V/171/77 — f. Mars 77.
- Le Quart Monde, 10 millions de personnes en Europe, *Euroforum* N° 33/77, 20 septembre 1977.
- Pauvreté, 10 millions d'inconnus en Europe, *Euroforum* N° 41/76, 16 novembre 1976.
- Delperee, A., Action pour la lutte contre la pauvreté, Rapport général (Séminaire du 18 au 22. 9. 1977).

L'emploi

et les femmes

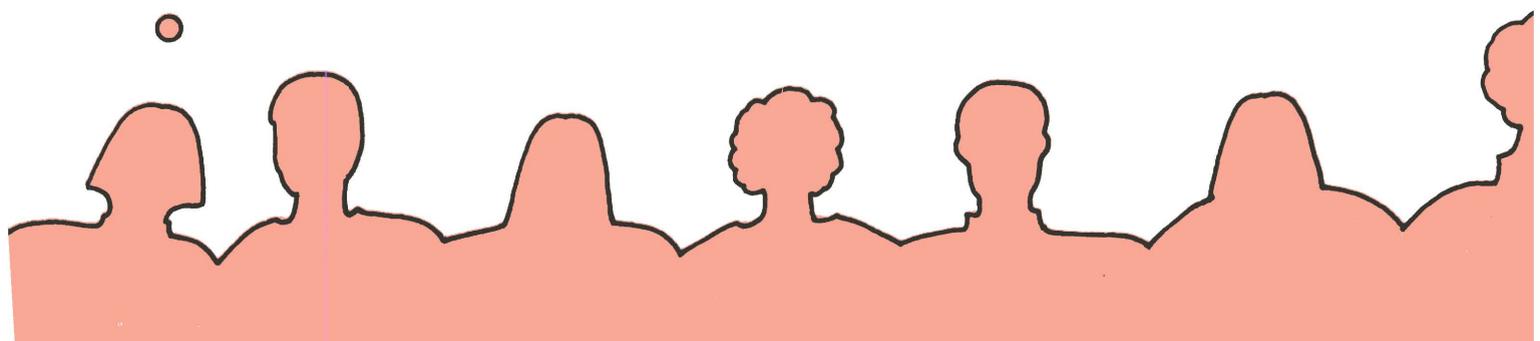


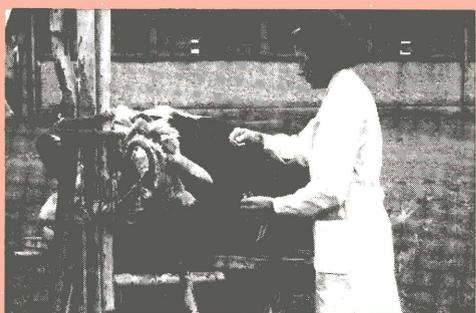
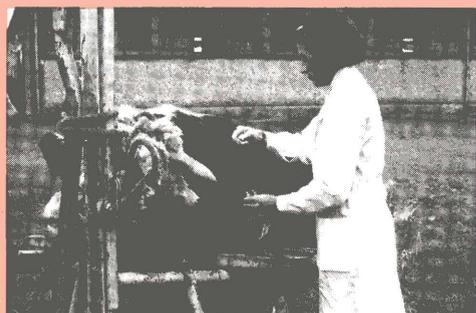
Au nombre de 130 millions, les femmes forment plus de la moitié (51 %) de la population de la Communauté. Citoyennes et électrices «à part entière», elles sont concernées par l'ensemble des politiques et des réalisations européennes. Toutefois, certaines mesures leur sont plus particulièrement destinées, notamment dans le domaine de l'emploi. L'action de la Communauté en faveur des 38 millions de femmes qui travaillent prend trois formes: législative, financière et informative.



I — Près d'une femme sur deux travaille

Dans l'ensemble de la Communauté, près d'une femme sur deux travaille: 44 % des femmes âgées de 14 à 59 ans ont un emploi. Une femme mariée sur trois travaille. Ces taux d'activité sont en augmentation constante depuis dix ans, en dépit des difficultés d'emploi suscitées par la crise économique.





Taux d'activité, en % (1975)

	<i>Ensemble des femmes</i>	<i>Femmes mariées</i>
Allemagne	47,4	35,3
France	50,8	40,2
Italie	28,6	20,1
Pays-Bas	26,4	15,2
Belgique	40,2	30,9
Luxembourg	33,7	20,9
Royaume-Uni	55,5	45,1
Irlande	32,4	13,1
Danemark	56,1	46,3
Europe des Neuf	44,1	33,9

Source: Office Statistique des Communautés européennes.

Dans l'ensemble de la Communauté, les femmes représentent environ 37 % de la population active totale, ce taux variant selon les pays de 28 % (Irlande) à 43 % (Danemark).

Parmi les quelque 38 millions d'Européennes qui travaillent, 7 % sont dans l'agriculture, 28 % dans l'industrie, et 65 % dans les services.

La grande majorité d'entre elles (85 %) sont salariées, les autres sont indépendantes (environ 7 %) ou aides familiales (principalement dans l'agriculture). Certes, leur situation diffère de pays à pays, mais l'on retrouve partout, à des degrés variables, les mêmes grandes caractéristiques:

- l'emploi des femmes est le plus souvent concentré dans certains secteurs ou certaines catégories professionnelles, généralement les moins qualifiées, à faible rémunération et aux perspectives de promotion limitées. Il s'agit en particulier du textile, de certaines industries de transformation, des services et notamment de la distribution;
- l'orientation et la formation professionnelle des jeunes filles et des femmes présentent de sérieuses carences: éventail de choix limité, préférence pour des cycles d'enseignement plus courts — offrant moins de qualification donc moins de débouchés — ou de bas niveau, faible utilisation des possibilités de formation ultérieure;
- enfin, qu'elle entraîne une interruption réelle ou potentielle de la carrière, la vie familiale (mariage, maternité) influence le déroulement de la vie professionnelle des femmes.

Pour les femmes, les conséquences de cette situation de fait sont doubles: d'une part, leurs rémunérations sont inférieures à celles des hommes, d'autre part, elles sont plus durement touchées par le chômage.



Les écarts réels entre les rémunérations des hommes et des femmes sont difficiles à établir de manière absolument exacte, car les gains effectifs recouvrent de nombreux éléments, où peuvent intervenir des discriminations indirectes, et qui faussent la comparaison: par exemple, la durée du travail, le paiement des heures supplémentaires à des taux majorés, la structure sectorielle de la main-d'œuvre, les qualifications professionnelles, l'ancienneté et l'âge des travailleurs, la taille des établissements etc. Compte tenu de ces réserves, l'on estime que, selon les pays, les gains moyens des femmes sont de 10 à 20 % inférieurs à ceux des hommes dans l'industrie, de 15 à 30 % dans le commerce, et de 5 à 23 % dans les banques et les assurances.

Dans les pays de la Communauté, l'on constate que le taux de chômage des femmes est généralement supérieur à celui des hommes. Les exceptions à cette constatation recouvrent deux types de situation: d'une part, l'importance dans certains pays du travail à temps partiel qui peut être une forme de chômage caché; d'autre part, le fait que les femmes ne vont pas toujours s'inscrire comme chômeuses lorsqu'elles savent qu'il n'y a pas, ou peu, d'emplois disponibles dans leur région, ou qu'elles n'ont pas droit à une indemnité.

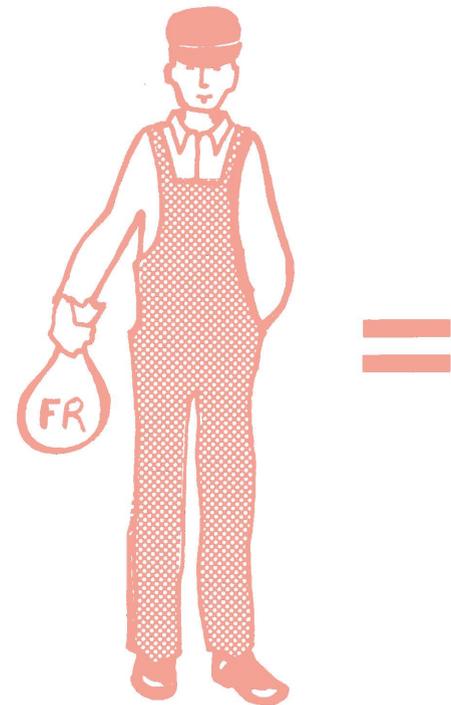
Au cours de l'année 1977, alors que le taux de chômage des hommes n'a jamais excédé, pour l'ensemble de la Communauté, 5,7 %, celui des femmes n'est jamais descendu en dessous de 6,2 %. Entre août 1977 et août 1978, le nombre des chômeurs masculins a baissé de 1,3 %, celui des chômeurs féminins a augmenté de 5 %.

Taux de chômage, en %

	1976		1977		Août 1978	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Allemagne	3,6	5,1	3,3	5,2	2,7	5,1
France	3,3	5,8	3,7	6,8	4,1	7,2
Italie	5,7	7,7	6,0	9,4	5,7	9,2
Pays-Bas	4,6	4,0	4,2	4,8	3,9	5,8
Belgique	4,5	10,8	4,9	13,0	5,5	14,9
Luxembourg	0,3	0,4	0,5	0,8	0,6	1,2
Royaume-Uni	6,4	3,3	6,7	4,2	6,9	5,1
Irlande	10,9	6,8	10,7	6,9	9,5	6,4
Danemark	5,3	4,3	6,0	5,9	5,6	7,0
Europe des Neuf	4,8	5,4	5,0	6,8	4,9	6,7

Source: Office Statistique des Communautés européennes.

II — Que fait la Communauté?



Pour remédier à cette situation, et en particulier éliminer les discriminations qui s'exercent contre les femmes dans l'emploi, la Communauté peut agir de trois manières: par la législation communautaire, à l'aide d'instruments financiers et au moyen d'actions d'information. A l'intérieur de la Commission, quatre divisions sont concernées par les femmes:

- le Bureau pour l'emploi des femmes couvre tout l'ensemble des questions d'emploi,
- la division Salaires, Revenus et Action sociale traite de l'égalité des rémunérations,
- l'une des divisions du Fonds social européen gère les fonds destinés à la formation professionnelle des femmes,
- une unité spécialisée est chargée de l'information de la presse et des organisations féminines.

Dans le traité de Rome instituant la Communauté, les femmes ne figurent qu'une fois: à l'article 119 qui stipule le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail. Toutefois, il convient de rappeler que cet article fut introduit dans le traité non pour des raisons égalitaires mais . . . économiques: il s'agissait en effet d'éviter que la libre concurrence ne se trouvât faussée par l'emploi de femmes, moins payées que les hommes pour le même travail.

Or, ce principe s'est avéré pour le moins difficile à appliquer; l'on a donc jugé opportun de renforcer les dispositions législatives de base, de façon à en faciliter l'application concrète.

Sur proposition de la Commission, le Conseil de ministres a donc adopté deux directives dans le domaine de l'emploi des femmes:

l'une concernant l'égalité des rémunérations (n° 75/117), l'autre concernant l'égalité de traitement (n° 76/207). Une directive est un instrument juridique contraignant, qui fixe un ou plusieurs objectifs aux États membres, mais laisse à ceux-ci le libre choix des moyens à mettre en œuvre pour appliquer ces principes dans leur contexte législatif national. A l'issue du délai imparti pour la mise en œuvre, les États membres transmettent à la Commission un relevé des mesures prises en conformité avec chaque directive. En cas de manquement, la Commission peut engager une procédure d'infraction.



La première directive, adoptée le 10 février 1975 et entrée en vigueur le 12 février 1976, vise l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et féminins. Elle vise, «pour un même travail ou pour un travail auquel il est attribué une valeur égale», l'élimination de toute discrimination fondée sur le sexe dans l'ensemble des éléments et conditions de rémunération. Les systèmes de classification, en particulier, doivent être basés sur des critères communs, de façon à exclure également les discriminations indirectes. Enfin, les États membres prennent les mesures et les moyens nécessaires pour garantir l'application, et veiller au respect, du principe de l'égalité de rémunérations.

La seconde directive, adoptée le 9 février 1976 et entrée en vigueur le 12 août 1978, vise l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les domaines suivants: accès à l'emploi, formation et promotion professionnelles, conditions de travail. Par égalité de traitement, l'on entend l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial ou familial. Le champ couvert par la directive s'étend:

- aux conditions d'accès (y compris les critères de sélection) à tous les emplois et à tous les postes de travail, à tous les niveaux de la hiérarchie, dans tous les secteurs ou branches d'activité;
- à tous les niveaux d'orientation professionnelle, de formation, de perfectionnement et de recyclage;
- aux conditions de travail, y compris les conditions de licenciement. Enfin, la directive prévoit une révision des mesures de protection qui ne sont plus justifiées, du fait par exemple de l'évolution des techniques.

Les deux directives contiennent des dispositions communes:

- une portée étendue aux dispositions législatives, réglementaires et administratives, aux conventions collectives et aux contrats individuels du travail,
- le droit de recours juridictionnel pour toute personne qui s'estime discriminée,
- la protection contre tout licenciement qui constituerait une réaction de l'employeur à la suite d'une plainte ou d'une action en justice,
- l'information des travailleurs sur leurs droits, par exemple sur les lieux de travail.

Pour mettre en œuvre ces directives communautaires, les États membres ont adopté les législations suivantes (1):

	<i>Égalité de rémunérations</i>	<i>Égalité de traitement</i>
Belgique	Convention collective n° 25 du 15. 10. 75	Titre V de la loi du 4. 8. 78
Danemark	Loi n° 32 du 4. 2. 76	Loi n° 161 du 12. 4. 78
Allemagne	Article 3 de la Constitution et jurisprudence	
France	Loi n° 72/1143 du 22. 12. 72	Loi n° 75/625 du 11. 7. 75
Irlande	Antidiscrimination (Pay) Act 1974, du 1. 7. 74	Employment Equality Act, 1977 du 1. 6. 77
Italie	Loi n° 903 du 9. 12. 77	Loi n° 903 du 9. 12. 77
Luxembourg	Règlement du 10. 7. 74	
Pays-Bas	Loi du 20. 3. 75	
Royaume-Uni	Equal Pay Act 1970 du 29. 5. 70	Sex Discrimination Act 1975 12. 11. 75

Parmi ses moyens d'action financiers, la Commission dispose du Fonds social européen. Hommes et femmes ont accès, sans discrimination, à l'ensemble des opérations dans lesquelles le Fond intervient financièrement. Toutefois, pour aider à résoudre certains problèmes spécifiques des femmes sur le marché du travail, le Fonds social contribue — depuis le 1^{er} janvier 1978 — à financer des opérations de formation professionnelle destinées à des femmes:

- de plus de 25 ans (celles de moins de 25 ans font partie des jeunes),
- ayant perdu leur emploi ou désireuses de retravailler après une interruption,
- sans qualification professionnelle ou avec une qualification insuffisante.

Ces opérations de formation professionnelle doivent nécessairement comporter des mesures d'encadrement telles qu'une initiation à la vie professionnelle ou une motivation à de nouveaux choix, ainsi qu'une aide au placement et à l'insertion professionnelle.

Une préférence est accordée: d'une part aux opérations présentant des débouchés, et d'autre part à des opérations de formation non traditionnelle, c'est-à-dire dans des secteurs où les femmes sont sous-représentées, et dans des emplois traditionnellement masculins.

Par ailleurs, dans le passé, le Fonds social a contribué à la réalisation de diverses études et expériences pilotes portant notamment sur la réinsertion des femmes qui avaient interrompu leur vie professionnelle ou faisaient une entrée tardive sur le marché du travail, la formation de jeunes filles à des postes d'ingénieur et la formation et le placement de femmes chômeuses dans des métiers traditionnellement masculins.

L'ensemble de ces actions et réalisations peut apparaître insuffisant pour faire face aux nombreuses difficultés que les femmes rencontrent. D'ailleurs, nul ne prétend avoir résolu le problème! Mais il est important que l'Europe en tant que telle prenne position, non seulement pour donner l'exemple mais aussi pour que l'action soit coordonnée et harmonisée. Dans ce contexte, il n'en reste pas moins que le facteur fondamental de changement vers l'égalité est la transformation des mentalités tant des employeurs, des travailleurs et des éducateurs, que des familles et des femmes elles-mêmes.

(1) Relevé établi au 9 janvier 1978.

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Sur quels thèmes et par quels moyens organiseriez-vous une campagne pour réaliser l'égalité entre les hommes et les femmes?
2. A votre avis, comment peut-on arriver à un partage égal des rôles entre les hommes et les femmes dans tous les aspects de la vie sociale, politique, professionnelle et familiale?
3. A votre avis, que peut apporter une réelle participation des femmes à la vie politique du pays et de l'Europe?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Becane, Geneviève, Les femmes dans la fonction publique, *Notes et Études documentaires*, 4056—57, 25 janvier 1974, La Documentation française.
- Dreyfus, Monique, Les mouvements féministes dans le monde, *Problèmes politiques et sociaux* (125), 19 mai 1972. La Documentation française.
- Beauvoir Simone de, *Le deuxième sexe*, Paris, Gallimard, 1949.
- Callet, Christine, et du Granrut Claude, *Place aux femmes*, Paris, Stock, 1973.
- N° spécial: *Après-demain* (140), janvier 1972, pp. 3-37.
- Gros, Brigitte, *Les Paradisiennes*, Paris, R. Laffont, 1973.
- Huguet, Michèle, *Les femmes dans les grands ensembles*, Paris, CNRS, 1971.
- Michel, Andrée, *La sociologie de la famille*, Paris, La Haye, Mouton, 1970.
- Lantier, Françoise, *Les attitudes sociales et industrielles concernant l'accès des femmes aux emplois qualifiés et leur avancement professionnel*, Paris, Centre d'études de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, 1970.
- Sullerot, Évelyne, *L'emploi des femmes et ses problèmes dans les États membres de la Communauté*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1972.
- OCDE, *Le retour des femmes sur le marché du travail après interruption d'emploi*, OCDE, 1971.
- Sartin, Pierrette, *Aujourd'hui la femme*, Paris, Stock, 1974.

L'Europe et la

I — LES FAITS

La population européenne est une des plus denses au monde (environ 170 h/km²). Des conurbations sont en train de se développer, où les grands et petits ensembles urbains et les zones vertes interstitielles se transforment graduellement en une vaste mégalopole de 100 millions d'habitants, qui s'étend sur le territoire de six États membres, dans le triangle Ruhr-Paris-Londres.

Cette population a atteint le stade de la civilisation industrielle: près de 42 % de la population est occupée dans l'industrie et 50 % dans les services.

Ces deux facteurs — urbanisation et expansion économique — sont à l'origine des tensions qui s'exercent sur l'environnement et, plus généralement, sur la qualité de la vie des citoyens européens.

On estime, par exemple, qu'une ville moyenne d'un million d'habitants produit chaque jour près d'un demi-million de tonne d'eaux usées plus ou moins polluées et 1 000 tonnes de déchets.

● Un environnement physique dégradé

La composition de ces déchets urbains s'est modifiée ces dernières années. Leur volume augmente, alors que leur poids spécifique diminue. Ces déchets sont constitués de 30 à 40 % de papiers, 15 à 30 % de cendres, 12 à 18 % de déchets alimentaires, 3 à 6 % de métaux, 3 à 9 % de verres, 2 à 7 % de matières plastiques synthétiques.

Le centre des villes traverse une crise. Des activités traditionnelles disparaissent, la fonction de logement fait place à la fonction de travail et le petit artisanat est en déclin. Cette situation est une source d'encombrement de la circulation et de nuisances. Le niveau sonore des artères importantes des grandes villes atteint souvent 76 dBA pendant 50 % du temps (valeur qui est proche des 85 dBA qui constituent le maximum tolérable).

Le développement économique est également une source de pollution importante. Chaque année 1 milliard 500 millions de tonnes d'hydrocarbures sont transportées par mer, dont une grande partie à destination de l'Europe des Neuf. Chaque année, 6 millions de tonnes d'hydrocarbures sont déversées volontairement ou accidentellement dans les mers, dont près de la moitié provient de rejets à partir des terres (pollution tellurique).

Par ailleurs, la production d'une tonne de dioxyde de titane, qui sert en Europe à la fabrication des peintures, entraîne le rejet de 15 à 20 tonnes de déchets en majorité composés d'acide sulfurique et de sulfates de fer. Ces rejets, appelés aussi boues rouges, ont été la cause de litiges en Méditerranée entre des activités de pêche et de loisir et la production industrielle.

Ainsi l'environnement physique a-t-il subi une détérioration constante et accélérée au cours de ces dernières années.

● Un environnement social disparate

Semblablement, l'environnement social ne s'améliore souvent que dans l'inégalité et l'injustice et parfois même se dégrade.

Dans les pays industrialisés, malgré une élévation générale du niveau de vie, les conditions et le cadre de vie dont peuvent bénéficier les populations présentent encore des inégalités sensibles entre les classes sociales ainsi qu'entre les régions. Des «poches de pauvreté» subsistent, encore trop nombreuses.

qualité de la vie

Ainsi, lorsqu'on traite de l'environnement, faut-il éviter d'oublier ses deux aspects physique et social, indissolublement liés, tant il est vrai que la lutte contre les aspects inacceptables de la société industrielle est indivisible.

Devant la détérioration croissante de l'environnement physique, le désir de plus en plus affirmé de la population de bénéficier d'un meilleur environnement social, il n'est pas étonnant que les États industrialisés se soient préoccupés de cette question et que la Communauté se soit dotée d'une politique commune de l'environnement.

II — LES MOTIVATIONS D'UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'ENVIRONNEMENT

En quoi les Communautés européennes sont-elles concernées par les problèmes d'environnement?

Pour en comprendre les raisons, on pourrait comparer la Communauté européenne à une entreprise.

Chacun s'accorde à penser aujourd'hui que le rôle et la responsabilité de l'entreprise moderne ont acquis une nouvelle dimension. L'entreprise ne doit plus seulement réaliser des objectifs économiques vis-à-vis de son personnel. Elle doit également veiller à ne pas polluer le milieu et à économiser les ressources naturelles.

Toutes choses égales par ailleurs, cette nouvelle dimension affecte également le rôle et la responsabilité de la CEE. Celle-ci a reçu pour mission de «promouvoir le développement harmonieux des activités économiques et l'accroissement accéléré du niveau de vie dans l'ensemble

de la Communauté». Le succès de cette mission était et reste soumis à un critère d'appréciation principal, à savoir l'augmentation des richesses et du niveau de vie.

Deux autres critères doivent désormais être ajoutés:

- l'augmentation du bien-être des populations, d'une part,
- la prévention des pollutions et nuisances, ainsi que la sauvegarde de ressources naturelles gaspillées par l'exacerbation des besoins de consommation, d'autre part.

● Contrôler la croissance

La croissance économique doit être contrôlée en fonction d'exigences de qualité. A l'inverse, une politique déterminée de lutte contre la dégradation de l'environnement constitue, à long terme, la condition d'une progression harmonieuse du développement économique. Mais les Communautés européennes ne sont pas seulement concernées par la protection de l'environnement dans leurs objectifs. Elles le sont également dans leur fonctionnement et dans la définition des politiques communautaires.

Le fonctionnement du marché commun est fondé sur le respect de règles et de principes communs, parmi lesquels figurent en bonne place la libre circulation des marchandises entre les pays membres et le libre jeu de la concurrence, qui ne doivent, sauf exceptions acceptées ou fixées de commun accord, être l'objet d'empêchements, de restrictions ou de distorsions d'aucune sorte.

protection
de
l'environnement

Pour réduire et contrôler la pollution, les pouvoirs publics ont recours à des mesures très variées: fixation de normes relatives aux produits ou au milieu ambiant, interdiction de fabriquer ou d'utiliser certains produits ou procédés de production, méthodes d'incitation positive (aides, subventions, avantages financiers et fiscaux) ou négative (impôts, taxes, amendes), réalisation d'investissements publics, création de nouveaux services publics, etc.

● Protéger le Marché commun

Ces mesures ne peuvent manquer d'affecter les producteurs et les coûts de production. Leur disparité risque dès lors de modifier les conditions de concurrence entre les industries de pays différents qui adopteraient, à conditions égales par ailleurs, des réglementations plus ou moins rigoureuses. Des réglementations différentes relatives à la production ou à l'utilisation de produits peuvent de plus constituer soit des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, soit des entraves techniques aux échanges, incompatibles avec le fonctionnement du marché commun.

Toutes les politiques communes se trouvent plus ou moins concernées par la lutte contre les nuisances et l'amélioration du cadre de vie. On peut citer à titre d'exemple:

- *la politique agricole commune*. Par son action sur les prix des produits agricoles et sur les structures, ses répercussions sur l'aménagement des espaces, l'utilisation de substances fertilisantes, des herbicides et des pesticides, la qualité des produits cultivés, elle exerce une grande influence sur le milieu naturel et les conditions de vie;
- *la politique de concurrence* doit tenir compte des répercussions sur les échanges et la concurrence des aides que les États accordent à certaines entreprises aux fins d'alléger les coûts qui devraient normalement peser sur elles du fait de pollutions qui leur sont imputables.

● Améliorer la qualité de la vie

Dans le marché commun de demain, les principes comme celui du libre jeu de la concurrence, les règles comme celle du libre-échange, les politiques communes devront être appliqués pour accroître la qualité autant que la quantité des biens et des services, et pour corriger les inégalités excessives qui subsistent encore dans la Communauté et dans le monde.

Développer harmonieusement l'économie dans la Communauté doit signifier utiliser la dimension communautaire pour que le citoyen européen vive dans un milieu moins pollué, soit mieux logé, travaille dans de meilleures conditions d'hygiène, de sécurité, de cadence, voyage plus facilement, se cultive et profite de ses loisirs. Cela doit signifier également que ce citoyen ait le sentiment de participer à un corps social et politique européen, qu'il soit traité non comme valeur marchande mais comme personne à laquelle incombent non seulement des obligations mais aussi des responsabilités.

Cette transformation de la hiérarchie des valeurs qui sous-tendent les décisions est un acte éminemment politique. L'importance d'une politique de l'environnement dans la Communauté a été reconnue en 1973 par l'adoption d'un premier programme d'actions qui a servi de cadre aux activités des Communautés depuis cinq ans.

III — LE CONTENU DU PROGRAMME

Le programme «Environnement» de la Communauté comporte un certain nombre d'actions de caractère prioritaire qui peuvent être regroupées en quatre grandes catégories:

1. La réduction des pollutions et des nuisances

Des travaux de caractère général sont engagés depuis 1973 en vue de mieux connaître la nocivité des pollutions et des nuisances, en identifiant, pour chaque polluant, la relation entre la concentration de ce polluant dans le milieu et ses effets sur l'homme et sur le milieu naturel. De tels travaux concernent l'anhydride sulfureux, les oxydes d'azote, le plomb, le monoxyde de carbone, les organohalogénés et les métaux lourds. Ces travaux avancent lentement, soit que les connaissances scientifiques sont insuffisantes, soit que leur interprétation donne lieu à controverse. Un important programme de recherches est développé par la Communauté en soutien à cette détermination de la toxicité.

● Prévenir et réduire la pollution de l'eau

Dans le domaine de la pollution de l'eau, trois catégories de travaux sont en cours, dont certains ont d'ores et déjà abouti à des décisions importantes du Conseil. Il s'agit de la fixation d'objectifs de qualité des eaux suivant leurs usages, de la fixation de normes d'émission relatives à certaines substances ou certaines branches industrielles, ainsi que de la fixation de normes d'émission relatives à certains produits.

Les objectifs de qualité désignent l'ensemble des exigences auxquelles doit satisfaire à un moment donné un milieu ou une partie de milieu. De tels objectifs de qualité ont été définis au niveau communautaire par voie de directives pour les eaux superficielles destinées à la production d'eau potable, pour les eaux de baignade et pour les eaux aptes à la vie des poissons. Des projets de directives existent pour les eaux souterraines et pour la conchyliculture.

En mai 1976, le Conseil a adopté une directive-cadre très importante qui oblige les États membres à limiter, par voie de normes d'émission elles-mêmes fixées dans des autorisations préalables, les rejets de substances dangereuses déversés dans le milieu aquatique de la Communauté. Cette même directive fait obligation aux États membres d'appliquer, pour toute une série de substances figurant sur une liste dite «noire» annexée à la directive, des normes d'émission ou des objectifs de qualité établis au niveau communautaire. Des travaux sont d'ores et déjà engagés par la Commission en vue de définir de tels normes et objectifs de qualité pour le cadmium, le mercure et trois pesticides.

En ce qui concerne la pollution des eaux par l'industrie, des dispositions communautaires sont maintenant applicables aux industries fabriquant du dioxyde de titane, tandis que le Conseil discute actuellement comment réduire les déversements provenant de l'industrie du papier.

À la suite de catastrophes maritimes (naufrage de l'Amoco-Cadiz...), le Conseil des ministres a adopté un programme d'action visant à réduire les risques de pollution maritime par les hydrocarbures en instituant de nouvelles règles de circulation dans les espaces maritimes côtiers.

● Combattre la pollution atmosphérique

Des directives relatives à la composition des gaz d'échappement des automobiles, à la teneur en plomb de l'essence, à la teneur en soufre du gas-oil, aux émissions de polluants provenant des moteurs diesel, ont été approuvées par le Conseil. Un système d'échanges d'informations sur les mesures de l'anhydride sulfureux et des particules en suspension dans l'air effectuées par les États membres est entré en vigueur en juin 1975. Enfin, une expérience pilote de surveillance biologique de la populations vis-à-vis du risque saturnin est en cours.

● Réduire le bruit

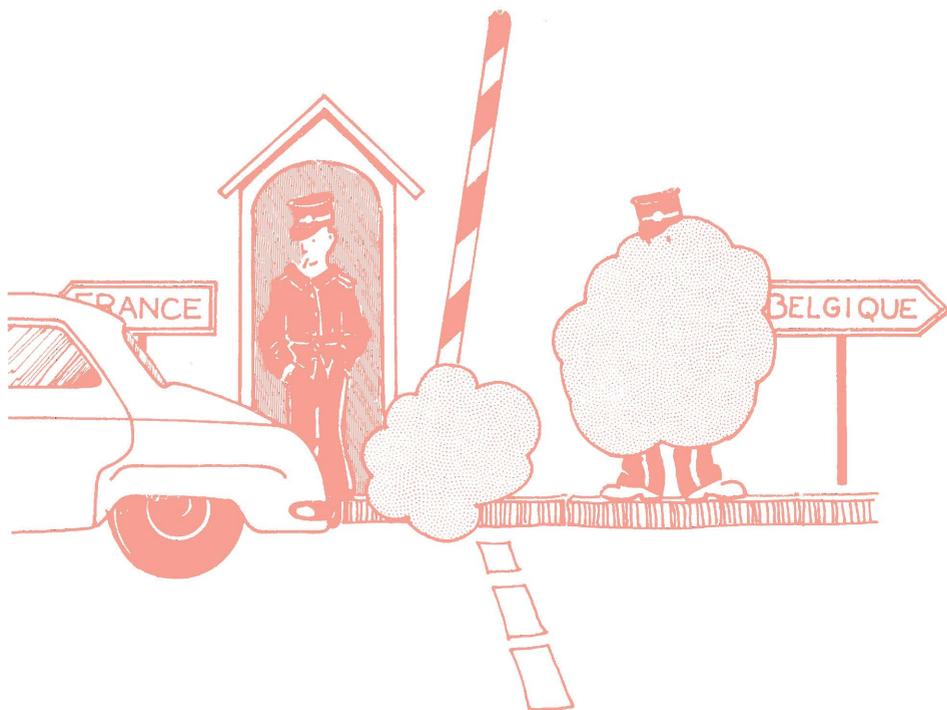
Les nuisances sonores se sont intensifiées dans le monde moderne, qui multiplie l'utilisation de moyens mécaniques de plus en plus bruyants (développement du trafic, mécanisation de l'agriculture, etc.). Aussi les États s'efforcent-ils de prescrire des niveaux sonores maximaux pour les installations, les véhicules et les engins de chantier. Si elles ne sont pas harmonisées dans la Communauté, ces réglementations vont empêcher la libre circulation des marchandises dans le marché commun.

Un certain nombre de directives communautaires ont déjà été proposées, qui concernent par exemple les marteaux-piqueurs, les groupes électrogènes, les voitures et les motocyclettes.

Le nouveau programme d'actions en matière d'environnement prévoit que seront en outre fixés par des directives communautaires: les niveaux sonores correspondant aux zones d'activité prépondérante (zones de repos, zones résidentielles, zones de loisirs, zones industrielles, voies routières, voies ferrées, aéroports, voies d'eau internationales, etc.); les méthodes de mesure du bruit: les spécifications, règlements d'usage, règles d'étiquetage et d'apposition de vignettes relatives aux produits bruyants; les normes d'insonorisation.

● Éliminer les déchets

Trois directives ont été adoptées. Elles concernent l'élimination des huiles usagées et autres produits. Un programme de gestion et de stockage des déchets radioactifs a été entériné.



2. La protection et la gestion rationnelle de l'espace et des ressources naturelles

Les mutations liées à l'expansion économique ont entraîné des déséquilibres régionaux entre les villes et les campagnes. Afin de pouvoir aménager les territoires dans un souci de respect de l'environnement, la Commission a lancé, depuis plusieurs années, des travaux visant à établir une méthode cartographique traduisant les aptitudes économiques des différents milieux, en privilégiant le souci de l'environnement. En d'autres termes, ces cartes devraient permettre aux responsables de mettre face à face la demande économique et l'offre écologique. Ce programme, bien avancé, fait actuellement l'objet d'une application pilote dans dix régions dans la Communauté.

Les mesures touchant aux activités agricoles visent à réduire les nuisances dominantes de chacun des trois grands secteurs de la production agricole. A savoir: les effluents provenant de l'élevage, les pollutions provenant de l'épandage sur le sol d'éléments fertilisants, d'herbicides et de pesticides, l'épandage de produits anti-parasitaires sur les vignes et sur les fruits. Des projets de directive sont en préparation, qui concernent chacun de ces types de pollution.

La vie sauvage doit également être protégée. Un consensus s'est récemment dégagé au Conseil pour instituer un régime général de protection des espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage dans la Communauté: 70 espèces menacées ou vulnérables ainsi que leurs habitats seront désormais protégées, tandis que les moyens de capture et de destruction massifs sont désormais interdits.

La protection et la gestion rationnelle des ressources naturelles fait partie des objectifs du programme «Environnement» de la Communauté.

Aussi la Commission européenne a-t-elle déjà entrepris un certain nombre d'études sur la disponibilité des ressources en eau. Ces études ont montré que, globalement, les ressources en eau dans la Communauté paraissent suffisantes pour couvrir les besoins prévisibles pendant encore de nombreuses années. Toutefois, les ressources disponibles varient considérablement d'une région à l'autre et d'une saison à une autre, et des problèmes d'approvisionnement en eau se posent à l'échelle régionale. Ces études ont montré également le lien étroit qui existe entre la qualité des ressources et leur quantité.

La Commission présentera les propositions nécessaires, notamment pour protéger les ressources de bonne qualité et pour améliorer l'utilisation des ressources disponibles et potentielles en vue de garantir un minimum de ressources en eau dans les zones de la Communauté qui présentent un déficit quantitatif permanent, et dans les régions à vocation touristique où ce déficit est de caractère saisonnier.

3. L'action internationale

La Communauté participe activement aux travaux d'organisations internationales comme les Nations unies, l'OCDE, le Conseil de l'Europe, etc. Dans les conférences internationales traitant des problèmes d'environnement, elle fournit une contribution originale, avec l'autorité que confère l'expression unique commune à neuf États. La Communauté est également partie contractante, aux côtés de certains États membres, à plusieurs conventions internationales telles que les conventions de Paris et de Barcelone, qui protègent l'Atlantique du Nord-Est et la Méditerranée contre la pollution, ainsi que la convention de Bonn sur la prévention de la pollution chimique du Rhin.

La Commission a, en outre, signé des accords de coopération en matière d'environnement avec des pays comme les États-Unis, le Canada et la Suisse.

Cette action internationale sera développée, à l'avenir, à l'égard des pays en voie de développement: ceux-ci ne voient en effet souvent pas la nécessité de s'astreindre à des normes antipollutions aussi sévères que les pays industrialisés. Cette attitude se comprend, certes, mais elle présente des dangers à long terme quand il s'agit de lutter contre des pollutions persistantes. Il est alors de la responsabilité de la Communauté et, plus généralement, de l'ensemble des pays industrialisés d'aider les pays en voie de développement à adopter des techniques de production intermédiaires moins polluantes et s'intégrant harmonieusement au génie propre de ces peuples. C'est un problème qui fera l'objet de réflexions approfondies dans la Communauté.

4. Actions de caractère général

Un des principes sur lesquels est fondée la politique de l'environnement dans la Communauté stipule: «La meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances, plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets». Aussi convient-il d'évaluer les conséquences sur la qualité de la vie et sur le milieu naturel de toute mesure susceptible de les affecter, prise ou envisagée au niveau national ou communautaire.

Depuis plusieurs années, une procédure dite «de rapport des incidences sur l'environnement» a été instaurée aux États-Unis. Quatre pays européens ont mis en place des procédures similaires.

La Commission examine à son tour les modalités d'introduction dans la Communauté, aux niveaux appropriés, de procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement, et proposera éventuellement les mesures qu'il serait nécessaire de prendre au niveau de la Communauté pour intégrer les législations nationales dans une politique d'ensemble, établie au niveau communautaire, compte tenu des liens économiques et sociaux de plus en plus étroits existant entre les États membres.

IV — LES RÉSULTATS

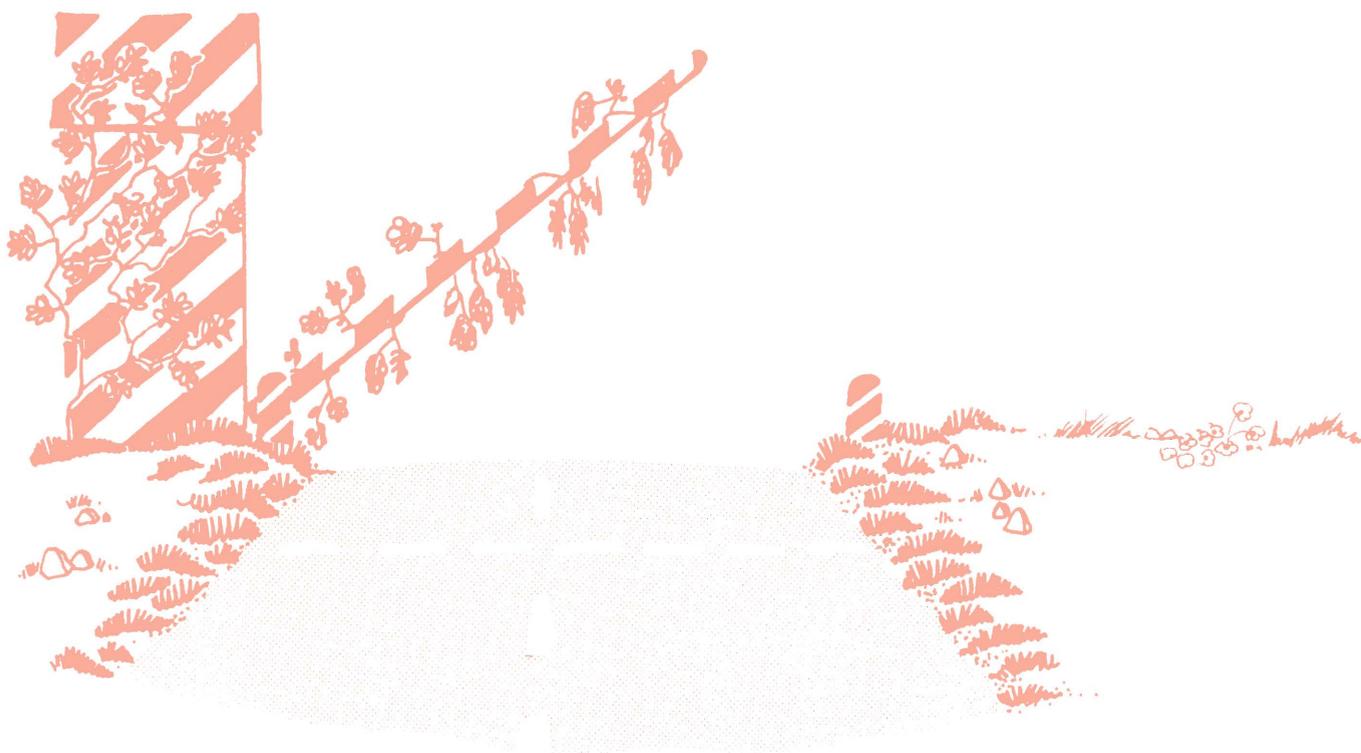
Après cinq ans de mise en œuvre du programme «Environnement», certains succès ont été obtenus. Une trentaine de textes ont déjà fait l'objet d'une décision favorable du Conseil.

Outre leur valeur propre, ces textes, par les travaux de préparation avec les administrations qu'ils impliquent, la réflexion et le dialogue auxquels ils conduisent, les mesures d'application qui les suivent, sont à l'origine d'un effort d'impulsion et d'environnement dans l'ensemble de la Communauté dont on ne commence actuellement qu'à percevoir l'importance.

La mise en œuvre de la politique communautaire de l'environnement rencontrera encore de sérieuses difficultés.

Ces difficultés tiennent à la diversité des politiques économiques des États membres, à la diversité des situations géographiques, des mentalités, des structures institutionnelles. Il existe également des divergences de vues qui tiennent aux lacunes de la connaissance scientifique, et aux difficultés d'évaluer préalablement, de manière précise et sûre, le coût et les bénéfices des mesures à prendre. Il en résulte que le plus souvent les mesures visant à protéger l'environnement sont prises sur la base de considérations de caractère politique, dont l'évaluation peut différer suivant la sensibilité de chaque État aux problèmes de l'environnement.

Aussi, les progrès d'une politique de l'environnement sont-ils étroitement liés à ceux qui seront réalisés en vue de créer une véritable union économique et sociale.



I — La protection des droits du citoyen européen

Combien de citoyens européens savent-ils que le fait même d'être ressortissant de la Communauté européenne signifie qu'ils bénéficient de droits individuels reconnus sur tout le territoire de la Communauté? En cela, la Communauté se différencie des organisations internationales classiques dont les normes ne s'adressent qu'aux États.

LE CITOYEN ET LE DROIT

Il est évident que, du seul fait de son appartenance à la Communauté, le citoyen bénéficie de droits nouveaux, qui résultent des principes généraux du droit communautaire. Ceux-ci lui assurent en effet une protection supplémentaire quant à l'application du droit communautaire par rapport au droit national.

On peut citer à cet égard trois exemples:

1. L'applicabilité directe d'une grande partie des dispositions du droit communautaire: selon ce principe, un acte communautaire est applicable sans qu'il soit utile de l'intégrer dans l'ordre interne des États membres par des dispositions nationales; toute personne peut donc s'en prévaloir. Il suffit de songer à l'interdiction de taxes d'effet équivalent à des droits de douane (article 13 du traité), à l'interdiction de nouvelles restrictions quantitatives et de mesures d'effet équivalent (articles 31 et 32), au principe de la non-discrimination (articles 48 et 52), à l'interdiction de taxes fiscales (article 95), à l'application du principe de l'égalité de rémunération des travailleurs masculins et féminins pour un même travail (article 119), etc.

Mais le droit communautaire ne se limite pas aux traités; il est utile à cet égard de rappeler qu'il comprend aussi toutes les règles établies en application de ces traités: c'est ce que l'on appelle le droit dérivé. Ce dernier se compose de plusieurs actes:

l'individu



- le règlement, «obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres», adopté par le Conseil ou la Commission et publié au Journal officiel des Communautés européennes: il confère à tous les citoyens de la Communauté européenne des droits ou des obligations;
- la directive, quant à elle, s'adresse aux États, elle leur impose un résultat à atteindre et laisse aux instances nationales le choix des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir;
- la «décision» s'adresse seulement aux destinataires qu'elle désigne;
- les recommandations et avis ne sont pas obligatoires.

2. La primauté du droit communautaire sur le droit national, quelles que soient la nature ou la date d'entrée en vigueur des dispositions du droit national.

3. Les recours spécifiques prévus, notamment par les traités, devant la Commission et/ou la Cour de justice.

Sur ce dernier point, il est utile de citer quelques articles significatifs des traités.

- par l'article 173, toute personne physique ou morale peut former un recours devant la Cour contre toute décision communautaire qui la concerne individuellement;
- par l'article 177, les juridictions nationales, à l'occasion d'un litige qui leur est soumis, peuvent demander à la Cour de statuer sur l'interprétation du traité, sur la validité et l'interprétation de tous les actes des institutions de la Communauté: la Cour de justice des Communautés européennes donne ainsi en quelque sorte une consultation juridique: c'est ce que l'on appelle le «renvoi préjudiciel».

A titre d'exemple, voici quelques cas susceptibles de faire l'objet de questions préjudicielles: préciser le sens et la portée des dispositions des traités ou règlements du Conseil et de la Commission; déterminer à quelle législation nationale se réfère telle ou telle disposition du droit communautaire; préciser la validité d'une norme communautaire; déterminer si une réglementation communautaire se suffit à elle-même ou doit être précisée ou complétée par les législations nationales.

Pour comprendre la portée exacte de cette procédure, il faut bien avoir à l'esprit la nature des traités instituant les Communautés: ce sont des traités qui engendrent souvent des droits individuels au bénéfice des ressortissants des États. Il est donc impératif d'assurer une interprétation uniforme du droit communautaire afin que tous les ressortissants communautaires soient égaux devant la loi;

- en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, n'importe qui peut introduire devant la Cour une action en réparation d'un dommage causé en matière non contractuelle par une institution de la Communauté.

Après ce rappel des qualités spécifiques du système juridique communautaire, il convient d'évoquer concrètement la contribution de la Communauté par rapport aux droits des individus.

Il y a lieu de bien distinguer à cet égard les droits découlant des fondements sur lesquels repose la Communauté et ceux qui résultent de la mise en œuvre des politiques communes.

LES DROITS DU CITOYEN

1. La libre circulation

Du fait de leur appartenance à la Communauté, les citoyens européens ont acquis une série de droits nouveaux, qui étaient inscrits dans les traités. Il suffit de rappeler à ce sujet les quatre grandes libertés consacrées par le traité de Rome (libre circulation des marchandises, personnes, services et capitaux).

Les instances communautaires ont été amenées dans l'application de ces dispositions des traités à se préoccuper davantage — comme dans le cas de la libre circulation des personnes, qui sera évoqué ci-après — d'un objectif de «mobilité des professionnels» (médecins, architectes, etc.), plutôt que de celui de l'établissement d'un «statut professionnel» valable pour l'ensemble de la Communauté.

C'est ainsi que la libre circulation des personnes comprend d'abord le droit à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté — tant des travailleurs salariés que non salariés, ce qui implique la suppression de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne la rémunération et, plus généralement, les conditions de travail.

Ce droit s'accompagne tout naturellement du droit de circuler librement dans toute la Communauté pour répondre à des emplois offerts ou exercer une activité indépendante.

La libre circulation requerrait également, pour que sa mise en œuvre ne reste pas un cas d'école, que soit reconnu aux travailleurs et à leurs ayants droit dans le domaine des prestations de sécurité sociale, le droit à totalisation de toutes les périodes prises en considération par les différentes législations nationales ainsi que le droit de bénéficier sur tout le territoire de la Communauté des pensions acquises.

De même, dans le domaine des activités industrielles, commerciales et de l'artisanat, la Communauté a déjà reconnu le droit aux professionnels de faire prendre en compte dans l'État membre d'accueil l'expérience pratique qu'ils ont acquise dans le domaine de l'artisanat, du commerce et de l'industrie. Pour les activités des professions libérales, les détenteurs de certains diplômes délivrés dans les autres États membres voient également leur qualification reconnue équivalente à celle sanctionnée par les diplômes nationaux.

Ainsi, depuis le début de 1977, les médecins ont le droit de pratiquer partout dans la Communauté; depuis le 1^{er} mars 1979 les 125 000 avocats des Neuf peuvent offrir leurs services dans toute la Communauté, sans pour autant pouvoir installer leur cabinet en dehors de leurs pays. De même, c'est en juillet 1979 que les dispositions ont été prises pour que les infirmières puissent pratiquer dans toute la Communauté — les possibilités s'étendront, par la suite, aux architectes, aux dentistes et aux sages-femmes. D'autres professions suivront, mais le processus risque d'être assez long. En tout état de cause, pour toutes les professions libérales, autres que celles d'avocat, les diplômes qui en commandent l'accès sont ou vont être reconnus entre tous les États membres.

Enfin, la libre circulation des travailleurs pourrait être indirectement entravée dans le chef de leurs enfants, notamment si des conditions particulières étaient mises à leur accès à l'enseignement. Mais le libre accès à l'enseignement, aux conditions prévues par les nationaux, est également acquis en faveur des enfants d'un ressortissant d'un État membre exerçant une activité, salariée ou non salariée, sur le territoire d'un autre État membre, si ces enfants résident sur le territoire de cet autre État membre.

2. Les politiques communes

Par l'application des politiques communes, la Communauté a, également, permis la naissance de droits supplémentaires bénéficiant d'une protection juridique nationale et/ou communautaire. Prenons-en quelques exemples:

— dans le secteur du charbon, un effort a été fait au niveau de la Communauté en faveur de la reconversion des travailleurs de la CECA et s'est notamment concrétisé par l'octroi de primes à la reconversion payées directement par la Communauté, par des aides au logement pour les travailleurs migrants, etc.;

— dans le domaine agricole, on ne peut oublier le droit qu'ont les agriculteurs d'être protégés juridiquement par une organisation de marché qui leur garantit un niveau de vie équitable grâce aux mécanismes d'intervention et de subvention;

— dans le domaine de la politique de concurrence, les citoyens de la Communauté se sont vu reconnaître le droit d'invoquer la nullité d'ententes ou de contrats restreignant la concurrence, et ce tant devant les juridictions nationales que devant les institutions communautaires.

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Par quels signes extérieurs la Communauté devrait-elle symboliser son existence et marquer sa présence dans les manifestations extérieures?
2. Comment la Communauté devrait-elle informer ses citoyens? Sur quels sujets?
3. Quels sont les droits que la Communauté devrait étendre à tous les citoyens européens, et quels sont les droits auxquels elle devrait accorder une attention particulière?
4. Quelle devrait être l'attitude de la Communauté au sujet du respect des droits de l'homme dans les pays tiers?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. La liberté d'établissement et de prestation de services

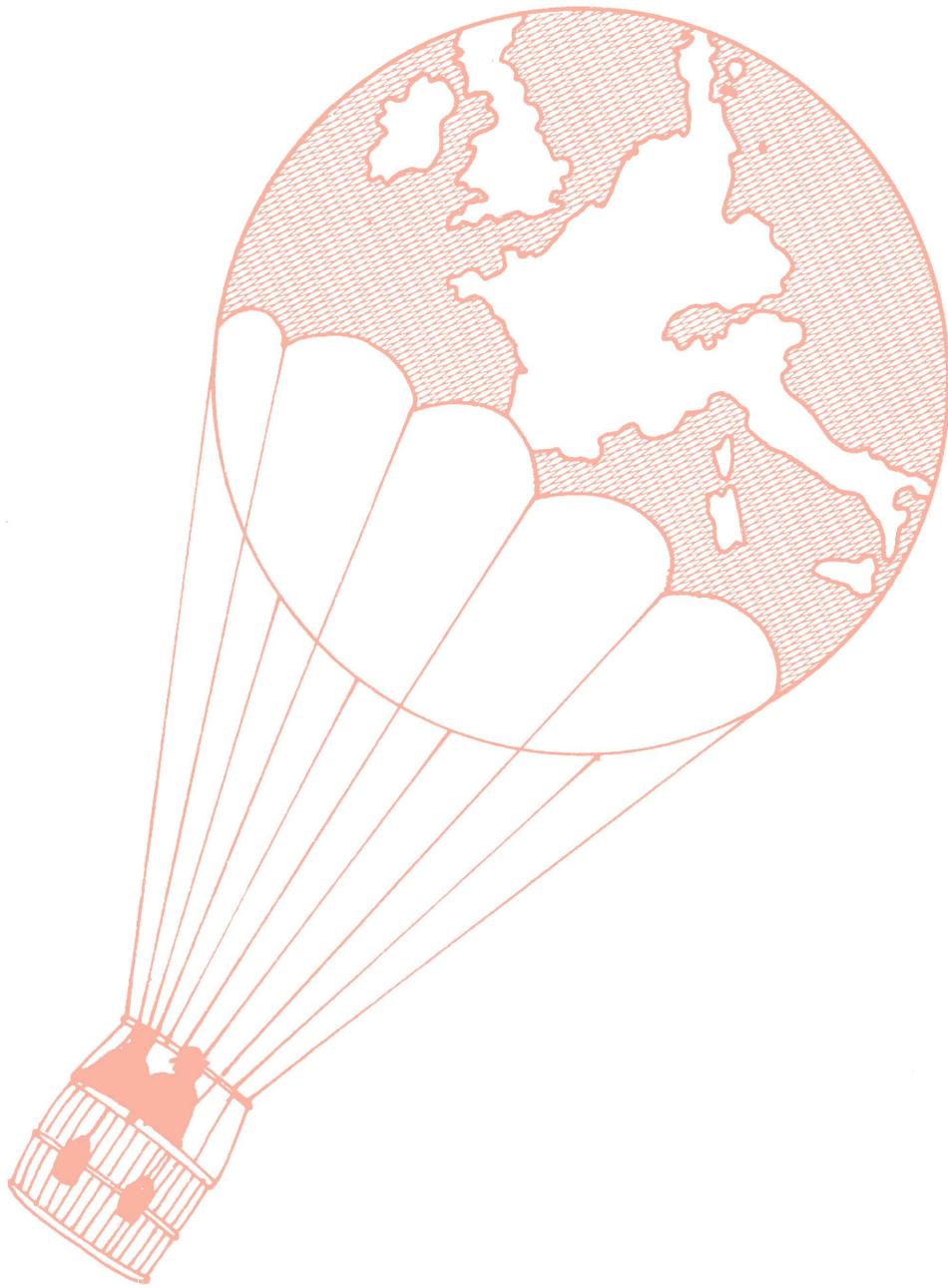
- Commission des CE, *Les aspects économiques de la liberté d'établissement et de prestation de services dans la CEE*, service des publications des CE, Bruxelles, 1967.
- Bontemps, Jean, *Liberté d'établissement et libre prestation des services dans le Marché commun*, Bruylant, Bruxelles, 1968.
- Colomès, Marcel, *Le droit de l'établissement et des investissements dans la CEE*, J. Delmas et Cie, Paris, 1971.
- Lhoest, André, Le droit d'établissement et la libre prestation des services dans le Marché commun, *Bulletin de la Chambre des experts comptables et des comptables de Belgique*, Bruxelles, 1971, p. 17.
- Commission des CE, *Régime juridique concernant l'accès aux activités non salariées de l'industrie, de l'artisanat, du commerce et des entreprises de services et l'exercice de celles-ci dans les États membres des CE*; Office des publications officielles des CE, Luxembourg, 1971.
- Maestripiéri, Cesare, *La libre circulation des personnes et des services dans la CEE*, UGA, Heule-Bruxelles-Namur, 1972.
- Detienne, J., L'accession aux activités économiques dans la CEE, *Journal des tribunaux*, Bruxelles, 1973, n° 4829 à 4831.
- Commission des CE, Communication de la Commission concernant les preuves, déclarations et attestations qui sont prévues dans les directives arrêtées par le Conseil avant le 1^{er} juin 1973, dans le domaine de la liberté d'établissement et de la prestation des services, et qui ont trait à l'honorabilité, l'absence de faillite, la nature et la durée des activités professionnelles exercées dans les pays de provenance, *Journal officiel des CE*, Luxembourg, 1974, n° C 81, p. 1.
- Loy, O., Le dynamisme de la Cour de justice des CE dans la libération de l'établissement et des prestations de services, *Journal de droit international*, Paris, 1975, p. 728.
- Loussouarn, Y., Liberté d'établissement des avocats et libre prestation des mandataires ad litem, *Revue critique de droit international privé*, Paris, 1975, p. 695.
- Damien, A., Les conditions de nationalité pour l'inscription au barreau à propos de l'arrêt de la Cour de justice des CE du 21 juin 1974, *Gazette du Palais*, Paris, 1975, n° 43 et 44.
- Lecourt, Robert, *L'Europe des juges*, Bruylant, Bruxelles 1976, p. 198.
- Actes du colloque du 3 décembre 1976 sur la libre circulation des avocats et des médecins dans la CEE, *Cahiers de droit européen*, Bruxelles, 1976, n° 5/6, p. 673.

- Brunois, A., Le barreau et la libération des prestations des services et des établissements dans la CEE, *Revue trimestrielle de droit européen*, Paris, 1977, n° 3, p. 397.
- Louis, J. V., Cour de justice des CE, 28 avril 1977, affaire 71/86, Droit d'établissement, Diplôme, Observations, *Journal des tribunaux*, Bruxelles, 1977, n° 5010.
- Pettiti, I., La directive sur la libre prestation de services des activités d'avocats, *Gazette du Palais*, Paris, 1977, n°s 110 et 111.
- Wägenbaur, Rolf, La mise en œuvre de la libre circulation des médecins dans la CE, *Revue du Marché commun*, Paris, 1977, n° 208, p. 311.
- Amphoux, Jean, La libre circulation des personnes et des services, *Cahiers de droit européen*, Bruxelles, 1977, n° 5-6, p. 614.
- Barav, Ami, La libre circulation des travailleurs, l'ordre public et le pouvoir de sanctions des États membres, *Revue trimestrielle de droit européen*, Paris, 1977, n° 4, p. 721.

2. Les droits des citoyens européens

- Commission des CE, Vers l'Europe des citoyens, *Bulletin des CE, Supplément n° 7/75*, Luxembourg, 1975.
- Commission des CE, *Huitième Rapport général sur l'activité des CE*, Luxembourg, 1975, p. 330.
- Lhoest, André, Le citoyen à la une de l'Europe, *Revue du Marché commun*, Paris, 1975, n° 189, p. 431.
- Touffait, Adolphe, La compétence communautaire est-elle restreinte au seul domaine économique? *Recueil Dalloz Sirey*, Paris, 1976, p. 165.
- Parlement européen: Résolution sur l'attribution de droits spéciaux aux citoyens de la CE en application de la décision de la conférence au sommet de Paris du mois de décembre 1974 (point 11 du communiqué final), *Journal officiel des CE*, Luxembourg, 1977, n° C 299, p. 26.
- Les droits fondamentaux et le citoyen européen, *Euroforum* n° 15/77, 12 avril 1977.
- Les Communautés européennes et les droits des particuliers (DEPP, Maison de l'Europe, 35—37 rue des Francs-Bourgeois, 75004 Paris, Tél. 887 96 50).





II — La protection du consommateur

A — INTRODUCTION

Jusqu'à une date relativement récente, le budget des ménages suffisait tout juste à couvrir les besoins essentiels — nourriture, vêtements, logement — de la majorité de la population européenne. Le consommateur d'autrefois était un acheteur en général isolé sur un marché local de faible dimension et de choix réduit.

Avec l'augmentation rapide du niveau de vie dans tous les pays industrialisés, la situation a évolué très rapidement. Les revenus moyens des Européens ont augmenté de façon sensible, dégageant une part importante pouvant être consacrée à d'autres besoins de consommation. La découverte de nouvelles matières, la mise en œuvre de nouvelles méthodes de fabrication, le développement des moyens de communication, l'élargissement des marchés, l'apparition de nouvelles méthodes de vente ont eu pour effet d'accroître la production et de stimuler la demande d'une variété nouvelle de biens et services.

Le consommateur est devenu roi, car tout le monde s'est intéressé à lui. Mais il s'agit d'un roi désemparé, car les agents économiques ont perçu plus tôt que lui le parti qu'ils pouvaient tirer de l'évolution de la situation. La théorie classique de l'offre et de la demande, dans laquelle le consommateur jouait son rôle de facteur d'équilibre, a été ébranlée. Les producteurs et distributeurs ont davantage eu la possibilité de déterminer les conditions du marché que le consommateur.

Le consommateur s'est retrouvé en position de défense, qui a engendré une prise de conscience tant de la part des consommateurs eux-mêmes, qui ont cherché à se regrouper, que des États qui se sont peu à peu dotés d'une législation et de services administratifs chargés de protéger les consommateurs.

B — L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Le développement de la CEE et la réalisation de l'Union douanière a certes présenté un intérêt pour les consommateurs. La libre circulation des produits a permis d'offrir aux consommateurs un choix plus diversifié de produits et de leur assurer un approvisionnement plus régulier. La politique agricole commune a été un facteur de stabilité des prix au cours de ces dernières années. L'application du traité a contribué au maintien de la concurrence avec les conséquences que cela comporte sur la formation des prix. Néanmoins, il n'existait pas de politique globale de protection des consommateurs au niveau européen. Cependant, l'objectif final de l'intégration européenne est explicitement «l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi» des peuples qui font partie de la Communauté. Celle-ci a reçu pour mission de «promouvoir un développement harmonieux des activités économiques, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie». Le traité indique, en outre, qu'un des buts de la politique agricole commune est d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Enfin, il interdit aux entreprises les pratiques qui consistent à limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs.

En octobre 1972, les chefs d'État et de gouvernement ont mis l'accent sur les finalités sociales et humaines du développement économique. «L'expansion économique, qui n'est pas une fin en soi, doit, par priorité, permettre d'atténuer la disparité des conditions de vie. Elle doit se poursuivre avec la participation de tous les partenaires sociaux. Elle doit se traduire par une amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de vie.» Le sommet de Paris en tirait la conclusion pratique en invitant les institutions à renforcer et à coordonner les actions en faveur de la protection du consommateur et à établir un programme.

Ce programme, adopté par le Conseil en avril 1975, vise à améliorer la situation du consommateur en lui assurant notamment:

- une protection efficace contre les risques susceptibles d'affecter sa santé ou sa sécurité;
- une protection efficace contre les risques susceptibles de porter atteinte à ses intérêts économiques;
- une meilleure réparation des dommages;
- une meilleure information et une meilleure éducation;
- sa consultation et sa représentation lors de la préparation des décisions le concernant.

Ces divers objectifs peuvent être regroupés en deux grandes catégories: la protection et l'information des consommateurs, acheteurs de biens et services d'une part, la création des conditions nécessaires pour rééquilibrer le dialogue économique entre les producteurs, les distributeurs et les consommateurs d'autre part.

1. Le consommateur acheteur

La Communauté a été amenée à prendre un certain nombre de mesures en vue de protéger la santé et la sécurité des consommateurs ainsi que ses intérêts économiques et juridiques. Les plus connues et les plus efficaces sont celles concernant la définition de spécifications relatives à la composition des produits, l'instauration de procédures d'agrément préalables à la mise sur le marché de certains produits, l'interdiction de vente ou l'obligation de respecter des règles d'usage, une information appropriée, une responsabilité accrue des producteurs. Les législations des États membres ont donc été harmonisées en ce qui concerne les denrées alimentaires (notamment les additifs), les médicaments, les substances dangereuses, les détergents, les cosmétiques, les textiles, les automobiles, etc.

La protection des intérêts économiques et juridiques du consommateur impose que celui-ci soit protégé contre les abus de pouvoir du vendeur, lors de la rédaction de contrats ou de la diffusion de messages publicitaires. Le consommateur doit pouvoir bénéficier d'un service après-vente satisfaisant pour les biens de consommation durables et être protégé contre les dommages causés par un produit défectueux ou un service insuffisant. Plusieurs projets de directives sont en cours de discussion au Conseil concernant le démarchage à domicile, l'enseignement par correspondance, la publicité mensongère et déloyale, l'indication du prix unitaire sur les denrées alimentaires ainsi que la responsabilité du fabricant pour les dommages causés par le caractère défectueux de ses produits.

Des travaux sont également en cours sur le crédit à la consommation, les clauses abusives des contrats ainsi qu'en vue d'améliorer les procédures judiciaires traitant de la réparation des dommages. Le coût excessif de la justice, son langage hermétique, le formalisme de la procédure inquiètent et éloignent souvent les consommateurs des tribunaux pour de petits litiges.



2. Le consommateur partenaire

Le rééquilibrage nécessaire des pouvoirs entre producteurs et consommateurs, dont il a été question ci-dessus, requiert une information toujours plus importante pour permettre aux consommateurs de mieux utiliser leurs ressources, de choisir plus librement entre les différents produits et d'exercer une influence sur les prix et les tendances du marché. C'est pour cette raison que des études, des enquêtes sur la qualité et l'utilité des produits et des services, les conditions du marché, le comportement des consommateurs ont été effectuées, afin de renforcer l'expertise des associations de consommateurs et leur poids comme partenaire économique. En matière d'éducation, la Communauté a lancé une expérience pilote d'un réseau d'écoles intéressées aux problèmes des consommateurs, afin d'échanger les expériences pédagogiques en cours.

C — CONCLUSIONS

Le mouvement consommateur a pris jusqu'à présent un caractère défensif. Il doit maintenant passer à une phase de consolidation, de réflexion sur sa propre responsabilité dans la société moderne, et se préparer à jouer un rôle positif dans l'organisation du développement de cette société.

Au cours de ces dernières années, l'acte d'achat est devenu pour beaucoup une finalité. Les besoins sont devenus autant psychologiques que physiologiques, l'achat correspondant de plus en plus à une volonté d'affirmation sociale.

Une société de gaspillage est née, sans pour autant que certaines inégalités aient été supprimées et alors qu'apparaissent ici et là les signes annonciateurs de saturation du milieu naturel provoquée par l'accumulation de déchets ainsi que de raréfaction de certaines ressources naturelles.

Le mouvement consommateur paraît dès lors devoir être appelé à jouer un rôle de plus en plus important, qui consistera à responsabiliser les consommateurs vis-à-vis de leur rôle économique et social.

D'une part, en effet, la consommation des ménages représente environ dans nos pays industrialisés 60 % des emplois de la production intérieure brute.

D'autre part, les États membres de la Communauté sont largement tributaires de l'extérieur pour leur approvisionnement en matières premières (60 % pour la pâte à papier et le papier, 80 à 90 % pour les métaux non ferreux, le fer, l'étain, le zinc) et pour leur approvisionnement en énergie. De plus, à terme, les capacités de production mondiale de ressources non renouvelables sont évidemment limitées. L'accélération de la production et l'accumulation des biens a créé des phénomènes de pollution et d'encombrement, porté atteinte à certains équilibres biologiques et écologiques délicats qui président à la survie du milieu naturel, été à l'origine de sentiments de gêne et de frustrations.

Enfin, un certain nombre d'inégalités subsistent, dont la consommation est une composante essentielle.

Dès lors, une orientation de la consommation vers des biens et services moins coûteux en produits importés, moins polluants, de meilleure qualité et accessibles au plus grand nombre, orientation à la définition de laquelle les consommateurs seraient appelés à participer, paraît devoir s'imposer à l'avenir.

Cette participation active du consommateur à la vie économique suppose que soit supprimée l'opposition historique entre la production et les consommateurs et, sans doute, que soient dépassés les schémas idéologiques et économiques classiques.

Seul un cadre fondé sur un équilibre entre la liberté, l'égalité et la nécessaire solidarité, sur le partage mutuel des décisions et des risques, permettra de libérer les producteurs en donnant des responsabilités aux consommateurs.

Ainsi, en quelques décennies, aurait-on vu les associations de consommateurs passer du rôle de censeurs à celui de conseillers, puis de partenaires décideurs. Dans cette évolution, la Communauté est appelée à jouer un rôle important.

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

- Environnement*
1. Quelle influence une politique d'environnement peut-elle avoir sur le chômage?
 2. Les associations de défense de l'environnement devraient-elles pouvoir intervenir dans les procédures administratives d'aménagement du territoire?
 3. Le développement économique et la politique d'environnement sont-ils compatibles?
 4. Quels instruments économiques faut-il utiliser pour lutter contre la pollution: la fiscalité ou les aides publiques?
 5. La politique de l'environnement et l'avenir des relations entre la Communauté et les pays en voie de développement.
 6. Conséquences des exigences d'un environnement équilibré et sain sur la définition, la portée et les limitations des différents droits de l'homme.
- Protection du consommateur*
1. Le consommateur est-il suffisamment protégé contre les prix abusifs?
 2. Quel peut-être l'apport de la puissance publique en matière d'information et d'éducation des consommateurs?
 3. L'ombudsman, une solution pour les consommateurs?
 4. La protection du consommateur, usager de services publics, est-elle suffisante? Comment l'améliorer?
 5. Le consommateur doit-il pouvoir intervenir dans la prise de décision concernant la fabrication des produits?
 6. Les rapports de force entre producteurs-distributeurs et consommateurs sont-ils équilibrés en matière de produits agricoles et plus généralement de denrées alimentaires?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Environnement*
- Programme Environnement 1977-1981, JO C 139, 13 juin 1977.
 - *L'état de l'environnement — Premier rapport*, Commission des Communautés européennes 1977.
 - *Le bruit*, Collection Que sais-je, n° 855.
 - *La lutte contre le gaspillage*, Ministère de la qualité de la vie — Paris.
- Protection du consommateur*
- CAS, G., *La défense du consommateur*, Collection Que sais-je, n° 1611 — 1975 — 126 pages
 - NEIRYNCK, J. & HILGERS, W., *Le consommateur piégé*, Édition Vie ouvrière, 1973, 288 pages.
 - HOLTZ-BONNEAU, F., *Déjouer la publicité: pour des consommateurs conscients*, Éditions ouvrières, 1976, 173 pages.
 - GAUSSEL, A. & GRINBERG, J., *Je veux savoir ce que je mange*, Le Pavillon, Roger Maria, Édition, 1973, 252 pages.
 - *Politique de protection et d'information des consommateurs: Premier Rapport*, 1977, 100 pages.
 - *Le consommateur européen, ses préoccupations, ses aspirations, son information*, 1977, 41 pages.
 - Défense et représentation des consommateurs, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 699 — 1977.

III — La Communauté et les problèmes de l'éducation

La Communauté est très attachée à sa diversité culturelle et consciente de la nécessité de la préserver. C'est pourquoi l'éducation des Européens relève pour l'essentiel des compétences de chaque pays. Cependant le développement de la Communauté passe par une coopération en matière d'enseignement. C'est la raison qui a conduit les pays membres à adopter en 1976 un premier programme d'action.

DES MESURES RÉCENTES

Dans les traités de Paris (1951) et de Rome (1957), les références à une politique de l'éducation sont assez limitées. Sont notamment mentionnés des éléments, importants mais isolés, comme la formation et la réadaptation professionnelles des travailleurs ou la reconnaissance mutuelle des diplômes. Cependant les problèmes de l'éducation ont surgi à de nombreuses reprises lors des premières réflexions et des premières décisions des institutions européennes. Ainsi lors d'un «sommet» à Bonn, en 1961, s'est posée la question de la création éventuelle d'un Conseil des ministres de l'éducation et d'une université européenne pour aider l'Europe à devenir une réelle communauté.

En 1971 les ministres de l'éducation se réunissent et confient une étude à un comité de hauts fonctionnaires. Après l'adhésion des trois nouveaux membres en 1973, l'affaire progresse assez rapidement. Un Comité de l'éducation est créé, formé par des représentants des États membres et de la Commission européenne. Il prépare un large programme d'action qui est adopté par le Conseil des ministres le 9 février 1976. En novembre et décembre de la même année sont également arrêtées par les mêmes instances, des mesures facilitant la préparation des jeunes à l'activité professionnelle et leur passage de la scolarité à la vie active.

UN PROGRAMME D'ACTION COMPLET

Le programme arrêté en 1976 prévoit tant des actions au niveau communautaire qu'au niveau des États membres. Six grands domaines sont concernés.

- Formation culturelle et professionnelle des travailleurs migrants (originaires d'un autre pays de la Communauté ou d'un pays extérieur) et éducation de leurs enfants: pour cette population qui représente environ dix millions de personnes, sont préconisés notamment un développement de l'enseignement de la langue du pays d'accueil, et pour les enfants un enseignement de leur langue et de leur culture d'origine. Ceci afin de préserver leur identité culturelle.
- Correspondance entre les systèmes éducatifs: l'objectif principal est ici d'améliorer la connaissance mutuelle des politiques d'éducation et d'en confronter succès et déboires. L'un des moyens essentiels est le développement de la mobilité des enseignants et des enseignants.
- Documentation et statistiques: chaque État membre s'engage à créer un service national d'information sur l'éducation dont les données seront le plus largement communiquées à toutes personnes intéressées, ainsi qu'aux centres nationaux des autres pays membres.
- Coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur: mobilité des étudiants, des professeurs, des chercheurs; approfondissement des contacts entre universités; programmes de recherche en commun; reconnaissance des diplômes.
- Enseignement des langues étrangères: ce secteur concerne l'amélioration des méthodes et de la formation des enseignants afin que le plus grand nombre possible d'élèves apprennent les langues de la Communauté.
- Égalité des chances et plein accès à toutes les formes d'enseignement: échanges d'expériences en matière préscolaire et primaire, de réforme de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle; préparation des jeunes à la vie active; mesures spéciales pour les jeunes filles et les jeunes handicapés; formation continue et enseignement complémentaire pour les jeunes travailleurs et les jeunes chômeurs.

DES RÉSULTATS APPRÉCIABLES

La Commission vient de faire le point sur les actions entreprises suite à ces décisions. Elle souligne six principaux développements:

- Lancement d'une première série de projets pilotes relatifs au passage des jeunes de l'éducation à la vie active. Au total 25 projets d'une durée de trois ans environ ont été financés en 1978 par la Commission. Presque tous comportent un élément de formation initiale et continue des enseignants.
- Séjours d'étude pour les spécialistes en matière de formation et d'orientation professionnelles. Le programme qui a démarré en 1977, permettra d'ici à 1980 à 700 spécialistes au moins d'effectuer de tels séjours.
- Programmes d'étude communs entre établissements d'enseignement supérieur, impliquant la mobilité des enseignants et des étudiants. Fin 1978 cette action a fêté son second anniversaire et on peut établir un premier bilan sur 54 projets différents, touchant 127 établissements d'enseignement supérieur, et financés par la Communauté.
- Publication d'un premier manuel pour étudiants sur l'enseignement supérieur dans la Communauté. Cet ouvrage a été largement diffusé dans les milieux concernés.
- Séjours d'étude pour les membres de l'enseignement supérieur, les administrateurs et les chercheurs. Démarré en 1977, ce programme s'est traduit en 1978 par l'octroi de 61 bourses d'étude financées par la Commission européenne.
- Séjours d'étude pour des responsables locaux et régionaux de l'enseignement secondaire. En trois ans, 300 personnes environ en ont bénéficié ou en bénéficieront pour se familiariser avec l'organisation de l'enseignement général et de l'enseignement technique dans un autre pays de la Communauté.

Signalons par ailleurs l'existence d'écoles européennes. Ces écoles sont des institutions d'enseignement officiel dépendant des gouvernements des pays membres de la Communauté et ayant un statut juridique d'établissement public dans chacun de ces pays. Au nombre de neuf, elles accueillent les enfants des fonctionnaires de la Communauté, mais peuvent, dans la limite des places et sous certaines conditions, admettre également d'autres élèves sans distinction de langue, de nationalité, de religion ou de situation sociale.

Le baccalauréat européen sanctionne les études du cycle secondaire suivies dans ces établissements. Le diplôme délivré à l'issue de l'examen est reconnu dans tous les pays membres de la Communauté.



IV — La Communauté et la recherche scientifique

Ce n'est qu'à une date relativement récente, en janvier 1974, que le développement d'une politique communautaire en matière de science et de technologie a été décidé par le Conseil des ministres de la Communauté après de longues années d'efforts et d'initiatives de la part de la Commission. Avant cette date, l'activité de la Communauté européenne en matière de recherche se limitait à deux secteurs, à savoir l'énergie atomique (Euratom) et le domaine du charbon et de l'acier (CECA). Le lancement en 1974 d'une politique générale de la Communauté européenne en matière de recherche et de technologie ouvre de nouvelles perspectives.

A — LES FONCTIONS

La politique communautaire dans le domaine de la science et de la technologie a une triple fonction:

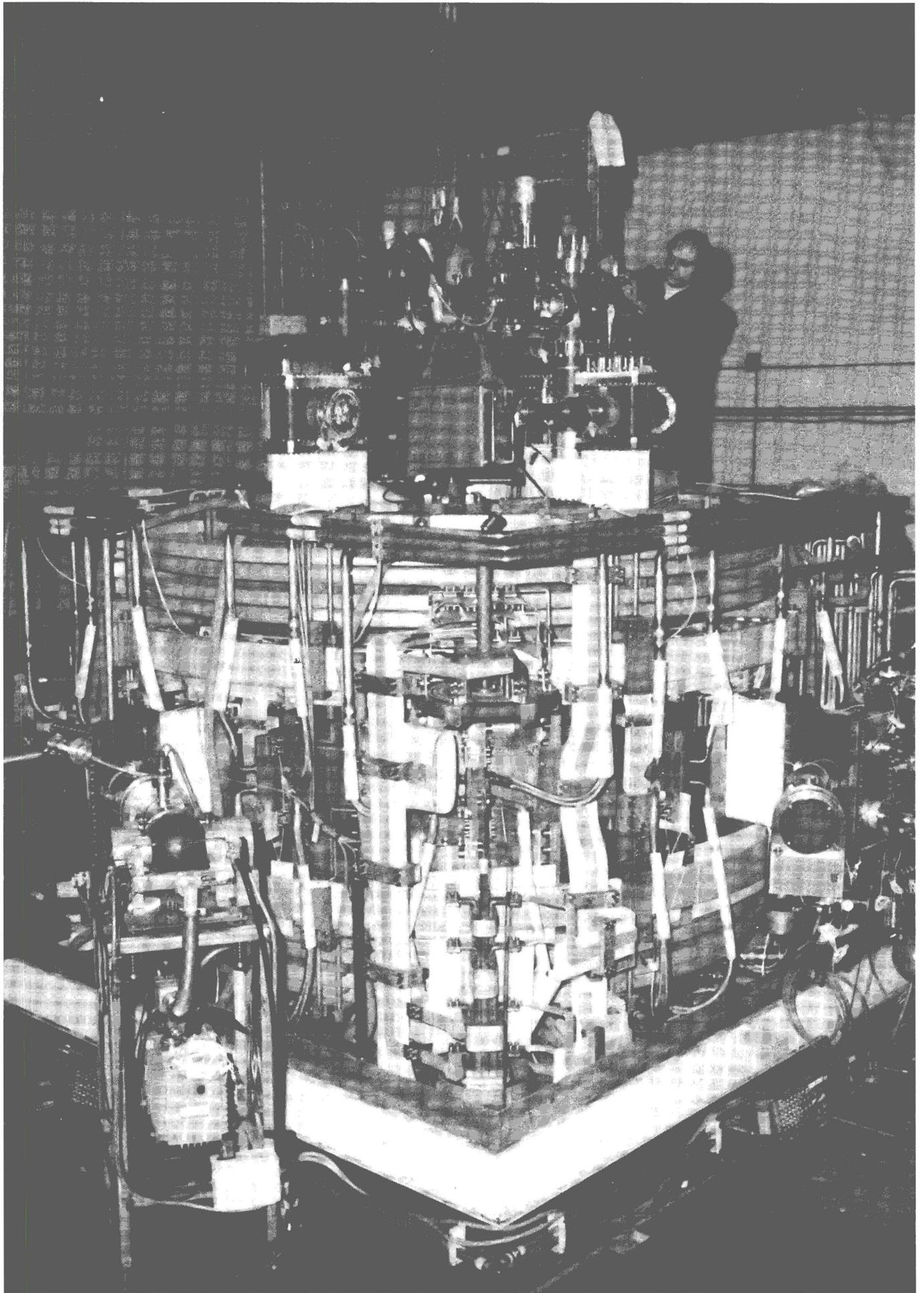
- en tant que politique concrète, cohérente et orientée vers l'avenir, elle peut contribuer à faire progresser l'œuvre d'unification. On espère un «effet d'entraînement», grâce aux projets et programmes réalisés en commun, sur les gouvernements, les centres de recherche, les universités et les entreprises industrielles, qui seront amenés à mieux collaborer et à «abattre» les cloisons nationales;
- elle doit améliorer l'efficacité du système de recherche européen en mobilisant le potentiel communautaire, en coordonnant les efforts et les objectifs et en créant ainsi le terreau et le soubassement dont l'Europe aura besoin pour s'affirmer dans le monde de demain. L'interdépendance politique et économique croissante des États membres exige de nouvelles formes d'approche pour une politique commune de la recherche. Dans certains cas, les différents États membres ne peuvent plus s'attaquer à eux seuls aux problèmes qui leur sont posés — par exemple, dans le domaine de la recherche énergétique;
- enfin, elle doit répondre aux besoins d'analyse prospective pour l'ensemble de la Communauté européenne, identifier et analyser les problèmes qui pourraient donner lieu plus tard à des «goulets d'étranglement» ou à des développements dangereux pour la Communauté européenne; dégager de nouvelles options, définir et mettre en œuvre les programmes de recherche et développement dont les résultats seront nécessaires à la Communauté européenne de demain.

B — LES OBJECTIFS

Dans le contexte économique actuel, les objectifs généraux de la politique communautaire en matière de recherche et de technologie sont orientés vers les objectifs politiques de la Communauté européenne. Afin qu'elle puisse contribuer à la réalisation de ces objectifs au moyen d'activités se situant au plan communautaire, la politique scientifique et technique commune est donc fixée en fonction d'un certain nombre d'objectifs prioritaires:

- la garantie à long terme des ressources (matières premières, énergie, agriculture, eau);
- la stimulation d'un développement économique sain et compétitif au plan international;
- l'amélioration des conditions de vie et de travail des citoyens;
- la protection de l'environnement et de la nature.

Les deux formes d'activité les plus importantes sont — comme pour toute politique nationale de recherche — les actions de recherche (programmes et projets) et la coordination des recherches. Cette dernière englobe la coordination des politiques nationales de recherche en ce qui concerne leur teneur, leurs objectifs, leurs priorités, leur structure,



leurs formes d'organisation et de financement, mais aussi la coordination de projets isolés dans certains secteurs.

Les actions de recherche de la Communauté européenne sont avant tout axées sur certains objectifs et sur certaines missions (recherche appliquée). Les liens entre les activités communautaires de recherche fondamentale sont assurés par une collaboration au sein de la Fondation européenne de la Science (European Science Foundation), qui est en mesure de remplir la mission de la coordination souhaitée par la Communauté européenne en matière de recherche fondamentale d'une manière appropriée à ce domaine.

La politique de la recherche de la Communauté européenne se situe entre les programmes et projets nationaux de recherche et les activités des organisations internationales.

La politique de recherche de la Communauté européenne doit appuyer les politiques existantes sur le plan communautaire (telles que la politique énergétique, la politique de l'environnement ou la politique agricole) coopérer à la réalisation de leurs objectifs et frayer de nouvelles voies ou contribuer à l'élaboration de nouvelles politiques communautaires sectorielles (par exemple, matières premières).

D'autre part, les choix doivent être faits en fonction des préoccupations *d'efficacité* (la coopération sur le plan communautaire conduit à une efficacité accrue et/ou à une meilleure rationalisation), de *transnationalité* (la nature des projets de recherche et de technologie exige des structures d'action internationales), de *débouchés* (pour certains projets, le coût de développement et la recherche des débouchés exigent des marchés supranationaux) et enfin de *besoins collectifs* (dans les États membres de la Communauté, il existe des besoins généraux, qui concernent l'ensemble de la population: environnement, urbanisme, normalisation, radioprotection, stockage des déchets radioactifs, etc.).

Ces critères de sélection devront s'appliquer dorénavant aussi bien aux programmes de recherche et de développement actuels qu'aux programmes et projets futurs.

C — LES FORMES D'ACTION

En ce qui concerne les actions de recherche, la Communauté européenne a le choix entre trois formes d'actions (ou modalités):

● La recherche communautaire autonome

Elle est effectuée au Centre commun de recherche, qui relève de la Communauté et qui est financé intégralement par le budget de la Communauté. Cette forme d'action s'appelle *action directe*.

Le CCR comprend les établissements d'Ispra (Italie), de Geel (Belgique), de Karlsruhe (Allemagne) et de Petten (Pays-Bas).

La recherche autonome remplit quatre fonctions importantes:

- 1 — Le Centre commun de recherche constitue un potentiel autonome de recherche et de développement de la Communauté. Il sert de catalyseur aux actions d'intérêt communautaire. Il permet en particulier aux États membres dont les moyens de recherche sont limités de faire appel à un potentiel de recherche et de développement qu'ils ne possèdent pas eux-mêmes.
- 2 — Le Centre commun de recherche doit mettre à la disposition de la Communauté et exploiter des unités d'essai centrales qui ne sont pas utilisées au maximum de leur capacité à l'échelon national.

Citons à titre d'exemple le projet d'un hélioclimatron européen, permettant de simuler le rayonnement solaire et les conditions atmosphériques les plus extrêmes, afin de pouvoir examiner les développements possibles de la recherche dans le domaine de l'énergie solaire.

- 3 — Une autre fonction importante est constituée par les services. Une mission importante est depuis longtemps celle de l'assistance aux travaux du bureau communautaire qui s'occupe de la coopération européenne dans le domaine des matériaux et méthodes de références. Mais de nouvelles fonctions de service prennent de plus en plus d'importance dans le domaine de la sécurité des réacteurs et de la protection de l'environnement.

- 4 — Enfin, le Centre commun de recherche s'est vu assigner comme nouvelle fonction principale de contribuer à la collaboration avec les pays du tiers monde dans le cadre de la politique de développement, notamment par la formation de chercheurs de pays tiers, par l'envoi d'experts dans les pays en voie de développement, ainsi que par la mise à la disposition des pays du tiers monde d'installations telles que l'hélio-climatron.

Le nouveau programme du Centre commun de recherche est axé sur quatre domaines principaux, les crédits allant pour moitié au domaine nucléaire et pour moitié aux activités non nucléaires qui se sont développées ces dernières années.

● La recherche contractuelle

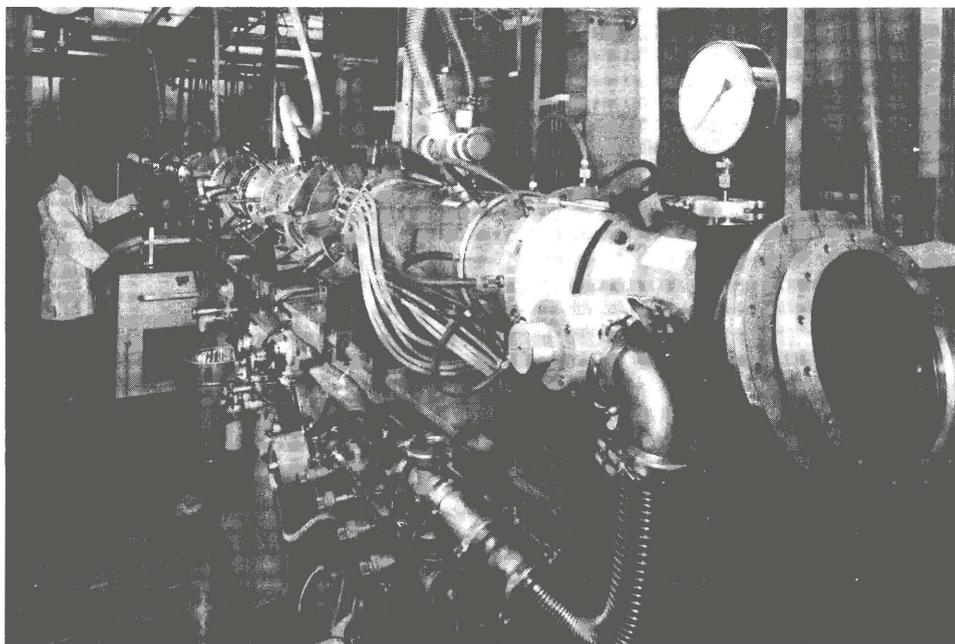
La deuxième forme d'action est la recherche sous contrat. Une partie des programmes et projets communautaires sont réalisés sous contrat par des chercheurs dans les laboratoires publics ou privés des neuf États membres. En général, la Communauté européenne n'intervient que pour moitié dans le financement de ces travaux, l'autre moitié des frais devant être supportés par le partenaire national concerné. Cette forme d'action s'appelle «action indirecte».

L'action indirecte offre à la Communauté la possibilité d'utiliser les équipes de chercheurs et les laboratoires des États membres en réunissant à chaque fois les meilleurs groupes. Elle permet de réaliser des projets qu'un État membre ne pourrait mener à bien seul. Elle constitue en même temps un important instrument de coordination.

● La coordination au plan communautaire

L'action concertée constitue une modalité nouvelle de la recherche communautaire. Un programme cadre est défini en commun au niveau de la Communauté. Les divers éléments de ce programme sont ensuite apportés par les États membres, qui les financent entièrement et les réalisent sous leur responsabilité. La Commission des Communautés européennes se borne à assurer la coordination et l'échange des connaissances. L'action concertée permet dans les cas appropriés d'assurer une coordination efficace avec des moyens limités.

Le choix de l'une ou l'autre des trois formes de recherche n'obéit à aucune règle stricte. Elles peuvent se féconder mutuellement. C'est ainsi qu'une action concertée peut donner naissance à des actions indirectes auxquelles la Communauté participe plus activement. Les actions concertées serviront ainsi efficacement et avantageusement de pierre de touche pour l'expérimentation de nouveaux programmes de recherche. La coordination des trois modes de recherche est nécessaire. A cet effet, la création de comités communs de gestion de programmes pour les actions directes et indirectes (lorsqu'elles existent simultanément) a fait ses preuves.



D — UN ENSEMBLE

CHAPITRE XIV

L'action extérieure

I — Données

Il est frappant de constater que la dimension extérieure de la Communauté semble, dans de nombreux cas, plus importante que ne le justifieraient les progrès réalisés sur le plan interne. En effet, si la Communauté ne bouge que très lentement en ce qui concerne l'élaboration des politiques internes communes, elle semble toujours être engagée dans de nouveaux mouvements avec l'extérieur. Ceci n'est toutefois pas aussi surprenant qu'on pourrait le croire à première vue: en effet, de par sa simple existence et à la suite de son élargissement, la Communauté suscite, à l'extérieur, des réactions soit positives soit négatives de la part des pays tiers. Et ceux-ci se rendent en général mal compte de la nature et de l'état d'avancement du processus d'intégration communautaire: tant les objectifs immédiats que les difficultés internes du fonctionnement des Communautés ne sont pas appréhendés avec précision, ce qui conduit à un déséquilibre souvent assez important entre ce que le monde extérieur attend de la Communauté et ce que celle-ci est effectivement en mesure de lui offrir.

LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ

Les compétences principales de la Communauté dans le domaine extérieur ressortiront nécessairement du domaine économique — et plus particulièrement de celui du commerce extérieur.

C'est ainsi qu'aux termes des traités, la politique commerciale dans son ensemble, depuis le 1^{er} janvier 1970, est devenue «commune», ce qui exclut toute politique commerciale au niveau des États membres. L'importance de cet ensemble dépend toutefois en grande partie de l'interprétation du concept de politique commerciale.

Si cette politique commerciale constitue certes l'essentiel des attributions de la Communauté dans le commerce extérieur, il faut y ajouter une série de compétences extérieures communes découlant des compétences internes prévues par les traités.

Ainsi par exemple, au fur et à mesure que la politique agricole commune a été mise sur pied, des règlements spécifiques de cette politique ont couvert les échanges avec les pays tiers.

A ces compétences, explicitement ou implicitement prévues par les traités, il convient d'ajouter celles qui peuvent découler de l'adoption d'une action qui, bien que n'étant pas prévue par le traité, apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté. De ce fait, la décision de la Communauté, au début des années 70, d'instituer progressivement une union monétaire implique nécessairement une série de compétences propres sur le plan des relations monétaires internationales.

OUVERT

de

l'Europe⁽¹⁾



Enfin, il convient de citer ici le développement de la coopération politique entre les États membres depuis les années 70. Alors qu'au départ, l'objectif de cette coopération politique était d'assurer une meilleure compréhension mutuelle des problèmes par l'information et la consultation, en vue d'une harmonisation des points de vues, de la concertation des attitudes et, lorsque cela paraît possible et souhaitable, de l'adoption d'actions communes, les États membres se sont par la suite engagés de se consulter sur toutes les questions importantes, afin de rechercher des lignes communes dans des cas concrets. Cet engagement comporte toutefois une réserve puisqu'il indique que les sujets traités doivent toucher aux intérêts de l'Europe dans des domaines où une prise de position devient nécessaire ou souhaitable.

(¹) L'action extérieure de l'Europe vis-à-vis des pays en développement est traitée de façon plus détaillée au chapitre suivant.

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, PREMIÈRE PUISSANCE COMMERCIALE DU MONDE

- L'unification du marché communautaire a permis, par le renforcement de la concurrence qui en est résulté, d'accélérer le développement des échanges commerciaux tant à l'intérieur de la Communauté qu'avec les pays tiers, tout en assurant une croissance importante et régulière du niveau de vie des populations.

La Communauté est ainsi le plus grand importateur et exportateur du monde, son commerce extérieur total représentant quelque 333 milliards de dollars: elle achète presque un quart de tout ce qui est acheté dans le monde et vend plus d'un cinquième de ce qui est vendu ⁽¹⁾.

- Mais cette puissance commerciale de la Communauté la rend en même temps très dépendante du commerce mondial.

Le fait que, dans la Communauté, le niveau des importations et des exportations représente une partie si importante de la production intérieure brute au point que plus d'un emploi sur quatre concerne des produits destinés à l'exportation, implique que le niveau global de l'emploi est en relation étroite avec le volume des échanges extérieurs.

Pauvre en ressources naturelles et largement dépendante du monde extérieur pour ses besoins énergétiques (notamment l'uranium et le pétrole), la Communauté tire l'essentiel de ses richesses de la transformation des matières premières, le plus souvent importées, en biens d'équipement et de consommation.

Elle est de plus à la recherche permanente de nouveaux débouchés. Or, l'évolution de la division internationale du travail — en particulier l'émergence d'un certain nombre de pays (Japon, pays socialistes, certains pays en voie de développement) comme producteurs compétitifs de produits agricoles et d'une série de produits industriels — s'est traduite par des changements structurels importants au niveau de l'économie européenne.

Ainsi, la population agricole s'est trouvée réduite de plus de moitié et un certain nombre d'industries, tels notamment le textile, l'acier et la chaussure, ont vu leur part dans l'activité globale considérablement réduite, et même dans certains cas leur niveau d'activités diminué en chiffres absolus.

Une telle évolution se justifie certes dans la mesure où le développement économique des pays tiers entraîne des changements dans la spécialisation des différents pays participant à l'échange international. Toutefois, un tel système ne peut fonctionner que dans la mesure où les différentes parties en présence partagent les mêmes conceptions libérales en matière d'échanges internationaux et se refusent de recourir à des interventions des pouvoirs publics en vue de favoriser leur industrie nationale.

En outre, pour des considérations sociales, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les transformations nécessaires se fassent progressivement, sans répercussion exagérée sur le marché de l'emploi.

C'est pour ces raisons que la Communauté européenne, forte de pouvoir agir au nom de tous les États qui la composent, a été amenée à adopter une série de mesures, notamment dans le domaine du textile et de l'acier.

LES RELATIONS MULTILATÉRALES DE LA COMMUNAUTÉ

● dans le cadre des organisations internationales

Depuis l'adoption par la Communauté du tarif douanier commun (qui ne comporte d'ailleurs guère de droits élevés), cette dernière s'est engagée dans trois grandes négociations multilatérales au sein du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), en vue d'une plus forte libéralisation des échanges internationaux.

⁽¹⁾ Il est à noter que ces chiffres excluent le commerce entre États membres.

Ainsi, le Dillon round (1960—1961) et le Kennedy round (1964—1967) ont entraîné une réduction respectivement de 7 à 8 % et de 35 à 40 % des tarifs douaniers.

De la sorte, le tarif douanier commun se situe à un niveau moyen de 8,1 % contre 11,2 % pour les États-Unis et 6 % pour le Japon. Si on le pondère par la valeur des importations, il est de 4,2 % contre 7,1 % pour les États-Unis et 6,3 % pour le Japon.

Après la mise en œuvre des résultats du Tokyo round, dont les négociations se sont terminées au printemps de 1979, on prévoit une nouvelle réduction des tarifs qui pourrait être de l'ordre de quelque 30 %. Un certain nombre de dispositions ont également été prises pour réduire les obstacles non tarifaires. D'autre part, le cadre du GATT a permis de mettre en œuvre une réglementation «sectorielle» dans le domaine des textiles: ainsi, les accords ou arrangements bilatéraux conclus en décembre 1977 avec les principaux exportateurs de produits textiles à bas prix prévoient, dans un premier temps, une stabilisation des importations communautaires à un niveau légèrement supérieur à celui de 1976. Elles pourront ensuite progresser suivant des taux variables selon la sensibilité des produits. Ceci devra permettre à l'industrie textile de procéder, au cours des prochaines années, aux restructurations indispensables sans que, pour autant, la Communauté se ferme aux exportations.

Il existe aussi un certain nombre d'accords internationaux sur les produits de base auxquels la Communauté est partie et qui ont été négociés le plus souvent sous les auspices de la CNUCED (Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement). Enfin, la Communauté participe aux projets d'établissement d'un nouvel ordre économique mondial, dans le cadre du «dialogue Nord-Sud».

● de manière autonome

Toute une série de pays ont conclu avec la Communauté des accords préférentiels en vertu desquels ils exportent principalement en franchise de droits de douane vers le marché communautaire.

Ce régime ainsi accordé peut être soit réciproque ⁽¹⁾ [la réciprocité elle-même pouvant être soit intégrale (tel que c'est le cas avec les pays de l'AELE), soit partielle (cas des pays européens de la Méditerranée et d'Israël)], soit unilatéral (pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, pays du Maghreb et du Machrek).

Il s'agit en particulier du système dit des «préférences généralisées», que la Communauté octroie à titre autonome depuis 1971 aux pays en voie de développement et qui constitue une exception à l'application du tarif douanier commun. Ce système consiste en une franchise douanière totale sur tous les produits manufacturés non agricoles et une franchise douanière partielle pour certains produits agricoles transformés en provenance des pays en voie de développement.

La mise en œuvre de ce système s'insère dans les efforts de la Communauté européenne tendant à réaménager progressivement les relations économiques entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement dans un sens plus équitable.

Toutefois, certains plafonds limitent les quantités des importations bénéficiant de ce système afin d'éviter, d'une part, que les pays les plus avancés parmi les pays en voie de développement n'épuisent à leur profit les possibilités préférentielles et, d'autre part, que les marchés de la Communauté ne soient pas perturbés par des variations trop brutales dans les échanges.

Il est à noter que les concessions ouvertes par le système des préférences généralisées ne sont en fait utilisées qu'à environ 60 %.

Enfin, depuis 1968, la Communauté européenne s'est engagée dans des opérations d'aide alimentaire, et depuis 1974, elle ne limite plus l'octroi d'une aide financière et technique aux seuls États avec lesquels elle entretient des relations privilégiées.

⁽¹⁾ Un régime est dit réciproque s'il implique des préférences au bénéfice de toutes les parties; il est unilatéral s'il n'octroie des préférences qu'à certains partenaires.

LES RELATIONS BILATÉRALES DE LA COMMUNAUTÉ

La Communauté entretient des relations avec la plupart des pays du monde: elle a conclu environ 90 accords, qui sont de type différent, mais ont tous pour objectif d'assurer un meilleur développement des échanges.

● En dehors des accords d'association et commerciaux préférentiels, la Communauté a conclu avec un certain nombre de pays tiers des accords commerciaux fondés sur la clause de la nation la plus favorisée⁽¹⁾, notamment avec la Yougoslavie, le Bangladesh, l'Inde, le Pakistan, le Sri Lanka, l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Mexique et l'Uruguay.

Certains de ces accords sont de coopération économique et commerciale, mais, jusqu'à présent, leur mise en œuvre a essentiellement porté sur le domaine commercial, en raison notamment des difficultés que rencontre l'élaboration de politiques économiques communes.

Bien que la politique commerciale commune à l'égard des pays de l'Est soit entrée en vigueur depuis 1973, aucun accord commercial n'a été conclu avec des pays: des négociations sont cependant en cours avec la Roumanie et la Yougoslavie.

● A l'égard des pays en développement un élément majeur de la politique de la Communauté est la convention de Lomé (voir chapitre suivant), qui unit la Communauté à près de 60 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les ACP.

Elle est fondée:

- sur le libre accès des produits des pays ACP sur le marché communautaire qui, de son côté, n'exige aucune réciprocité;
- sur un principe nouveau, sinon révolutionnaire: celui de la stabilisation des recettes d'exportation. Le Stabex accorde un «transfert» de fonds pour les produits agricoles de ces pays sujets à des fluctuations de production ou de cours;
- sur un régime spécial pour le sucre: le protocole sur le sucre, par lequel la Communauté s'engage à importer une quantité déterminée à un prix équivalent à celui pratiqué par les producteurs européens;
- sur une coopération financière et technique.

⁽¹⁾ Aux termes de cette clause, tous les États sont tenus de s'accorder mutuellement un traitement aussi favorable que celui qu'ils réservent à tout autre pays.



LE RAPPROCHEMENT DES POLITIQUES ÉTRANGÈRES DES ÉTATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Depuis 1973, les États membres de la Communauté européenne se sont engagés dans une «coopération politique», dont l'objectif est la coordination et le rapprochement de leurs politiques étrangères respectives. Les progrès réalisés dans ce cadre ont permis aux Neuf d'adopter des positions communes face à une série de problèmes politiques à l'échelle mondiale tels, par exemple, la situation au Moyen-Orient et les problèmes de l'Afrique australe (reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien le 12 février 1977, rejet de toute action entreprise par quelque État que ce soit pour établir une zone d'influence en Afrique le 18 avril 1977).

II — Le rôle de l'Europe dans le monde

● un rôle limité

Pour résumer en un mot l'état d'avancement de l'intégration européenne et, par là même, le développement des relations extérieures de l'Europe, on pourrait dire que, jusqu'à présent, les Neuf ont réussi à établir une union douanière et à communautariser un nombre limité de politiques économiques, tels par exemple la politique agricole commune et certains aspects de la politique d'aide au développement (convention de Lomé).

Pour ce qui est de la coopération politique, les progrès de celle-ci, et notamment l'intensification des réunions à tous les niveaux, au cours des dernières années, ne doivent pas cacher le fait que son résultat principal a été, jusqu'à présent, non pas tellement un rapprochement des politiques étrangères des États membres, que la définition d'attitudes communes face à certains problèmes concrets de politique internationale.

Ainsi, par exemple, la condamnation commune par les États membres de la politique d'apartheid menée par l'Afrique du Sud, ou les déclarations concernant les problèmes du Proche-Orient représentent en fait davantage un compromis entre les positions nationales des États membres, qu'une volonté de rapprochement des options fondamentales des politiques étrangères nationales.

De ce fait, certaines déclarations communes faites par les États membres, par exemple au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, n'ont pu être suivies par une action commune, et on a vu les États membres de la Communauté adopter dans certains cas des positions opposées au moment de l'adoption de résolutions.

Dans ces conditions, le rôle de la Communauté sur le plan des relations internationales est nécessairement limité, et l'insertion de l'«Europe» en tant que telle dans le concert des Nations ne peut être qu'un objectif à long terme.

Un exemple frappant de la limitation du rôle politique de l'Europe a été donné récemment par son incapacité de définir une position commune face à l'embargo pétrolier des pays arabes, qui frappait certains États membres et non d'autres.

● mais des acquis essentiels

Le caractère limité, à l'heure actuelle, des résultats de l'intégration européenne ne doit toutefois pas faire perdre de vue ce qui constitue l'acquis européen. Si, en effet, on est loin de la réalisation de tous les objectifs des traités et d'une affirmation complète de la personnalité européenne, on est loin également de la situation économique et politique qui a caractérisé l'Europe jusqu'à la signature des traités instituant la Communauté européenne.

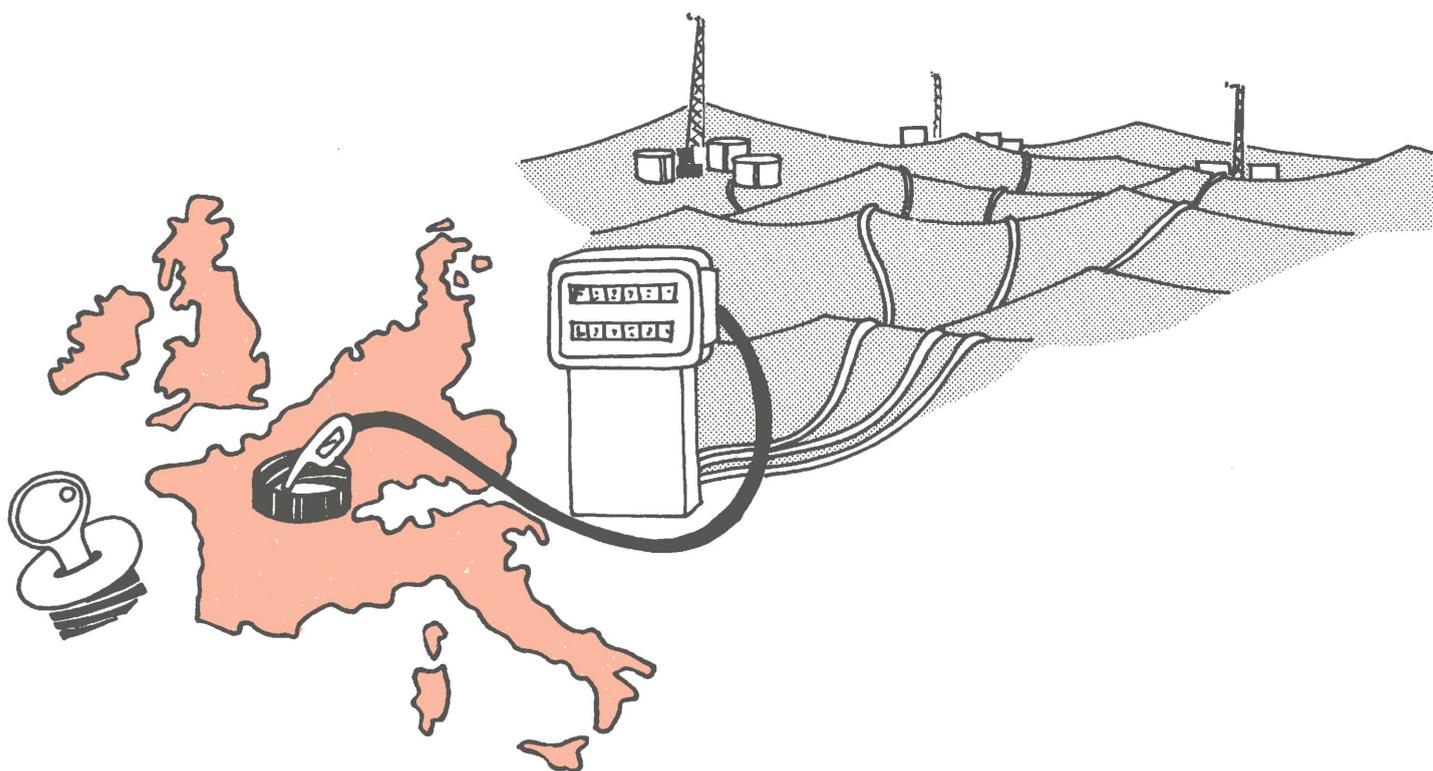
Ainsi, tout d'abord sur le plan politique, la coopération, qui s'est développée de façon continue entre les gouvernements des États membres, semble avoir «normalisé» les relations politiques entre puissances européennes, de telle sorte qu'à l'heure actuelle, il est quasiment inconcevable que des divergences politiques ou économiques entre elles puissent mettre en cause la paix européenne et, partant, la paix mondiale. A la lumière de l'histoire récente de l'Europe, on pourrait dire que, même si c'était là l'unique résultat de l'existence de la Communauté européenne, ceci la justifierait entièrement.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'union douanière a créé un marché unifié, même si, suite à des divergences qui continuent à caractériser certaines politiques, il ne l'est pas entièrement. Cette unification du marché européen a été, au cours des années 1960, un des facteurs les plus importants de l'accélération de la croissance économique européenne: elle a permis aux industries européennes de dépasser les marchés nationaux forcément limités et de bénéficier ainsi des économies d'échelle résultant de l'accroissement de la demande.

Et même au cours des dernières années qui ont été caractérisées par la récession, le maintien d'un marché européen unique peut être considéré comme un des éléments importants qui a empêché que la récession ne se développe en une crise économique plus violente.

Parallèlement, dans certains secteurs des relations extérieures, l'Europe peut s'affirmer avec un poids qui dépasse de loin celui de ses États membres et qui, dans une certaine mesure, dépasse même la somme des influences que ceux-ci peuvent avoir séparément. En effet, au cours des différentes négociations commerciales multilatérales au sein du GATT (Dillon round, Kennedy round et Tokyo round), la Communauté européenne a pu s'affirmer comme un des partenaires majeurs aux côtés des États-Unis et du Japon. De même, a-t-elle pu jouer un rôle-moteur lors de l'adoption par la Communauté internationale d'un système de préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement, sans oublier pour autant sa contribution propre à la coopération économique internationale telle qu'elle est concrétisée dans la convention de Lomé et dans les accords préférentiels avec les pays du Maghreb et du Machrek. Grâce à sa participation en tant que telle, la Communauté européenne est également parvenue à jouer un rôle important dans le dialogue Nord-Sud — même si, selon certains, les résultats de ce dialogue doivent être considérés comme décevants.

Enfin, la récente installation du système monétaire européen pourra peut-être apporter sa contribution à une stabilisation du système monétaire international.



● une ambiguïté persistante

Ces quelques considérations sur une politique extérieure pour la Communauté européenne démontrent que, si la situation actuelle constitue un progrès considérable par rapport au passé, nombreux sont ceux qui la considèrent comme pleine d'insuffisances, et même fragile.

Sur le plan des relations extérieures, c'est en premier lieu le manque de progrès dans l'élaboration des politiques communes internes qui freine l'action de la Communauté sur le plan international. Simultanément, c'est l'absence d'une plus grande cohésion des politiques étrangères qui, dans certains cas, rend difficilement acceptable aux yeux des États membres la communautarisation d'une mesure concrète de relations extérieures telle, par exemple, de coopération au développement. Mais une répartition des compétences entre États membres, et la Communauté ne sera-t-elle pas toujours difficile dans la mesure où les politiques étrangères des États membres demeurent divergentes et où l'ambiguïté demeure sur les finalités politiques de la Communauté?

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Illustrez l'importance de la Communauté européenne dans le commerce mondial.
2. Relevez dans les dernières années des prises de position communes des Neuf sur des questions de politique internationale (exemple: Moyen-Orient, Afrique Australe).
3. Expliquez le système de préférences généralisées que la Communauté et ses partenaires développés accordent au tiers monde.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Raux, Jean, *Les Relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, Cujas, 1966.
- Les Relations extérieures de la Communauté européenne élargie, Conférence organisée par l'Institut de la Communauté européenne pour les études universitaires en coopération avec l'Institut Royal des Relations Internationales, etc., Bruxelles, Institut Royal des Relations Internationales, 1973.



et les pays en

I — Pourquoi une coopération CEE/tiers monde?

UN TIERS MONDE, DES TIERS MONDES

Avant de se demander pourquoi il est nécessaire pour la Communauté européenne d'avoir une politique de coopération avec le tiers monde, il convient d'examiner brièvement ce qu'est le tiers monde.

Le tiers monde, c'est près de 3 milliards d'hommes et de femmes en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Océanie, qui ont en moyenne chaque année un revenu de 300 dollars: ce qu'ils reçoivent comme revenu monétaire, la valeur de ce qu'ils produisent pour eux-mêmes ou échangent dans l'année représente 300 dollars. A titre de comparaison, le citoyen des pays industrialisés dispose de la même somme dans un seul mois! En outre, dans les pays les plus pauvres du monde le revenu annuel est inférieur à 100 dollars.

Il y a donc bien sûr des différences entre les pays du tiers monde, entre les producteurs de pétrole, par exemple, et les pays du Sahel.

Au bas de l'échelle, les pays pauvres: près d'un milliard et demi d'habitants, qui ont moins de 300 dollars de revenu par an. Ces pays sont écrasés sous le poids de la nature — climats arides, sécheresse, désertification, faiblesse ou absence de ressources naturelles — et de la démographie — la population s'accroît bien plus vite que la production agricole.

A l'autre extrémité, les pays à revenu élevé. Ceux-là produisent des matières premières, de l'énergie ou même des produits industriels. Ils ont souvent bénéficié des hausses de prix intervenues en 1973-1974, et quelques-uns d'entre eux ont une population peu nombreuse, si bien qu'ils détiennent des surplus financiers considérables qu'ils investissent dans les pays occidentaux ou qu'ils consacrent à l'aide au développement des pays plus pauvres.

Entre les deux, les pays à revenu moyen qui disposent de matières premières ou exportent les produits d'une agriculture riche, mais qui doivent faire face à des besoins financiers immenses, soit en raison de leur nombreuse population, soit parce qu'ils ont entrepris de développer et de diversifier leurs économies.



voie de développement

DES INDÉPENDANCES À L'INTERDÉPENDANCE

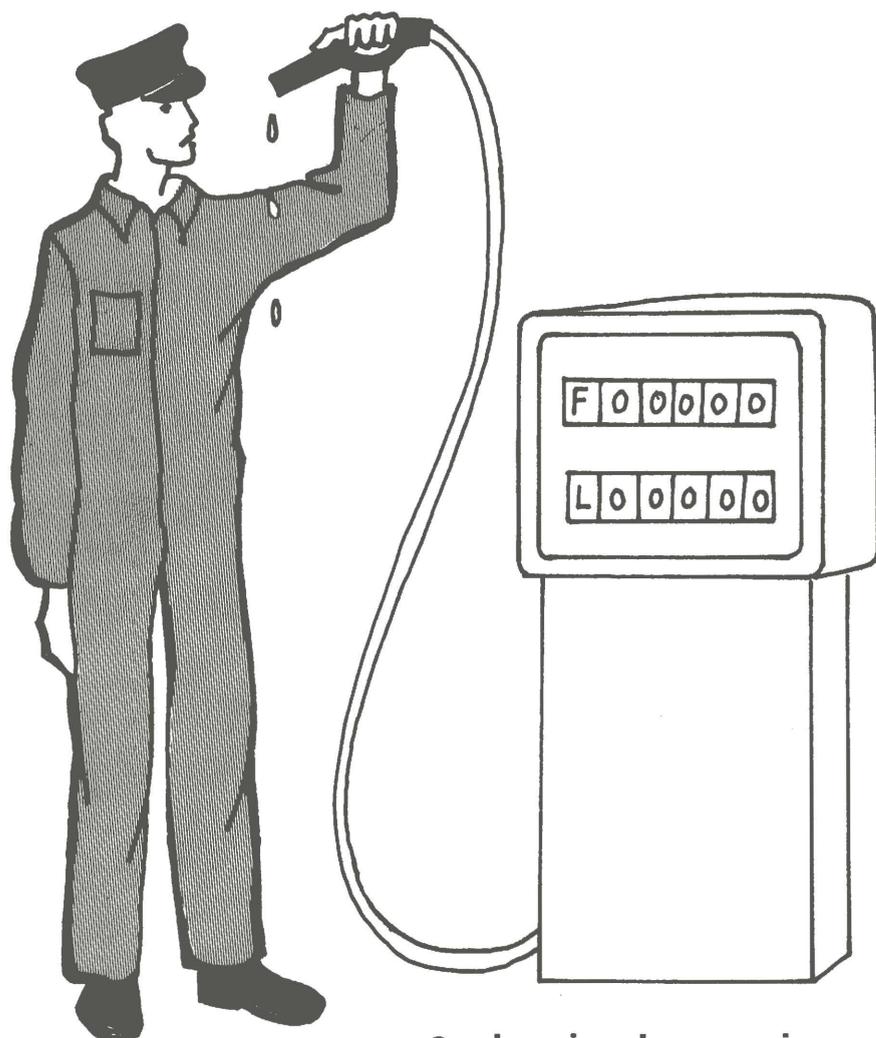
● l'échec de l'aide au développement

C'est essentiellement dans les années 50 et 60 qu'est né le tiers monde, lors de l'accession à l'indépendance de la plupart des pays qui le composent aujourd'hui. Cependant, ces indépendances représentaient souvent une émancipation politique plutôt qu'économique, puisque la nature des relations économiques du tiers monde avec les pays industrialisés n'était pas radicalement modifiée par le changement des rapports juridiques.

Avec l'indépendance des pays en voie de développement est née l'aide au développement. Celle-ci, dans sa conception initiale, avait pour but, grâce à des transferts financiers substantiels, d'aider les pays en voie de développement à «rattraper» les pays industrialisés. Notons au passage que ceci présupposait que les pays en voie de développement devaient imiter le modèle économique et social du monde occidental (ce qui s'est souvent révélé être un faux calcul), et qu'ils devaient en outre opérer en quelques années ou quelques décennies les changements économiques et sociaux que le monde occidental avait mis des siècles à effectuer. A cela s'ajoutait ce que ni l'indépendance, ni l'aide au développement ne pouvaient changer du jour au lendemain: l'hostilité des conditions naturelles dans nombre de pays en voie de développement, la persistance d'habitudes ou de systèmes d'organisation sociale archaïques (système de castes, par exemple), le faible degré d'instruction de la population, etc.

Pour avoir voulu accomplir ou faire accomplir trop vite tant de bouleversements, faire absorber aux États de nouveaux mécanismes institutionnels copiés sur ceux des pays occidentaux (gouvernements, constitution, etc.) et faire absorber aux économies des investissements nouveaux, on s'est heurté à de nombreux échecs.

C'est ce qui fit dire au président algérien, M. Boumediène, lorsqu'il prit la parole en avril 1974 au nom des pays en voie de développement: «Force nous est de constater, (. . .) que, dans le monde où nous vivons, tous les leviers de commande de l'économie mondiale sont entre les mains d'une minorité constituée par les pays hautement développés. Cette minorité, de par sa position dominante, détermine à elle seule la répartition des ressources mondiales en fonction d'une hiérarchie des besoins qui lui est propre. Cette situation a pour effet d'ériger en une sorte de loi universelle la dynamique suivant laquelle les uns ne cessent de s'enrichir pendant que les autres sombrent dans l'appauvrissement (. . .). Les pays développés ont pu fixer à leur guise tant les prix des matières premières qu'ils prennent aux pays en voie de développement que ceux des biens et services qu'ils fournissent à ces derniers (. . .). Tel est le fondement de l'ordre économique que nous vivons aujourd'hui.»



1973...

● la prise de conscience de l'interdépendance

Or, en 1973-1974 précisément, le monde et les relations politiques et économiques entre «riches» et «pauvres», entre ceux du «Nord» et ceux du «Sud» ont brusquement changé de nature. La «crise du pétrole» a en effet révélé la puissance de négociation de quelques pays du tiers monde, les pays pétroliers groupés au sein de l'OPEP, qui ont réussi en quelques mois à obtenir ce que tous réclamaient depuis longtemps: un plus juste prix pour la vente de leurs richesses naturelles.

Cette crise a provoqué un bouleversement des appréciations. En effet, pour la première fois, l'Européen moyen, privé de sa voiture, rationné dans sa consommation d'essence, prenait réellement conscience de l'existence d'un tiers monde.

Les pays en voie de développement devenaient, aux yeux du monde riche, l'une des parties prenantes de l'ordre international. Ils n'étaient plus simplement des «assistés» auxquels on pensait une fois par an, lors du vote du budget de l'aide publique au développement.

Il était ainsi devenu clair aux yeux de l'opinion mondiale que le monde développé avait besoin des pays en voie de développement pour la fourniture d'énergie et de matières premières minérales et agricoles. La suite de l'évolution économique mondiale allait renforcer cette évidence tout en y rajoutant une dimension supplémentaire. En effet: lorsque les pays industrialisés sont entrés, en 1975 et 1976, dans une phase de stagnation économique, le tiers monde qui continuait, sur la lancée de 1974, à acheter des biens d'équipements (usines clé en mains, navires, machines, véhicules, etc.), devenait un partenaire essentiel: les ventes en Arabie Saoudite, en Indonésie ou au Brésil venaient à point pour pallier la baisse des commandes, en Allemagne ou en Grande-Bretagne par exemple, évitant ainsi une progression trop rapide du chômage dans ces pays. Mais, au même moment, il devenait de plus en plus évident que, à leur tour, les pays du tiers monde, qui exportent des matières premières ou des produits industriels, devaient pouvoir compter sur la vigueur des économies du monde riche pour pouvoir y trouver un débouché. Mais une progression trop forte des prix du pétrole pourrait à tout moment mettre en péril la santé économique des pays riches.

En quelques années, il était ainsi devenu clair pour tous — responsables politiques et opinion publique — que les intérêts des pays industrialisés et des pays en voie de développement sont profondément enchevêtrés, qu'il y a interdépendance entre le Nord et le Sud.

L'EUROPE VIS-À-VIS DU TIERS MONDE

Cette interdépendance est particulièrement forte dans le cas de l'Europe, dont les besoins lui imposent de rechercher une coopération étroite avec le tiers monde, des approvisionnements sûrs et garantis sous peine de crise grave et de pénurie, des débouchés sans cesse accrus pour contribuer au plein emploi.

«Nos pays d'Europe ont dû sans cesse chercher outre-mer le complément d'espace, de marché et d'approvisionnement — autrefois en épices, aujourd'hui en matières premières et produits de base — qui leur était nécessaire.

Quelques chiffres résument la situation: l'Europe des Neuf représente plus de 25 % du commerce mondial (échanges intracommunautaires non compris), contre 14 % pour l'URSS. Le maintien de ces échanges, leur régularisation harmonieuse dans le temps sont donc des conditions de la survie de nos pays. Si les grands pays continentaux peuvent se permettre d'évoquer, sans trop d'inquiétude pour leur propre économie, une confrontation qui ferait tomber un rideau de fer entre le Nord et le Sud, nous savons que nos économies européennes n'y résisteraient pas» (1) (Cl. Cheysson).

Les chiffres fournissent une illustration très concrète de ces réflexions: en 1977, les pays en voie de développement représentaient 38 % des exportations de la CEE (71,1 milliards de dollars sur un total de 187,4 milliards), tandis qu'ils représentaient 45 % de ses importations (81,9 milliards de dollars sur un total de 181,2 milliards). Plus de 85 % des exportations communautaires vers les pays en voie de développement étaient constituées par des produits manufacturés provenant essentiellement des industries électromécaniques. Parmi les importations, même si l'on exclut le pétrole qui provient à 81 % des pays en voie de développement, une part substantielle des besoins en matières premières industrielles (agricole, minerais et métaux non ferreux) dépend des fournitures par les pays en voie de développement (32 % des importations).

L'interdépendance croissante entre le Nord et le Sud, en particulier entre la CEE et ses partenaires du tiers monde, constitue donc le fondement essentiel de la politique de coopération de la Communauté européenne avec le tiers monde. C'est la fonction de cette politique que de prévoir et d'organiser les changements majeurs qui vont intervenir, qui interviennent déjà, dans les relations financières, commerciales, industrielles entre pays développés et pays en voie de développement. Une telle politique va donc bien au-delà de la simple aide financière au développement telle qu'on la concevait dans les années 60. Elle vise un ensemble de mesures: garanties des recettes d'exportation, maintien du pouvoir d'achat des pays en voie de développement, possibilité de transformer sur place une part croissante des produits de base afin d'en augmenter la valeur à l'exportation, élimination des barrières diverses (droits de douane, limites quantitatives) qui s'opposent à l'accès sur les marchés européens des produits industriels du tiers monde, accès des pays en voie de développement à la technologie et au savoir-faire industriels, etc.

Cette politique globale, c'est ce que la Communauté européenne a entrepris de mettre en pratique avec quelques pays en voie de développement (cf. partie II). Mais, dès lors que l'on garantit les recettes d'exportation de pays du tiers monde, qu'on ouvre les portes à leurs produits textiles ou électroniques, qu'on y transfère certaines de nos industries, ce sont les entreprises et les travailleurs européens qui sont directement concernés. Et donc, une politique globale de coopération avec le tiers monde ne peut progresser sans consacrer une attention accrue à ses conséquences internes sur les économies européennes.

C'est donc un véritable pari que l'Europe engage en instaurant une coopération étroite avec certains pays d'Afrique, le pari d'une complémentarité plus forte que les concurrences potentielles:



(1) Quant au bloc des pays socialistes, il est absent du domaine de la coopération: son aide au développement est minime, sa part dans le commerce du tiers monde est de 5 % contre 20 % aux USA et 40 % à la CEE. Cependant, certains problèmes ne peuvent être résolus qu'avec leur participation, notamment les problèmes des matières premières. Il faudra nécessairement les introduire dans le dialogue (Cl. Cheysson).

II – L'organisation des relations CEE/tiers monde

L'Europe des «Neuf», la Communauté européenne actuelle, ne s'est pas faite en un jour. Elle est le fruit d'une construction progressive. De ce fait, le problème de ses rapports avec le tiers monde s'est posé dans des conditions très différentes selon les époques. L'attitude de l'Europe doit donc s'apprécier à la fois en fonction de l'évolution des pays en voie de développement et de l'évolution de la construction européenne elle-même.

C'est pourquoi un bref rappel historique s'impose.

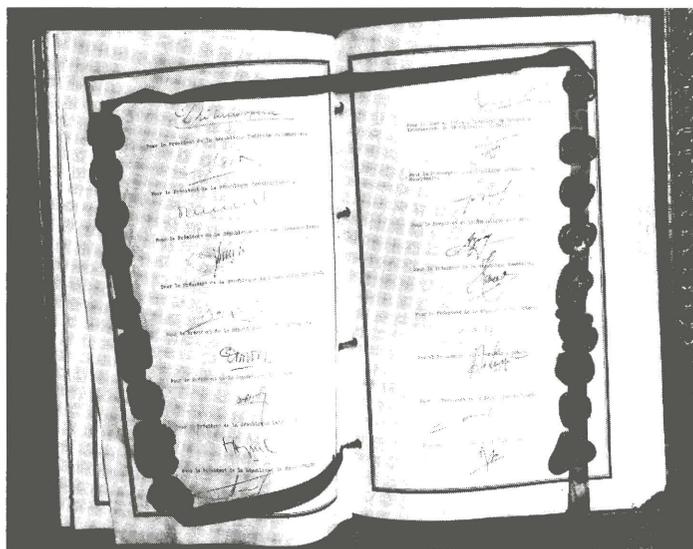
20 ANNÉES D'ÉVOLUTION

● de Rome à Yaoundé

En effet, en 1957, lorsque les «Six» — Allemagne fédérale, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas — signèrent le traité de Rome instituant la CEE et créant entre eux un «marché commun», trois d'entre eux — la Belgique, la France et l'Italie — avaient encore des colonies, qui formaient une unité juridique et économique avec leurs métropoles respectives. Il fallait donc tenir compte de cet état de fait, et il fut décidé d'associer sur le plan commercial (libre circulation douanière des produits) ces «pays et territoires d'outre-mer» avec la Communauté européenne nouvellement créée. En outre, les «Six» décidèrent de contribuer ensemble au développement économique de ces pays en instituant un Fonds européen de développement (FED).

Cette politique n'allait pas tarder à évoluer, puisque la plupart des pays en voie de développement concernés par le traité de Rome allaient devenir indépendants dès le début des années 1960. La quasi-totalité d'entre eux décidèrent de conserver des liens privilégiés avec le «marché commun» et formèrent le groupe connu sous le nom d'États africains et malgache associés à la Communauté européenne (EAMA). Ces dix-huit États négocièrent une nouvelle association en 1963 (convention de Yaoundé), puis une autre en 1969 (convention de Yaoundé 2), conclues chacune pour une durée de 5 ans.

Ces conventions étaient conçues comme des accords contractuels liant la Communauté européenne, d'une part, et chacun des dix-huit EAMA, d'autre part. Ils comportaient des dispositions commerciales et financières (le Fonds européen de développement créé en 1958 continuait à fonctionner) et étaient gérés au moyen d'un dialogue permanent rendu possible par l'existence d'institutions paritaires.



Convention de Yaoundé (20-7-1963).

● de Yaoundé à Lomé

Cette politique contractuelle, géographiquement bien délimitée, allait subir d'importantes modifications en raison, d'une part, de l'évolution interne de la Communauté, qui est passée de six à neuf membres en 1972, et, d'autre part, de l'évolution des réalités et des besoins des pays du tiers monde.

Lors des négociations d'adhésion des trois nouveaux États membres, l'un d'entre eux, la Grande-Bretagne, avait demandé que les pays en voie de développement du Commonwealth bénéficient, du fait de sa propre adhésion à la CEE, d'avantages comparables à ceux dont jouissaient les EAMA.

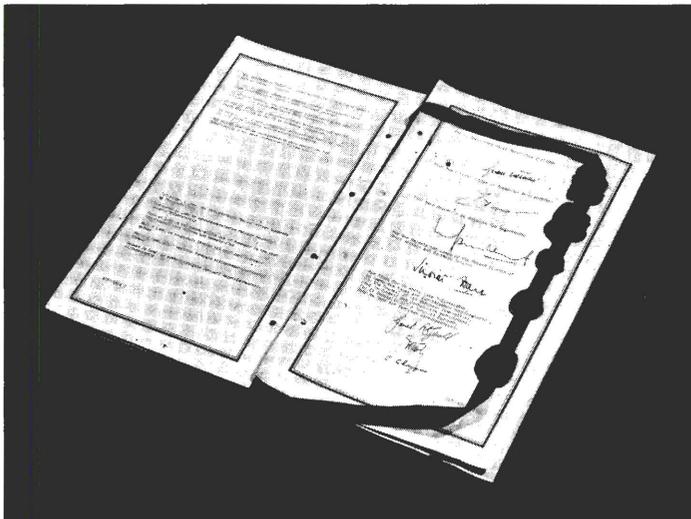
Une telle éventualité avait au demeurant été prévue dès 1963 par les signataires de la convention de Yaoundé. Il fallait donc à la fois assurer l'accès de nouveaux pays en voie de développement à des accords contractuels avec la Communauté et préserver les avantages déjà acquis par les EAMA.

Des dispositions furent donc arrêtées à cet effet: elles sont à l'origine de la négociation et de la conclusion de la convention de Lomé.

Mais, en dehors de la Communauté, le monde changeait lui aussi. Dans les années 60, la plupart des pays colonisés ayant accédé à l'indépendance jetaient peu à peu la base d'un regroupement entre eux: création ou poursuite de systèmes d'unions douanières, création de banques régionales de développement, etc.

Nombreux étaient ceux qui demandaient la conclusion d'accords commerciaux avec la CEE: pays méditerranéens, pays d'Asie et d'Amérique latine. Les pays en voie de développement ne participant pas aux accords contractuels avec la Communauté réclamaient le libre accès de leurs produits dans le vaste «marché commun» créé en 1957.

Sous ces pressions internes (résultant de l'élargissement) et externes, la politique communautaire de coopération a fortement évolué par rapport à ce que prévoyait au départ le traité de Rome. En fait, ce n'est que depuis peu que la Communauté européenne dispose de l'ensemble des instruments d'une politique globale envers les pays en voie de développement.



Convention ACP/CEE de Lomé (Lomé 28-2-1975).

● les compétences de la Communauté

Le traité de Rome ne donnait aucun mandat juridique explicite à la CEE pour bâtir une politique vis-à-vis du tiers monde. Ce n'est guère surprenant puisqu'il avait été conçu dans des circonstances historiques radicalement différentes des réalités actuelles. Dans ces conditions, faute de pouvoir dégager d'emblée une conception d'ensemble de ses relations avec les pays en voie de développement, la Communauté n'a pu pendant longtemps que mettre en œuvre des éléments d'une politique de coopération et les adapter progressivement et pragmatiquement aux circonstances.

C'est avec la déclaration issue du sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté, réunis à Paris en octobre 1972, qu'a été amorcée la définition d'une politique globale de la CEE vis-à-vis des pays du tiers monde. C'est à partir de juillet 1974 que furent prises les mesures permettant la mise en œuvre d'une telle politique globale.

La voie indiquée en 1972 était celle d'une complémentarité constructive entre les dimensions régionale et mondiale de la politique communautaire de coopération, alors que jusque-là le problème avait presque toujours été posé en termes d'approches alternatives (l'opposition entre «régionalistes» et «mondialistes»).

C'est ainsi qu'ont été poursuivies ou engagées des négociations qui devaient aboutir à la convention de Lomé, aux accords avec les pays méditerranéens, qu'ont été approfondies les politiques communautaires concernant les préférences généralisées, l'aide alimentaire, qu'ont été mis en œuvre des instruments supplémentaires de coopération financière et technique avec les pays non associés et le fonds d'urgence en faveur des pays en voie de développement les plus touchés par les mouvements de prix internationaux en 1973-1974.

Il faut souligner ici que la mise en place de cette politique communautaire n'avait pas pour objet d'éliminer les politiques nationales de coopération des États membres, ni de gêner le maintien ou le développement des relations privilégiées de certains États membres de la CEE avec certains pays du tiers monde.

Par ailleurs, la Communauté européenne continue, chaque jour, de s'édifier. C'est ainsi que certains domaines, comme la politique commerciale (fixation de droits de douane pour les importations de la CEE en provenance de pays tiers, par exemple), sont aujourd'hui de la compétence communautaire. C'est donc la Communauté qui décide et gère en matière de politique commerciale et non plus les neuf États membres séparément; dans la mesure où la coopération au développement utilise l'instrument commercial, celle-ci est donc intégralement communautaire.

En revanche, dans le domaine de l'aide financière, la politique spécifiquement communautaire vient en complément des politiques bilatérales des États membres et de leurs contributions multilatérales non communautaires (par exemple, à la Banque Mondiale).

Dans d'autres domaines enfin, il y a coordination des politiques ou des positions. C'est le cas notamment dans toutes les conférences internationales où se déroule ce que l'on appelle le «dialogue Nord-Sud».

Tout ceci explique qu'au total la Communauté ne présente pas encore un visage unique vis-à-vis des pays en voie de développement. C'est d'ailleurs le rôle de la Communauté que d'harmoniser les politiques nationales et de mettre en œuvre une politique spécifiquement communautaire dans la mesure où des compétences en matière de coopération lui sont conférées par les États membres.

LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ AUJOURD'HUI

La politique de la CEE vis-à-vis du tiers monde a subi, on l'a vu, de nombreuses transformations depuis ses débuts en 1958 et elle poursuit son évolution. Si l'on veut en donner une «photographie» aujourd'hui, en 1978, on peut dire qu'elle s'articule autour de deux axes:

- des accords régionaux organisant de façon contractuelle des relations privilégiées avec des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (convention de Lomé ACP-CEE) et avec des pays riverains du sud de la Méditerranée;

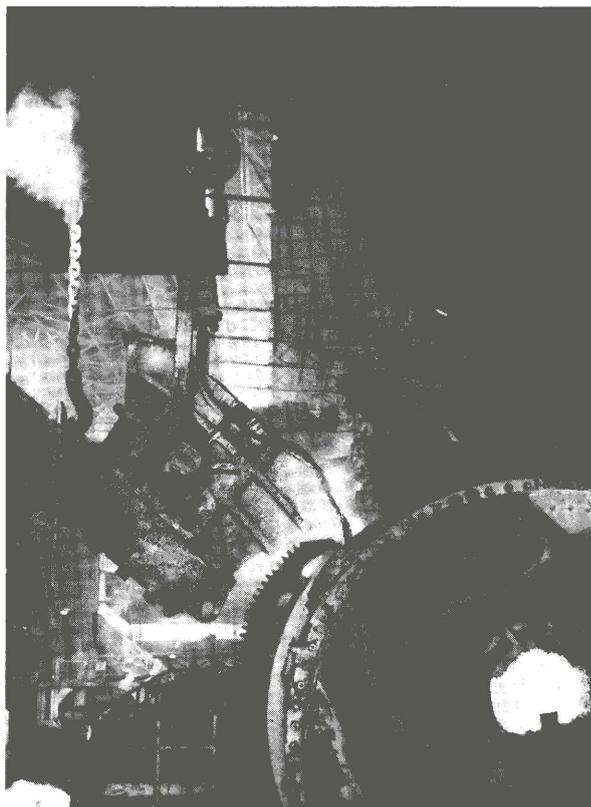
— des actions au niveau mondial: accords commerciaux, système de préférences généralisées, aide financière et technique aux pays «non associés», aide alimentaire.

Le premier type de politique, les accords régionaux, présente des caractéristiques originales que l'on peut résumer comme suit:

1. les accords conjuguent tous les moyens d'action (financiers, commerciaux, techniques, structurels): ils peuvent donc répondre aux besoins très divers du développement;
2. les accords sont inscrits dans les traités internationaux ratifiés par les parlements: ils constituent donc une obligation juridique pour l'Europe; la continuité des relations est ainsi garantie quelle que soit l'orientation politique des pays bénéficiaires: ceux-ci peuvent prévoir et planifier leur coopération avec l'Europe;
3. les pays bénéficiaires décident eux-mêmes de l'utilisation qu'ils veulent faire des «outils» de coopération mis à leur disposition: leur modèle de développement est donc respecté;
4. ce type de coopération est proposé à tous les pays d'une même région géographique: l'Europe ne s'immisce donc pas dans les affaires intérieures de tel ou tel de ses partenaires, elle ne prend pas position dans les conflits survenant entre pays d'une même région (ainsi, elle a passé le même type d'accord avec Israël et les pays arabes qui l'entourent: Égypte, Jordanie, Liban, Syrie).

Le second type de politique, constitué par les actions au niveau mondial, comprend à la fois des formes de coopération intéressant un grand nombre, ou l'ensemble, des pays en voie de développement, auxquels la Communauté entend répondre sans discrimination (préférences généralisées, aide alimentaire), et des instruments spécifiques de coopération permettant d'instaurer des relations adaptées à chaque pays (les accords commerciaux pays par pays). Ces actions sont très largement la conséquence de la formation progressive de la Communauté européenne. Deux exemples permettent de s'en rendre compte. Lorsque les «Neuf» organisent entre eux les échanges commerciaux, fixent des règles qui leur sont communes et appliquent aux marchandises en provenance du monde extérieur un même tarif douanier, il est logique que les pays en voie de développement cherchent à fixer les règles de leurs échanges avec les «Neuf» ensemble — la CEE —, et non plus avec la Belgique, la Grande-Bretagne, le Danemark, etc., individuellement: d'où la conclusion d'une série d'accords commerciaux pour l'importation de textiles asiatiques dans la CEE, d'où l'établissement d'une tarification douanière plus favorable pour les pays en voie de développement que pour les pays riches (c'est le système des préférences généralisées).

La politique de la Communauté vis-à-vis du tiers monde est donc une combinaison d'accords régionaux et d'actions mondiales. En cela, elle s'inscrit dans la logique tracée par le traité de Rome, qui instaurait des relations privilégiées avec les pays proches de la Communauté par la géographie ou le passé historique, et dans la logique tracée par l'évolution économique, qui commande à la Communauté de n'exclure aucun partenaire de son champ de relations.



*Usines de Lubumbashi (Zaire):
coulée en cuivre liquide.*

LES ACCORDS RÉGIONAUX

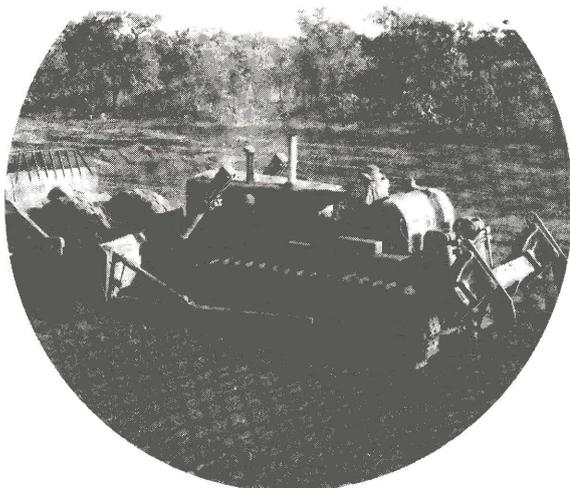
C'est là la forme la plus approfondie de relations que la Communauté européenne ait instaurée avec des pays ou des groupes de pays déterminés: les pays en voie de développement sud-méditerranéens et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Dans cette voie, l'action de la Communauté présente une grande originalité par rapport aux autres nations industrialisées puisqu'elle est en mesure, en effet, de combiner des instruments diversifiés pour atteindre un même objectif: coopération financière, accès au marché communautaire, coopération industrielle, stabilisation des recettes d'exportation, mécanismes institutionnels, etc.

- Avec les *pays en voie de développement sud-méditerranéens*, une série d'accords similaires ont été passés entre la CEE d'une part, et le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie, Israël, le Liban et la Syrie d'autre part. Tous ces accords ont été conclus entre avril 1976 et mai 1977 et instaurent des formes de coopération analogues: élimination des droits de douane sur la plus grande partie des importations de la CEE en provenance de ces pays, octroi de 669 millions d'unités de compte européennes, soit 800 millions de dollars, de prêts et dons sur la période 1977-1981 pour le financement de la modernisation agricole, du développement de l'industrie et de la diversification économique, dispositions en matière de coopération industrielle, brevets, investissements privés. En outre, dans le cas des trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie), dont 800 000 ressortissants travaillent dans la Communauté, des dispositions ont été prévues pour accorder aux travailleurs migrants des conditions de travail, de rémunération et de sécurité sociale égales à celles dont jouissent les citoyens de la Communauté européenne.

- Avec les *pays ACP* (Afrique, Caraïbes, Pacifique), la CEE a conclu en 1975 un accord global, la convention de Lomé, qui instaure entre elle et les États ACP (ils étaient 46 à l'origine, ils sont près de 60 à la fin 1978), une coopération très poussée dans sept grands domaines:

1. La coopération commerciale assure le libre accès au marché communautaire de la quasi-totalité des produits originaires des États ACP. Les États ACP sont seulement tenus d'accorder aux produits originaires de la Communauté la clause de la nation la plus favorisée (c'est-à-dire un traitement égal à celui qu'ils accordent, par exemple, à l'URSS ou aux USA), sauf lorsqu'ils veulent privilégier leurs relations commerciales avec d'autres pays en voie de développement. La convention prévoit également des actions de promotion commerciale des produits ACP sur leurs marchés d'exportation.
2. La stabilisation des recettes d'exportation que les États ACP tirent de 36 produits de base est garantie par le jeu du système «Stabex». Le «Stabex» joue en quelque sorte le jeu de la sécurité sociale à l'échelle des nations: il garantit le revenu des pays exportateurs lorsque leurs recettes d'exportation baissent du fait d'un fléchissement de la demande de la CEE ou du fait des éléments naturels (mauvaise récolte, cyclone, etc.).
3. Les dispositions concernant le sucre ACP comprennent un engagement réciproque de durée illimitée d'achat par la CEE et de livraison par les États ACP de quantités déterminées de sucre de canne à des prix garantis. La fixation de ces prix fait l'objet de négociations annuelles entre les ACP et la Communauté.
4. La coopération industrielle prévue par la convention de Lomé est destinée à faciliter l'industrialisation des États ACP, notamment par le transfert et l'adaptation de la technologie. Un comité de coopération industrielle mixte ACP-CEE est mis en place, ainsi qu'un centre pour le développement industriel ACP-CEE, organe d'étude et de concertation dans le domaine industriel.



FED — Route Bougouni - Sikasso - Mali.



5. La coopération financière et technique porte sur 3 444 millions d'UCE (soit 4 130 millions de dollars environ) sous forme de dons et de prêts, pour la durée d'application de la convention (1^{er} avril 1976 — 1^{er} mars 1980 pour la coopération financière). Outre les projets d'investissements présentés par les États ACP, la convention de Lomé prévoit la possibilité de financer des actions de coopération régionale, commerciale et industrielle, des actions spécifiques en faveur des petites et moyennes entreprises des États ACP, et des micro-projets d'intérêt local. Les ressources du Fonds européen de développement (FED) sont également affectées au fonctionnement du système «Stabex». La mise en œuvre de la coopération financière prévoit une large concertation Communauté-États ACP, ainsi que des dispositions plus favorables en faveur des pays ACP les moins développés, enclavés ou insulaires, ainsi que pour l'attribution de marchés aux entreprises nationales des ACP.
6. Des dispositions relatives à l'établissement, aux services, aux paiements et aux capitaux assurent l'égalité de traitement aux sociétés et ressortissants des États partenaires à la convention de Lomé.
7. Des institutions mixtes permettent la gestion en commun des dispositions énumérées ci-dessus: le Conseil des ministres ACP-CEE et l'Assemblée consultative ACP-CEE, composée de parlementaires.

Depuis juillet 1978, des négociations ont été ouvertes entre les États ACP et la CEE en vue du renouvellement de la convention de Lomé. En effet, la convention actuelle vient à expiration le 1^{er} mars 1980, et il fallait compter dix-huit mois de délai pour les négociations et la ratification du futur accord par les parlements si l'on veut qu'il n'y ait pas de «vide» entre les deux accords: c'est le 27 juin 1979, que les négociations se sont achevées. Si les principes fondamentaux de la première convention restent acquis, de nouvelles dispositions ont été introduites: libéralisation accrue dans le domaine des échanges, Stabex «traditionnel» élargi et amélioré, mais surtout régime particulier pour les minerais permettant d'assurer aux pays producteurs et exportateurs vers la Communauté la protection minimum indispensable au maintien de leur potentiel de production; ce dernier dispositif est complété par des mesures visant à assurer le développement de ce potentiel minier et énergétique. La coopération industrielle sera aussi développée.

LES ACTIONS MONDIALES

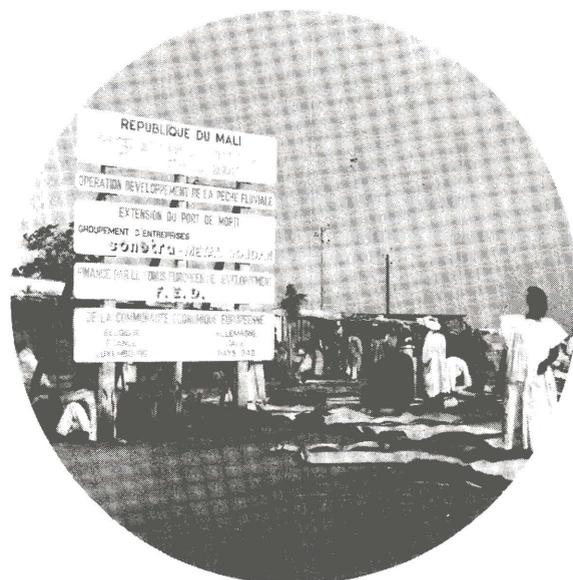
Comme on l'a noté, le développement de cette forme de coopération a été lié à l'évolution interne de la Communauté, notamment la mise en place du tarif douanier commun aux neuf États membres de la CEE, et aussi l'élargissement de la Communauté en 1972. Ainsi, parmi les pays d'Asie qui ont des accords avec la CEE, la plupart font partie du Commonwealth et bénéficiaient donc — avant l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté — de relations privilégiées avec celui-ci. Lors de l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE en 1972, la Communauté tint compte de leurs intérêts spécifiques dans une déclaration annexée au traité d'adhésion du 22 janvier 1972 (1). Depuis lors, que ce soit par la consolidation et l'extension du système communautaire des préférences généralisées ou par la conclusion d'accords commerciaux, les pays en voie de développement situés en Asie — membres ou non du Commonwealth — ont vu leurs relations avec la Communauté progresser très sensiblement.

● En effet, la Communauté a passé des *accords de coopération commerciale* avec le Bangladesh, l'Inde, le Pakistan et Sri Lanka, ainsi que des accords de divers types concernant les produits textiles avec le Bangladesh, Hong Kong, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, le Laos, la Malaisie, le Pakistan, les Philippines, Singapour, Sri Lanka et la Thaïlande.

(1) Les pays indépendants du Commonwealth situés en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique ont tous signé la convention de Lomé.



FED — Huilerie de Mondouli — Cameroun.





Avec les pays d'Amérique latine, malgré l'importance des échanges commerciaux, les progrès enregistrés dans les relations ont été assez lents. Cependant, des accords commerciaux sont entrés en vigueur avec l'Argentine (1972), le Brésil et l'Uruguay (1974), et le Mexique (1975).

- De même, dans le souci de ne pas créer un trop grand déséquilibre entre sa politique contractuelle et les autres formes d'action, la Communauté européenne a lancé, à partir de 1976, une action nouvelle *d'aide financière et technique avec les pays dits «non associés»*, c'est-à-dire précisément ceux situés en Asie et en Amérique latine. Cette forme d'aide s'accroît rapidement: 20 millions d'unités de compte européennes en 1976, 45 millions en 1977, 60 millions en 1978 (soit respectivement 24, 54 et 72 millions de dollars). En outre, la Communauté a désormais la possibilité de financer, pour des montants annuels voisins de 10 millions d'unités de compte, des actions de promotion des exportations et des «micro-réalisations», c'est-à-dire des projets de développement d'intérêt local.

- La transformation de la Communauté européenne en entité commerciale unique l'a également conduite à proposer un mécanisme unique de réduction de droits de douane pour ses importations en provenance de plus de 110 pays en voie de développement. C'est le *système des préférences généralisées*, ainsi appelé parce qu'il instaure une réduction ou exemption des droits perçus sur les importations de produits industriels ou de produits agricoles transformés en provenance des pays en voie de développement, par rapport aux mêmes produits importés de pays industrialisés (USA, Japon, URSS, par exemple). Ce système a pour but de favoriser l'industrialisation et la transformation sur place des produits agricoles des pays en voie de développement. Ces exemptions ou réductions de droits ont représenté pour ces pays en voie de développement une «économie» de droits de douane de plus de 4 milliards de dollars en 1977 et pourraient représenter beaucoup plus si les pays en voie de développement utilisaient totalement les possibilités offertes par ce système. C'est donc là une forme d'aide indirecte (la CEE «renonce» à percevoir des taxes d'importation, elle ne donne pas d'argent) d'une importance considérable.

- La Communauté européenne a également su mettre en place des formes de coopération adaptées aux besoins les plus urgents des pays en voie de développement. Ainsi, depuis 1968, une politique *d'aide alimentaire* permet de fournir, régulièrement ou en urgence, lorsque les circonstances le justifient (sécheresse, inondations, etc.), des quantités importantes de céréales (près de 1 300 tonnes en 1977), de poudre de lait (plus de 100 tonnes en 1977) et d'autres produits à des pays en voie de développement souffrant d'un déficit alimentaire chronique ou accidentel. Plus de 80 % de l'aide alimentaire de la CEE vont aux pays les plus pauvres.

De même, lorsque la crise économique de 1973-1974 eut pour effet d'asphyxier les pays en voie de développement pauvres par le renchérissement brutal et considérable du pétrole, des engrais, des céréales importées, la Communauté a proposé dès mars 1974 de créer immédiatement un fonds d'urgence de 3 milliards de dollars pour venir en aide aux pays en voie de développement les plus touchés par les hausses de prix des matières premières. En avril 1974 l'idée était adoptée à l'ONU et un an plus tard la contribution totale de la CEE atteignait 720 millions de dollars au lieu des 500 initialement prévus.

SUGGESTIONS DE TRAVAUX

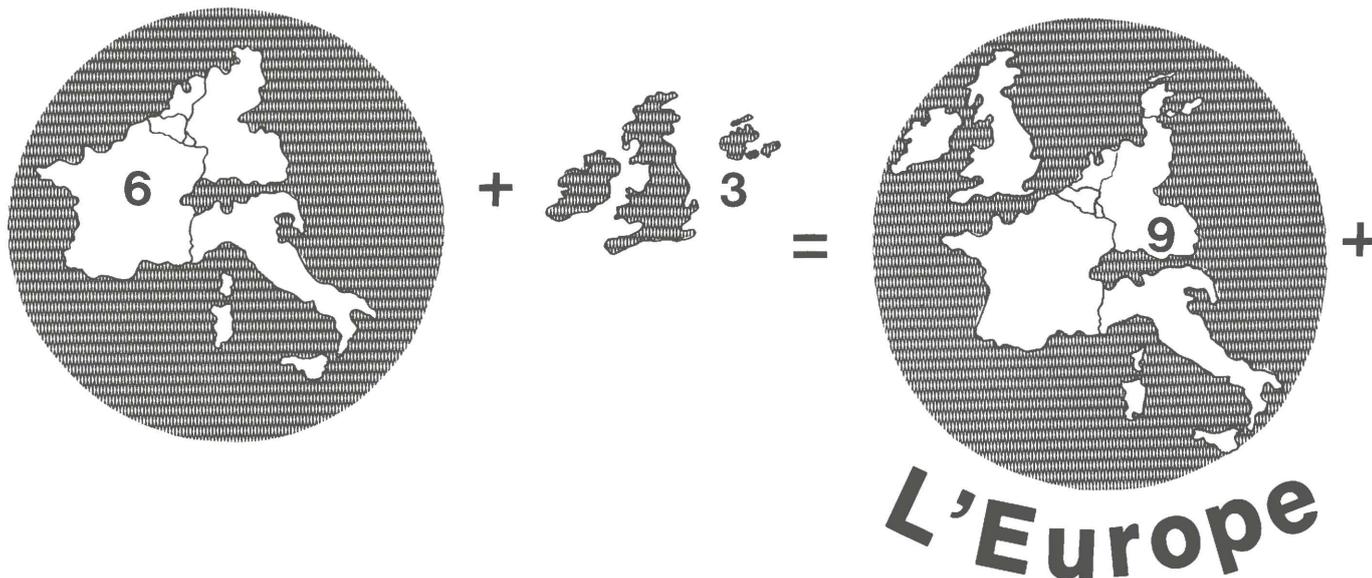
1. Conditions et moyens d'une politique globale de la Communauté à l'égard des pays en voie de développement.
2. L'évolution possible et souhaitable de la politique communautaire de coopération au développement: intensification des actions mises en œuvre de manière autonome au plan mondial, ou développement des rapports de type contractuel avec d'autres groupes régionaux de pays en voie de développement.
3. Analyse du rôle du Parlement européen dans l'évolution de la politique communautaire de coopération au développement.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

concernant la convention de Lomé et la politique de développement de la CEE

- Bruyas, J., La Convention ACP-CEE de Lomé (28 février 1975), Paris, Berger-Levrault, 1977, Extr. *Annuaire du Tiers Monde* 1974-1975.
- Convention ACP-CEE de Lomé, Textes relatifs à la coopération industrielle (31 août 1977) — FR—DE—EN, Bruxelles, Conseil ACP-CEE, 1977, p. 95.
- L'Europe et le Tiers Monde, Paris, suppl. de «Économie 1976», p. 136, *Les dossiers Économie Bis*, n° 4.
- Galtung, J., *The Lome Convention and neo-capitalism*, Oslo, University, sd., p. 16.
- Roy, M.P., La Convention de Lomé (CEE-Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) Amorce d'un nouvel ordre économique international, Paris, Documentation française, 1976, p. 91, *Notes et Etudes documentaires* n°s 4313-4314-4315.
- Sharp, R., Whitemore, C., *Europe and the world without*, London, Oxfam, 1977, p. 49.
- Zartman, W., Europe and Africa: deconolization or dependency?, New York, *Foreign Affairs*, Vol. 54, n° 2, January 1977, pp. 925-943.
- Europe-Tiers Monde, le dossier de l'interdépendance: Commission des CE, dossiers, série développement, 1978.
- Jacques Bourrinet = «la coopération économique eurafricaine» (presses universitaires de France, Sup, 1976).

CHAPITRE XVI



1. Grèce

Accord d'association avec la Communauté

- conclu le 9 juillet 1961
- gelé à la suite du coup d'État du 21 avril 1967

Rétablissement du régime démocratique le 21 juillet 1974 et organisation d'élections libres en novembre 1974.

Demande d'adhésion introduite le 12 juin 1975

2. Portugal

Signataire, avec le Royaume-Uni notamment, de la convention de Stockholm du 4 janvier 1960, instituant l'association européenne de libre-échange

Accord commercial avec la Communauté le 22 juillet 1972 prévoyant un désarmement tarifaire progressif.

Révolution le 25 avril 1974 et passage à un régime démocratique avec organisation d'élections libres le 25 avril 1975.

Demande d'adhésion introduite le 28 mars 1977.

3. Espagne

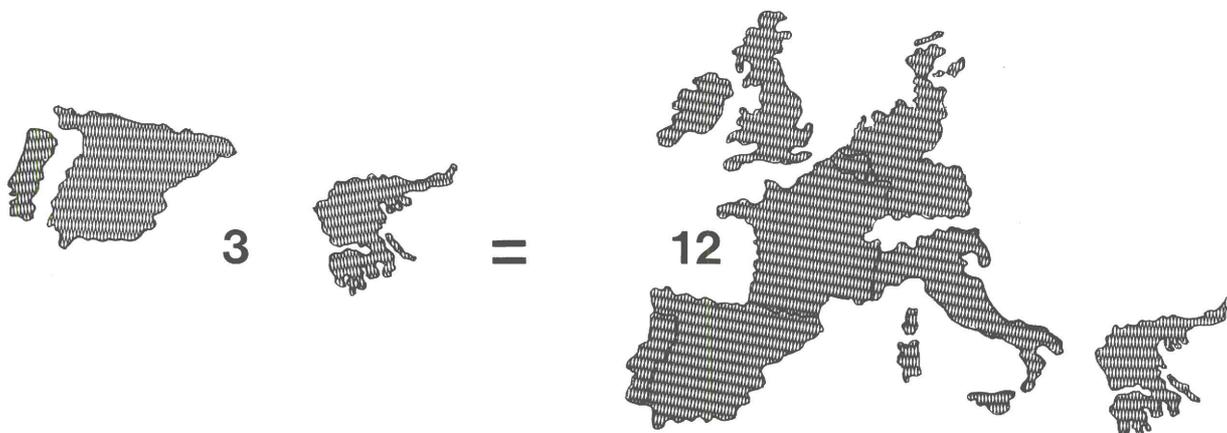
Accord commercial avec la Communauté conclu le 29 juin 1970 en vue de supprimer les obstacles principaux aux échanges.

Décès du général Franco le 20 novembre 1975 et organisation d'élections libres en juin 1977.

Demande d'adhésion introduite le 28 juillet 1977.

La population des trois pays candidats s'élève à 9 millions pour la Grèce et le Portugal, à 35 millions pour l'Espagne, soit $\frac{1}{5}$ de la Communauté actuelle.

Le territoire de l'Espagne (504 000 km²) est deux fois plus grand que ceux de la république fédérale d'Allemagne (248 000 km²) et du Royaume-Uni (244 000 km²). La Grèce représente 132 000 km² et le Portugal 91 600 km².



élargie

Les 6 membres fondateurs de la Communauté n'ont jamais souhaité constituer un club exclusif. Le traité de Rome prévoit, dans son article 237, que «tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité». La Grande-Bretagne s'était, en 1950, refusée à participer à des institutions à caractère pré-fédéral, mais constatant le succès de la Communauté, elle en devint membre le 1^{er} janvier 1973 aux côtés de l'Irlande et du Danemark, la Norvège refusant son entrée par référendum.

Aujourd'hui, le traité d'adhésion avec la Grèce est signé depuis le 28 mai 1979; compte tenu du délai des nécessaires ratifications parlementaires, ce pays devrait faire son entrée dans la Communauté européenne des Neuf au 1^{er} janvier 1981. En ce qui concerne le Portugal, les négociations sont en cours; il en est de même pour l'Espagne, après que les Neuf se soient accordés sur une base de négociations commune. Comment en est-on arrivé là?

LE SECOND ÉLARGISSEMENT, OBJECTIF ESSENTIELLEMENT POLITIQUE

Trois nouvelles démocraties

Tout au long de leur histoire, les institutions européennes ont toujours clairement exprimé leur idéal politique, à savoir la démocratie pluraliste. Bien sûr, les Communautés européennes ne refusent pas de traiter avec des États connaissant d'autres régimes politiques. Elles ont d'ailleurs conclu de nombreux accords commerciaux avec des pays à commerce d'État, des pays sous dictature militaire ou des pays sous régime communiste. Les Communautés n'ont jamais entendu «boycotter» systématiquement tous les pays qui n'appliquent pas les principes de la démocratie pluraliste. Mais les institutions européennes ont toujours refusé de conclure des accords de coopération politique avec des régimes dictatoriaux, qui ne respectaient pas les libertés fondamentales.

Cette ligne de conduite a été affirmée à diverses occasions, notamment par le Conseil européen. Ainsi, celui-ci a déclaré, lors de sa réunion à Bruxelles, les 16 et 17 juillet 1975, que la Communauté européenne ne saurait «apporter son soutien qu'à une démocratie de caractère pluraliste». Non seulement les institutions européennes ont affirmé le principe, mais elles ont aussi appuyé l'affirmation par des actes. Ainsi, du fait de l'arrivée au pouvoir des colonels à Athènes, l'accord d'association qui avait été conclu en 1961 par la CEE avec la Grèce a été «gelé». De même, la Communauté européenne a refusé de conclure un accord d'association avec l'Espagne franquiste.

Compte tenu de cette ligne de conduite, il ne faut pas s'étonner de voir les peuples européens se tourner vers la Communauté, dès qu'ils se sont libérés de la dictature et qu'ils ont accédé à la démocratie.

Lors de l'appel des signataires du traité de Rome en 1957, plusieurs peuples européens vivaient sous des régimes de dictature de droite. C'était le cas, notamment, de l'Espagne franquiste et du Portugal salazariste. Mais, depuis 1975, ces pays ont mis en place des régimes de démocratie pluraliste. La Grèce s'est libérée des colonels en juillet 1974, le Portugal a fait sa révolution en avril 1975 et le roi Juan Carlos est monté sur le trône en novembre 1975 sans qu'il puisse y avoir la moindre relation de cause à effet entre ces trois événements.

La conséquence de ces changements politiques sur la construction européenne a été immédiate: la Grèce a introduit une demande d'adhésion aux Communautés européennes en juin 1975, le Portugal a introduit la même demande le 28 mars 1977 et l'Espagne le 28 juillet 1977. En introduisant leur demande, ces pays confirment et consolident la base politique de la construction européenne, à savoir le respect absolu des droits de l'homme. Dans le même temps, ils entendent obtenir la consécration du caractère démocratique de leur régime encore fragile.

La quête d'une identité

Alors que l'Europe des fondateurs s'équilibrait autour de l'axe rhénan, symbole de la réconciliation franco-allemande, le premier élargissement a déplacé le centre de gravité de la Communauté vers le Nord: de nombreux dirigeants européens souhaitaient en effet que le dialogue soit plus ouvert à l'intérieur de la CEE, qui cherchait à améliorer son équilibre interne.

La perspective de l'élargissement de la Communauté à trois pays méditerranéens s'inscrit dans la même recherche d'une identité, qui permettrait de faire coïncider étroitement une aire d'intégration économique et sociale avec les frontières tracées par l'histoire, la géographie et la culture — seuls les pays communistes et les pays neutres resteraient en marge de la Communauté européenne qui, forte de 315 millions d'habitants, d'un territoire de 2 250 000 km², d'une riche diversité climatique et agricole, constituerait l'une des premières puissances mondiales.

Ajoutons enfin que les États de la Communauté actuelle, soucieux de leur sécurité, ne pouvaient rester indifférents à l'avenir de trois pays dont la situation stratégique, aux portes occidentales et orientales de la Méditerranée, est d'une importance vitale pour l'approvisionnement en énergie et en matières premières de l'Europe de l'Ouest.

Certes, le deuxième élargissement obéit à une finalité essentiellement politique; mais il pose aussi un certain nombre de problèmes, notamment dans le domaine économique, dont il faut mesurer l'ampleur. Car son processus pèsera inévitablement sur la gestion même des réalisations européennes existantes, et sera l'un des enjeux des échecs ou des progrès de l'avenir.

LES MENACES ÉCONOMIQUES

● Trois pays déjà proches de la CEE

La CEE avait signé, dès le début des années 60, des accords économiques et commerciaux avec chacun des trois pays candidats:

- l'accord d'Athènes, signé le 9 juillet 1961, organise une véritable association, dont l'objectif était de préparer la Grèce à une adhésion ultérieure. Si l'accord a été «gelé» de 1967 à 1974 par la CEE en protestation contre le «régime des colonels», il a néanmoins permis à la Grèce de bénéficier depuis le 1^{er} juillet 1968 du régime intracommunautaire, c'est-à-dire de la franchise douanière, pour l'ensemble de ses exportations industrielles et pour la presque totalité de ses exportations agricoles. À l'inverse, la Grèce s'est engagée à abolir la totalité de ses droits de douane sur les exportations en provenance de la Communauté au plus tard en 1986. Entre 1961 et 1973, les échanges Communauté — Grèce ont sextuplé, et la part de la CEE dans les importations comme dans les exportations grecques est proche de 50 %, ce qui correspond au taux d'interpénétration moyen constaté à l'intérieur même de la CEE. Enfin, la Grèce a bénéficié de prêts de la Banque européenne d'investissement pour un montant supérieur à 100 millions de dollars.
- c'est en tant que pays membre de l'AELE que le Portugal a conclu le 22 juillet 1972 un accord bilatéral avec la CEE, qui a établi progressivement une zone de libre-échange pour les produits industriels. Ainsi, les produits portugais entrent librement dans la CEE depuis le 1^{er} juillet 1976, et les produits européens seront totalement exonérés de droits de douane portugais le 1^{er} janvier 1985. Des dispositions spéciales dans le secteur agricole contingentent certaines exportations portugaises (concentrés de tomates, vins). Enfin, le 7 octobre 1975, la CEE a accordé une aide exceptionnelle d'urgence au Portugal pour un montant de 150 millions d'unités de compte.
- des conditions similaires ont été accordées à l'Espagne par l'accord préférentiel du 28 juin 1970, qui ouvre le marché européen aux exportations industrielles espagnoles, alors que les exportations agricoles subissent un régime plus sélectif.

Ces accords ont eu pour effet d'amener progressivement les échanges commerciaux des trois pays à s'inscrire dans la mouvance communautaire, ce qui contribua à éviter que des confrontations brutales se produisent entre des appareils économiques et sociaux à l'origine très différents.

● pourtant, de grands écarts de développement

Alors que le marché commun a été institué en 1958 entre des États dont les structures économiques étaient très semblables, le présent élargissement conduit à englober des pays relativement moins équipés en terme de capacités techniques d'exploitation de leurs ressources.

Le premier élargissement en 1973 avait posé moins de problèmes à cet égard. En effet, l'Irlande, qui était le pays le moins industrialisé, présentait l'avantage d'être déjà lié à la Grande-Bretagne par une union monétaire. De plus, l'insertion de son agriculture «septentrionale» ne constituait qu'un problème mineur, vu son poids relatif. L'Irlande, en effet, ne compte même pas trois millions d'habitants.

En termes de production par tête ⁽¹⁾, on peut considérer que le Portugal se situe à un niveau représentant le quart du maximum communautaire (Danemark). La Grèce, l'Irlande et l'Espagne se situeraient au tiers, l'Italie et la Grande-Bretagne approcheraient respectivement la moitié et les deux tiers, les autres pays membres atteignant ou dépassant 90 % du maximum communautaire.

Ces écarts de développement constituent-ils des obstacles absolus à une intégration harmonieuse? En soi, il ne semble pas que ces écarts de production par tête, et par conséquent de productivité et de coûts de production, soient de nature à empêcher une convergence d'évolution et une mise en commun des capacités. Pour cela, il faudra prendre des mesures de solidarité, car l'union de «forts» et de «faibles» ne peut conduire

(1) Voir avis sur la demande d'adhésion du Portugal, supplément au Bulletin des Communautés européennes, n° 5/78.

à un renforcement des premiers et à un affaiblissement supplémentaire des seconds. Or, les mécanismes d'économie de marché, sur lesquels se fonde la construction européenne, ne conduisent pas nécessairement à une meilleure allocation des richesses au plan géographique. Il importe donc de mettre en place des mécanismes de correction.

Des écarts, en fait, il y en a toujours eu et il y en aura toujours dans la Communauté et dans chacun des pays membres. L'essentiel est d'éviter que les écarts qui peuvent exister d'une région à l'autre ne deviennent facteurs de dissociation. A cet effet, la mise en commun des ressources doit devenir facteur de réduction des écarts, c'est-à-dire de rapprochement économique.

Pour définir les mesures les plus adéquates à cette fin, il convient d'analyser les caractéristiques essentielles du développement économique des pays en question, puis d'envisager les mesures les plus appropriées d'ajustement.

● des menaces sectorielles

a) l'agriculture

C'est le *secteur agricole* qui présentera sans doute les plus grandes difficultés d'ajustement entre les trois pays candidats et la Communauté à Neuf.

— En effet, les trois candidats sont méditerranéens et donc surtout producteurs de fruits et légumes et de vin. Leurs apports sur le marché de la Communauté risquent fort d'accroître les excédents d'offres de ces produits, à certaines périodes de l'année, voire de créer de nouveaux excédents dans certains secteurs. Ces déséquilibres seront davantage ressentis dans les régions méditerranéennes de la Communauté, directement concurrentes des pays candidats, plutôt que les régions septentrionales, productrices de céréales ou dont l'activité est surtout consacrée à l'élevage. Les craintes sont les plus grandes dans le Languedoc-Roussillon, région la plus directement concernée par l'entrée de l'Espagne, le pays candidat le plus important producteur de fruits, légumes et vins. Elles le sont d'autant plus que les pays candidats disposent d'un potentiel de développement de leur production agricole extrêmement important. En outre, le niveau de vie des agriculteurs de ces pays, encore inférieur à celui des producteurs de la Communauté car leur production est tributaire d'une main-d'œuvre familiale moins coûteuse en charges sociales et salariales, leur permet de maintenir des prix de vente peu élevés.

Les pays candidats présentent aussi la caractéristique commune d'avoir encore une agriculture qui occupe une place importante dans leur économie, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous:

(1975, en %)

	Population active occupée dans l'agriculture	Part de l'agriculture dans le produit intérieur brut
CEE	8,7	6
Espagne	22,0	9,8
Grèce	35,5	14,7
Portugal	28,1	12,3

Ce tableau montre surtout la grande faiblesse de la productivité agricole dans les pays candidats, l'ampleur du mouvement d'exode agricole auquel il faudra faire face et le poids accru que prendront les problèmes d'ajustement agricole dans une Communauté élargie. En réalité, le passage d'une Communauté à Neuf à une Communauté à Douze implique, dans les conditions actuelles, en faisant donc abstraction de la dynamique propre au processus d'intégration, un accroissement de 55 % du nombre des actifs dans le secteur agricole, de 49 % de la superficie agricole, de 37 % du nombre des exploitations et de 24 % de la production totale.

— C'est dans les pays candidats que les principales mesures d'ajustement s'imposeront pour mettre le secteur agricole en mesure d'affronter la concurrence communautaire et de répondre à la demande des ménages: la Communauté y contribuera largement sur le plan financier, notamment pour le Portugal. Mais il apparaît que des mesures de restructuration agricole ne s'imposeront pas seulement dans les pays candidats. Les régions du sud de l'Italie et de la France, en particulier le Languedoc-Roussillon, requerront, elles aussi, des ajustements.

La Commission européenne elle-même et le Conseil, dans la perspective de l'élargissement, examinent les adaptations éventuelles à apporter aux dispositions communautaires, dont il importera d'assurer un strict respect.

En tout état de cause de longues périodes de transition sont prévues: pour la Grèce, la période de transition a une durée générale de 5 ans, prolongée à 7 ans pour la libre circulation des pêches et des tomates; 10 années sont envisagées pour l'Espagne.

— N'oublions pas certaines virtualités dynamiques contenues en germe dans la constitution d'un marché commun élargi: par exemple, les exportateurs de blé, de produits laitiers, de viande, de céréales tireront profit de l'obligation dans laquelle se trouveront les nouveaux membres de respecter la préférence communautaire dans le domaine agricole; ainsi l'Espagne, qui fait venir des États-Unis 28 % de ses importations agro-alimentaires — et seulement 5 % de la France — devrait modifier ce courant d'échanges.

b) l'industrie

A la concurrence agricole, pourrait s'ajouter une concurrence industrielle dans le secteur textile, de l'acier, du bois, de la chaussure et des chantiers navals. Mais le problème se pose en termes beaucoup moins difficiles que pour l'agriculture car, alors que les accords d'association et de libre échange qui lient la Communauté aux trois pays donnent à ceux-ci certains moyens de protéger leur industrie naissante (subventions à l'exportation, droits de douane, prélèvement exceptionnel et contingentement à l'importation), la pleine participation aux règles du marché commun rétablira des conditions équitables de concurrence. Selon une étude publiée en avril 1978 par la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie et de navigation du Sud-Ouest de la France, 77 % des entreprises industrielles du Sud-Ouest et du Midi français représentant plus des deux tiers de l'activité industrielle de ces régions sont favorables «à l'entrée dès que possible dans le marché commun».

c) sur le plan régional

A l'intérieur d'une Communauté à Douze, les *disparités régionales* seront sensiblement plus graves qu'elles ne le sont dans la Communauté actuelle. Mesuré en termes de produit intérieur par tête, l'écart entre la région la plus riche et la région la plus pauvre est approximativement dans la Communauté actuelle, de 1 à 6 entre l'ouest de l'Irlande et Hambourg. Il sera de 1 à 12 environ entre la région portugaise Vila Real-Bragança et Hambourg et de 1 à 10 entre les quatre régions portugaises les plus pauvres et Hambourg. En outre, la Communauté élargie comptera une population supplémentaire de 53 millions environ vivant dans des régions où le produit moyen par tête est inférieur à celui du Mezzogiorno ou de l'ouest de l'Irlande. Cette aggravation des disparités régionales s'explique surtout par les différences de productivité agricole qui ont été analysées ci-dessus. Les régions les plus pauvres de la Communauté élargie seront bien évidemment les régions agricoles des pays candidats.

Mais le caractère des problèmes sera, lui aussi, différent. La Communauté se trouvera désormais confrontée aux difficultés de développement d'un nombre plus important de régions exclusivement agricoles sans contact avec la société industrielle, de régions montagneuses et de régions périphériques. De même, elle devra faire face à une importance accrue des phénomènes comme l'émigration et la désertification.

En outre, les infrastructures économiques et sociales sont généralement très insuffisantes dans les régions les moins développées des pays candidats. Ces lacunes entravent, à leur tour, le développement d'immenses portions du territoire. En Espagne, quatre provinces: Viscaya, Madrid, Guipuzcoa et Barcelone, concentrent sur 4 % du territoire quelque 28 % de la population et 39 % de la production intérieure.

Les écarts régionaux signalés ci-dessus pourraient aller en s'accroissant, à défaut d'une mise en place d'une politique régionale active. La concentration de la croissance sur quelques régions isolées peut conduire à des phénomènes de blocage du développement, découlant notamment de l'élévation des coûts sociaux ou de l'inflation structurelle. Mais la poursuite de politiques de meilleure répartition géographique de la croissance, elle aussi, conduit à ralentir le développement, du moins à court terme, du fait de l'affectation des ressources à des fins non directement productives.

Dans ces conditions, la mise en œuvre d'une politique régionale plus active, tant au plan national qu'au plan communautaire, dépend dans une large mesure des moyens financiers qui y seront affectés. Par ailleurs, comme la restructuration agricole, une meilleure répartition géographique de la croissance exige, d'abord et avant tout, un bon climat d'expansion économique générale.

d) sur le plan social

La situation dans les pays candidats se traduit surtout par une forte tendance à l'émigration des travailleurs et par un niveau élevé de sous-emploi structurel, surtout dans l'agriculture. D'autre part, les pays candidats sont caractérisés par des taux d'accroissement naturel de leur population, bien plus élevés que la moyenne communautaire. Il en résulte des pressions supplémentaires sur le marché de l'emploi.

D'une manière générale, les pays candidats ne disposent que d'une réserve de main-d'œuvre sans formation professionnelle. Les dépenses consacrées à l'enseignement en général y sont sensiblement moindres que dans la Communauté. La concentration de la population dans certaines régions où s'est effectuée l'industrialisation a contribué à l'aggravation du problème du logement. Celui-ci est qualitativement et quantitativement insuffisant.

Une partie importante de la main-d'œuvre est en outre occupée dans des petites et moyennes entreprises, dont la capacité de résistance au choc de l'intégration est sans doute limitée. Les mesures de rationalisation à intervenir dans les marchés tenus par les petites entreprises conduiront sans doute à des dégagements supplémentaires de main-d'œuvre.

L'émigration a permis d'alléger visiblement les problèmes d'emploi des pays candidats. De 1950 à 1973, selon les données de l'OCDE, 2 millions de Portugais, 1,5 million d'Espagnols et 600 000 Grecs environ ont émigré. En 1973, la Communauté comptait un peu moins de 1,5 million de travailleurs immigrés provenant des pays candidats. Depuis lors, ces chiffres ont diminué. En effet, les possibilités d'émigration se sont considérablement amenuisées du fait de la montée du chômage dans les pays industrialisés, et singulièrement dans la Communauté. L'élargissement de la Communauté, sur base du principe de la libre circulation des personnes, risque ainsi de conduire à un afflux de travailleurs sur les marchés déjà encombrés des pays membres. Il convient toutefois de ne pas exagérer ce risque, car l'analyse des migrations à travers les cycles conjoncturels montre que le mouvement migratoire s'atténue lui aussi en période de basse conjoncture.

Des périodes de transition sont là aussi prévues: pour la Grèce par exemple, elle sera de 7 ans en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs.

● les problèmes macro-économiques d'intégration

Le rapprochement politique entre les neuf pays de la Communauté et les trois pays candidats n'a pas éliminé les différences économiques. En outre, face à une plus grande similitude des régimes politiques, subsistent d'énormes écarts, voire incompatibilités, au plan socio-économique entre les trois pays candidats. C'est notamment pourquoi les négociations avec la Communauté se déroulent séparément pour chacun des pays. Le poids économique, plus exactement la puissance économique, des trois pays candidats est fort variable. L'Espagne a connu, au cours des deux dernières décennies, une expansion économique extraordinaire, avec des taux de croissance annuelle de l'ordre de 7 % en moyenne. Le Portugal, en revanche, apparaît comme un pays encore peu développé et dont la population, surtout rurale, vit dans un état de grande pauvreté. Abstraction faite de quelques points forts, un tourisme de luxe et quelques industries, une grande partie du pays ne paraît pas encore réunir les conditions préalables à une industrialisation accélérée. Les besoins de développement des trois pays candidats restent énormes, surtout en matière d'infrastructures. Ils offrent ainsi de grandes possibilités d'investissements et de débouchés. Ils peuvent être la base d'un nouveau dynamisme de l'économie communautaire. Durant la période 1960—1975, les progrès annuels de la productivité, définie comme la production intérieure par personne occupée, ont été de 7 % en moyenne pour l'Espagne et la Grèce, et de 5,5 % pour le Portugal. Ces performances ont été obtenues surtout par le dynamisme propre du secteur industriel. Dans la Communauté, et

durant la même période, les gains de productivité globale n'ont pas atteint 4 % par an. Il y a donc lieu d'escompter, si le mouvement se poursuit, que les écarts de développement tendront à se réduire.

Mais les succès enregistrés durant les années 60 seront plus difficiles à renouveler au cours des années à venir. En effet, les pays candidats ont largement fondé leur croissance économique des dernières années sur des industries traditionnelles, comme la sidérurgie et les textiles, qui sont actuellement en crise profonde dans le monde entier. Des capacités excédentaires ont également été créées dans la pétrochimie et les manufactures de chaussures. Le développement économique ne paraît pas avoir pu s'appuyer suffisamment sur des secteurs de pointe: l'énergie, les matières premières, l'informatique, la lutte contre les diverses formes de pollution.

D'autre part, les progrès enregistrés par les pays candidats ont largement été facilités par le développement de leurs ventes sur le marché de la Communauté. En 1975, la CEE a pris 45 % des exportations espagnoles et 50 % des exportations grecques et portugaises. Or, la conjoncture maussade que connaît la Communauté depuis 1974 ne constitue certainement pas un facteur de dynamisme pour les exportations des pays candidats.

Néanmoins, les pays candidats disposent d'éléments positifs pour assurer un processus autonome de croissance. C'est le cas pour tout le secteur des nouvelles sources d'énergie et de matières premières. Les potentialités, découlant notamment de la position géographique, ne paraissent pas exploitées comme elles pourraient l'être. Il en est de même en ce qui concerne le tourisme, du moins au Portugal. A condition de dégager les moyens de financement nécessaires, les besoins à satisfaire surtout au Portugal sont énormes — que ce soit l'amélioration de l'infrastructure économique et sociale, la protection sociale ou la santé publique.

DILUTION OU RENFORCEMENT DE LA COMMUNAUTÉ?

Les risques de dilution d'une Communauté élargie sont grands: risques de lenteur, voire de paralysie, dans la prise de décisions, multiplication des langues de travail, etc. La politique agricole commune pourra-t-elle concilier des intérêts aussi contradictoires que ceux défendus par les pays nordiques, essentiellement consommateurs, donc favorables à la baisse des prix de production, et ceux défendus par les pays méridionaux, soucieux de relever le niveau de vie de leur nombreuse classe paysanne? Les pays riches de l'Europe élargie seront-ils prêts à gérer les importants transferts financiers, par le biais d'un renforcement des politiques régionale et sociale européennes, que nécessitera la solidarité communautaire?

Fort curieusement, le démarrage d'un nouveau processus d'élargissement coïncide à nouveau — c'était déjà le cas en 1971 — avec une relance des projets d'union économique et monétaire grâce à l'instauration du système monétaire européen. Il s'agit bien certainement d'efforts parallèles d'approfondissement, qui sont déployés par les hommes politiques européens, au moment où ils craignent une dilution de la Communauté, qui découlerait de son élargissement: un climat de stabilité monétaire en Europe ne pourrait donner que des résultats bénéfiques à la fois pour le développement économique et pour mener à bien les restructurations. Mais, d'autre part, l'entrée de trois pays méditerranéens dans la Communauté ne va pas seulement gêner les régions méditerranéennes concurrentes (Mezzogiorno et Languedoc-Roussillon) de France et d'Italie, mais aussi les exportations d'autres pays méditerranéens sur les marchés communautaires. Or, la Communauté ne peut pas renoncer à importer des produits textiles en provenance de Tunisie, du vin d'Algérie, ni des articles yougoslaves, sans aller à l'encontre des traités commerciaux qui ont été signés avec ces pays. Il s'impose donc de revoir toute la politique commerciale de la Communauté à la lumière des nouvelles conditions créées par l'élargissement.

Enfin, dans la «fresque» d'avril 1978, c'est-à-dire son étude sur les problèmes de l'élargissement, la Commission européenne a proposé que soient également examinés les problèmes de caractère institutionnel que pose à l'heure actuelle le processus de décision communautaire.

A ce propos, le Conseil européen qui s'est réuni à Bruxelles en décembre 1978 a désigné trois «Sages» qui devront faire rapport, pour octobre 1979, sur les adaptations qu'il y a lieu d'apporter au mécanisme institutionnel dans la perspective de l'élargissement.

Sans doute la véritable portée du deuxième élargissement dépasse-t-elle de loin la simple adaptation d'un ensemble communautaire de neuf pays à trois nouveaux pays.

L'idée européenne s'est concrétisée avec succès dans les années 60, alors que l'économie des pays occidentaux bénéficiait d'une conjoncture internationale particulièrement favorable. Aujourd'hui, les Européens sont confrontés à des défis majeurs.

Sans une claire vision de l'enjeu que représente, tant pour les pays candidats que pour la Communauté elle-même, la perspective de l'élargissement, celui-ci risque de signifier la fin d'une certaine conception de l'unité européenne; à l'inverse, il peut constituer un pas nouveau vers la constitution d'un ensemble solidaire, homogène, facteur d'équilibre mondial.



SUGGESTIONS DE TRAVAUX

1. Le mouvement d'unification régionale doit-il se faire autour de l'Europe continentale? L'unification ne pourrait-elle pas se faire plus avantageusement autour de la Méditerranée?
2. L'élargissement de la Communauté va distendre les liens entre les citoyens communautaires. Un Irlandais est-il solidaire d'un Grec? Un Danois se sent-il frère d'un Portugais? Comment faut-il organiser la construction européenne pour tenir compte de ces différences géographiques et culturelles?
3. Est-il possible de faire une Europe avec dix langues différentes? N'aurait-il pas été préférable de limiter l'Europe aux six pays originaires?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Avis sur la demande d'adhésion de la Grèce, *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 2/76*.
- Élargissement de la Communauté, Réflexions d'ensemble, *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 1/78*.
- Élargissement de la Communauté, Période de transition et conséquences institutionnelles, *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 2/78*.
- Élargissement de la Communauté, Aspects économiques et sectoriels, *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 3/78*.
- Avis sur la demande d'adhésion du Portugal, *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 5/78*.
- Avis sur la demande d'adhésion de l'Espagne, *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 9/78*.
- L'Espagne et la Communauté européenne, *Europe information* N° 5/78.
- Aspects économiques et sectoriels, Document COM(78) 200 final.
- Aspects économiques et sectoriels, Document COM(78) 200 final Annexes.
- Noelke, Michael et Cadete, Eduardo Maia, «Recherche sur l'économie portugaise», Étude, doc. I/491/77.
Une seconde recherche est en cours sur l'économie espagnole.
- Études annuelles de l'OCDE sur le Portugal, la Grèce et l'Espagne.
- Traité instituant la Communauté économique européenne, art. 237, traité CECA, art. 98 — traité CEEA, art. 205.
- Semaine de Bruges 1978, «Une Communauté à Douze? L'impact du nouvel élargissement sur les Communautés européennes» (Bruges, De Tempel, Tempelhof)

Bibliographie

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Claude Berthaud: «Le Marché Commun» (Paris, Masson, 1975)
- François Borella: «Les partis politiques dans l'Europe des Neuf» (Seuil, 1979)
- A. Cairncross, H. Giersch, A. Lamfalussy, G. Petrilli, P. Uri: «Stratégie pour l'Europe» (Presses Universitaires de France, Sup, 1976)
- D. Carreau, P. Juillard, T. Flory: «Droit international économique» (Paris, L.G.D.J., 1978)
- Cartou: «Communautés Européennes» (Précis Dalloz, 6^e édition, 1979)
- E. Cerexhe: «Le droit européen des institutions» (Louvain, Ed. Nauwelaerts, 1979)
- Jean-François Deniau: «l'Europe interdite» (Seuil, 1977)
- J.-B. Duroselle: «L'idée d'Europe dans l'histoire» (Paris, Denoël)
- Jean Lecerf: «Histoire de l'idée européenne» (Gallimard, 1965)
«La Communauté en péril, histoire de l'unité européenne» (Gallimard, collection idées, 1975)
- Jean-Claude Masclet: «L'Union politique de l'Europe» (PUF, que sais-je, 2^e édition, 1978)
- Jean Monnet: «Mémoires» (livre de poche)
- E. Noël: «Rouages de l'Europe» (Nathan Labor, 1977)
- Jean-Pierre Quentin: «Pratique de l'Europe Communautaire» (Éditions Apil, 27 rue Hoche, B.P. 178, 78004 Versailles)
- Sidjanky, D.: «Europe élections et la démocratie européenne» (Stanké)
- Daniel Strasser: «Les Finances de l'Europe» (PUF, Sup, 1975)
- Van der Sanden G. et Barav: «Contentieux Communautaire» (Bruxelles, Bruylant, 1977)
- François Visine: «Comment fonctionne l'Europe» (Paris, Ed. Pac, 1979)
- Zorgbibe Charles: «La Construction politique de l'Europe» (PUF, 1978)

générale

BROCHURES

- Textes des traités
Mensuel «30 Jours d'Europe»
Mensuel «Communauté Européenne informations»
Séries «l'Europe en bref»
Bureau d'information des Communautés européennes, 61 rue des Belles-Feuilles,
Paris 75116 (Tél. 501-58-85)
- Nouvelles universitaires européennes (6 numéros par an — 2, rue Mérimée — 75782,
Paris)

DOSSIERS

- «les relations Europe USA»
«la politique agricole commune»
«l'énergie et l'Europe à l'horizon 80»
«vers un nouvel élargissement» (Grèce — Espagne — Portugal)
(Série: «Les grands problèmes européens»)
- «Origines, objectifs et nature des Communautés européennes» (Professeur Teitgen)
«Vers l'union économique et monétaire»
«L'Economie européenne» (Professeur Maillet)
«Le Système monétaire européen»
«Vers les élections européennes»
(Série «Etudes et perspectives européennes»)
D.E.P.P., Maison de l'Europe, 35—37 rue des Francs-Bourgeois, 75004 Paris, Tél.
887-96-50
- Fiches documentaires européennes (Centre d'éducation et d'information pour la
Communauté Européenne, 9^{bis} rue de Valence, 75005 Paris).

VOCABULAIRE GÉNÉRAL

Accord commercial

Convention signée entre la Communauté et un pays tiers en vue d'intensifier et de faciliter les échanges. Il comporte des mesures d'abaissement des tarifs douaniers sur un nombre variable de produits et des contingents d'importation. Depuis le 31 décembre 1969, ils sont négociés par la Commission sur mandat du Conseil de ministres. Les accords commerciaux et les conventions d'association sont les éléments de la politique commerciale commune.

Association

L'association comporte, comme l'accord commercial, des clauses facilitant les échanges. Elle a une signification politique et se trouve souvent assortie d'une aide financière, de la part de la Communauté. La Turquie est associée à la CEE, ainsi que la Grèce jusqu'à sa prochaine adhésion.

BEI

Banque Européenne d'Investissement.

Elle a été créée par le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958. Elle est une institution de droit public autonome au sein de la Communauté et a pour mission essentielle de contribuer, sans poursuivre de but lucratif, au développement équilibré du marché commun. La BEI finance, par l'octroi de prêts à long terme ou de garanties à des entreprises, collectivités publiques ou instituts de financement, des investissements qui contribuent à la solution de problèmes régionaux ou qui visent à la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles, ou encore qui répondent à un intérêt commun de plusieurs États membres ou de la Communauté dans son ensemble.

Les membres de la BEI sont les neuf États membres de la Communauté, et ils souscrivent conjointement au capital de la Banque.

La Banque emprunte sur les marchés des capitaux de la Communauté, des pays tiers ainsi que sur les marchés internationaux, les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Le champ d'activité de la Banque, initialement circonscrit au territoire des États membres de la CEE, a été progressivement étendu, dans le cadre de différents accords, conventions ou décisions, à la Grèce, aux ACP, à la Turquie, au Portugal, à la Yougoslavie, aux pays du Machrek, du Maghreb, etc.

CECA

Signé le 18 avril 1951, à Paris, le traité créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier rassemblait sous une autorité commune les industries de base de France, de la république fédérale d'Allemagne, d'Italie et des trois pays du Benelux, et jetait les bases d'une coopération pacifique entre les peuples européens trop longtemps séparés par l'histoire.

La CECA abolissait les droits de douane et les limitations quantitatives aux échanges de charbon et d'acier, de minerai de fer et de ferraille entre les pays partenaires.

que

Une des grandes originalités est l'autonomie financière que le traité lui confère. Elle est fondée sur un «prélèvement» (premier impôt européen), qui est perçu directement par l'exécutif (la Commission aujourd'hui) auprès des entreprises sur la valeur de production des produits sidérurgiques et charbonniers.

Grâce à cette autonomie financière, la CECA a pu, dès l'origine, mener une politique sociale active au bénéfice des travailleurs de ce secteur, favoriser la réalisation d'importants projets d'investissement et de recherche et lancer des emprunts pour réaliser des projets conformes aux objectifs du traité.

Clause de sauvegarde

Cette clause permet à un État membre de demander à être dispensé temporairement de ses obligations vis-à-vis de ses partenaires de la Communauté. La Commission apprécie si la requête est fondée. Pour rétablir son équilibre économique intérieur, la France a été autorisée, le 23 août 1968, à prendre des mesures de sauvegarde: rétablissement du contrôle des changes, d'aide à l'exportation et de contingents d'importation.

Conseil de l'Europe

Est la plus ancienne des organisations politiques d'Europe occidentale et demeure celle qui a la composition la plus large. Son statut fut signé à Londres le 5 mai 1949 et son siège est situé à Strasbourg. Ses objectifs: œuvrer pour une unité européenne plus étroite, améliorer les conditions de vie et développer les valeurs humaines en Europe, défendre des principes de la démocratie parlementaire, assurer le respect des droits de l'homme.

Tout État européen qui reconnaît ses objectifs peut devenir membre du Conseil.

L'organisation compte aujourd'hui 21 États membres et représente les intérêts communs de plus de 300 millions d'Européens.

CNUCED

Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, réunie à Genève de mars à juin 1964, afin de promouvoir le dialogue entre pays riches et pays pauvres et de régler les problèmes commerciaux des pays en voie de développement par une action internationale globale. Cette conférence fut institutionnalisée par la suite.

ECU

European Currency Unit (voir chapitre VIII).

EURATOM

La Communauté européenne de l'énergie atomique, créée par les traités de Rome le 25 mars 1957 en même temps que la Communauté économique européenne. Depuis 1967, les trois exécutifs (Haute Autorité CECA, Commission de la CEE, et Commission d'Euratom) ont fusionné.

FAO

Food and Agricultural Organisation.

Institution spécialisée des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture. Elle fut créée au sein des Nations unies dans le but de

- résoudre le problème alimentaire mondial;
- promouvoir le développement agricole.

Feder (voir chapitre X)

Fonds européen de développement régional, créé en 1975.

Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles

Finance la politique agricole commune de la Communauté: soutien des prix et réforme des structures. Ses ressources représentent la majeure partie des fonds gérés par la Communauté.

Fonds social européen

Caisse communautaire chargée de contribuer à la réadaptation professionnelle et au développement des régions et des secteurs de l'économie en difficultés.

Marathons agricoles

Nom donné aux négociations qui ont mis sur pied la politique agricole commune. Pour respecter les échéances fixées, les ministres ont dû procéder à de longues et âpres discussions d'où le nom de marathons (terme encore utilisé à l'occasion de la fixation annuelle des prix).

OCDE

En 1948, à la suite du plan Marshall, une institution internationale fut créée sous le nom de OECE (Organisation européenne de coopération économique). A la naissance de la CEE et de l'AELE, l'interdépendance croissante des économies des USA et de l'Europe, la transformation des économies, la nécessité d'assurer la coordination des aides aux pays en voie de développement appelant de nouvelles orientations en matière de coopération économique internationale, rendirent nécessaire la création d'un nouvel organisme.

Le 30 septembre 1961, l'OECE se transforme en OCDE, avec son siège à Paris au château de La Muette.

L'Organisation européenne de coopération et de développement économiques comprend les sept membres de l'AELE, les neuf membres de la CEE et les trois pays méditerranéens, c.-à-d. la Grèce, le Portugal et l'Espagne + les USA, le Canada, le Japon, la Finlande, la Suède, le Danemark, soit vingt-deux pays.

OIT

Organisation internationale du travail.

Institution spécialisée des Nations unies, s'occupant des problèmes du travail.

Elle fut créée entre les deux guerres mondiales par la Société des Nations (SDN) et fut reprise ensuite par l'ONU.

Pays tiers

Dénomination donnée aux États n'appartenant pas à la Communauté (par opposition aux pays membres).

Préférence communautaire

Règle appliquée en matière agricole, selon laquelle les importateurs nationaux des pays membres doivent chercher à s'approvisionner en premier lieu auprès des producteurs de la Communauté avant de s'adresser à ceux des pays tiers. Cette règle est un élément important du contentieux commercial entre la Communauté et les USA.

Principe de non-discrimination

En vertu de ce principe, un État membre ne peut accorder à ses nationaux des avantages ou des droits qu'il ne consent pas aux ressortissants des autres États de la Communauté. Également, il ne peut accorder un traitement différent à des ressortissants venant de deux États différents de la Communauté. Il trouve son application principalement dans la libre circulation des personnes.

Dollar américain

Unité monétaire américaine (à l'exclusion des monnaies de plusieurs autres pays: Australie, Canada, Éthiopie, Liberia, Singapour).

Le dollar américain joue un rôle qui dépasse de loin le cadre national, du fait qu'il est:

- l'instrument de la plupart des négociations internationales,
- l'instrument de réserve d'un grand nombre de Banques centrales.

Standstill

En application de cette clause, les États s'engagent à ne pas introduire dans leur législation nationale des mesures qui pourraient contribuer à accroître les difficultés de circulations entre les pays membres. Il existe un standstill dans le domaine fiscal, par exemple.

TVA

Taxe à la valeur ajoutée perçue aux différents stades de l'élaboration du produit en fonction de la valeur ajoutée à chaque stade.

UEBL

Union économique belgo-luxembourgeoise, créée le 1^{er} mai 1922. Il s'agit d'une union économique et monétaire composée de la Belgique et du Luxembourg.

Elle est dotée d'un Conseil de ministres.

Unité de compte communautaire

Unité de calcul adoptée par la Communauté pour chiffrer ses dépenses et ressources.

Zone de libre-échange

La zone de libre-échange comporte une suppression des barrières douanières entre les pays membres, mais elle n'est pas entourée par un tarif douanier commun.

VOCABULAIRE MONÉTAIRE

Balance des paiements

Ensemble des transferts monétaires intervenus pendant une période donnée (une année) entre les résidents d'un État et les non-résidents, que ces transferts correspondent à des opérations commerciales (balance commerciale), à des dons, ou à des transferts de capitaux et des règlements officiels.

Cette balance est en déficit pour le pays donné, lorsque les sommes versées à l'extérieur dépassent les sommes perçues par les résidents. Il y a un excédent de la balance des paiements dans le cas contraire.

Balances dollars

Avoirs en dollars détenus par les Banques centrales au titre de leurs réserves monétaires et les particuliers ne résidant pas aux USA. Il existe également des balances sterling dont l'importance est mineure.

Capitaux flottants

Masse de capitaux placés à court terme, susceptibles d'une grande mobilité entre les marchés des changes et les monnaies en fonction des taux d'intérêt pratiqués et des variations de cours des changes.

Ils constituent l'élément moteur de la spéculation monétaire internationale.

Changes flottants et changes compensés

Dans un régime de changes flottants, c'est le jeu du marché qui détermine le cours de la monnaie. Dans un régime de changes compensés, la Banque centrale intervient sur le marché des changes pour stabiliser le cours de la monnaie.

Contrôle des changes

Contrôle exercé par les autorités nationales sur les mouvements monétaires et financiers entre résidents nationaux et étrangers, en ce qui concerne leur importance et leurs modalités.

Dévaluation et réévaluation

Changement de la parité officielle d'une monnaie correspondant soit à une diminution de la valeur de la monnaie par rapport aux autres monnaies (dévaluation), soit à une élévation de cette valeur (réévaluation).

Devises

Ensemble de moyens de paiements libellés dans une monnaie donnée, comprenant: les billets de banque, les chèques, les traites commerciales, les chèques de voyage et les coupons échus de titres; ces moyens sont appelés devises, lorsqu'ils sont en la possession de détenteurs ne résidant pas dans le pays où est émise la monnaie utilisée.

Double marché des changes

Système dans lequel les autorités nationales interviennent pour séparer deux catégories d'opérations monétaires et financières: les opérations correspondant aux transferts commerciaux et les autres; les premières bénéficient d'un change compensé, les autres d'un change flottant.

Eurodollars

Dépôts de fonds effectués en dollars auprès de banques situées à l'extérieur des USA, par des agents économiques ne résidant pas sur ce territoire.

Les détenteurs de ces dollars (Banques centrales, banques privées, entreprises multinationales) réalisent de nombreuses opérations qui constituent le marché de l'«eurodollar», marché des opérations en dollars situées hors des USA.

L'importance de ce marché varie avec les réglementations bancaires et les taux d'intérêts pratiqués aux USA.

Gold Exchange Standard

Régime dans lequel, à côté de l'or, deux monnaies nationales jouent le rôle d'instruments de réserves: le dollar (principalement) et la livre sterling.

Marges de fluctuation

Intervalle dans lequel peut varier le cours d'une monnaie par rapport à sa parité déclarée.

Limité à 1 % à la hausse ou à la baisse aux termes des Accords de Bretton Woods, celui-ci avait été réduit à 0,75 % entre les monnaies des pays européens signataires de l'Accord monétaire européen.

La conférence de Washington de décembre 1971 a porté cet intervalle à 2,25 %.

Le flottement de plusieurs monnaies a rendu en partie illusoire les repaires ainsi posés.

Liquidités internationales

Au sens large, les liquidités internationales sont constituées par l'ensemble des moyens de règlement des échanges internationaux.

Au sens étroit, elles représentent les moyens de réserve détenus par les Banques centrales.

Parité d'une monnaie

C'est la valeur d'une monnaie définie par rapport à l'or et au DTS. Elle est officiellement signifiée par chaque État au FMI. Jusqu'au 18 décembre 1971, la parité du dollar était:

1 dollar = 0,888 gramme d'or.

VOCABULAIRE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

Balance commerciale

La balance commerciale retrace l'ensemble des opérations d'importation et d'exportation entre les résidents d'un pays et le reste du monde.

Lorsque la valeur des exportations est supérieure à celle des importations, la balance commerciale est en excédent; dans le cas contraire, elle est en déficit.

La balance commerciale est un des éléments composant la balance des paiements, mais leurs équilibres peuvent être différents.

Un pays qui bénéficie d'un apport de capitaux étrangers important peut avoir une balance des paiements excédentaire, tandis que sa balance commerciale est en déficit. Jusqu'à un passé récent, les investissements américains à l'étranger provoquaient un déficit de la balance des paiements des USA, tandis que leur balance commerciale était excédentaire.

Clause de la nation la plus favorisée

Cette clause constitue l'un des principes fondamentaux admis par le GATT. Elle implique que tout pays qui accorde un avantage douanier à un autre pays (diminution de droits de douane, par exemple) doit en faire bénéficier les autres partenaires commerciaux: ceci revient à supprimer toutes possibilités de discrimination à l'égard de tel ou tel pays.

En conséquence, lorsqu'un pays abaisse le niveau de ses droits de douane à l'égard de l'un des pays participants au GATT, les autres partenaires sont en droit d'obtenir le même avantage.

Cette règle ne s'applique pas, toutefois, aux concessions échangées dans le cadre d'une union douanière telle que la CEE, dont le GATT reconnaît le caractère spécifique. Elle ne s'applique pas non plus au système des préférences généralisées à l'égard du tiers monde.

Négociations commerciales multilatérales

Grandes négociations commerciales multilatérales tenues sous les auspices du GATT à Genève, en vue de réduire les tarifs douaniers et autres entraves aux échanges.

Les trois dernières sont:

- le Dillon round de 1960 à 1961 (réduction de 7 à 8 % des tarifs douaniers);
- le Kennedy round de 1964 à 1967 (réduction de 35 % à 40 % des tarifs douaniers);
- le Tokyo round, qui a débuté en 1973 et qui s'est achevé en 1979.

Obstacles tarifaires et non tarifaires

Les obstacles tarifaires aux échanges sont constitués par les droits de douane perçus au passage des frontières.

Par opposition, les obstacles non tarifaires sont constitués par toutes les autres pratiques qui constituent une barrière aux échanges commerciaux: la nature est très diverse et parfois difficile à déterminer. Le GATT a établi une liste de plus de 800 obstacles différents. Il s'agit notamment des contingents qui limitent quantitativement les échanges, des réglementations sanitaires ou techniques, des subventions aux exportations, des taxes discriminatoires et des réglementations douanières.

Préférences généralisées

Les préférences généralisées sont des avantages douaniers accordés par les pays industriels aux États du tiers monde, afin d'encourager leur développement industriel. Ils concernent les produits manufacturés ou semi-finis.

Ce système est appliqué depuis le 1^{er} juillet 1971 par la Communauté économique européenne aux produits provenant des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, qui pénètrent dans la Communauté en franchise de droits de douane. Une liste des produits bénéficiaires et des quantités maximales d'importation a été arrêtée.

Les pays du tiers monde ne sont tenus à aucune concession réciproque à l'égard de la CEE. Un tel système, qui établit une discrimination à l'égard des pays industriels, est cependant admis par le GATT.

Union douanière

Ensemble de pays entre lesquels sont abolis les droits de douane intérieurs et qui se trouve entouré d'une protection tarifaire uniforme. Pour que celle-ci soit vraiment complète, il faut que les États membres aient harmonisé leurs législations douanières. Dans la zone de libre-échange, les droits de douane intérieurs sont abolis, mais il n'existe pas de tarif extérieur uniforme.

(Établi notamment à partir de «Documentation pour l'enseignement» — J. J. Guth)
(N° 10/4, mai 1974 — II/, octobre 1974 — 13/2, mars 1975)

Communautés européennes — Commission

La construction européenne — de l'économie à l'homme

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1979 — 209 p., nombr. ill. part. coul. — 21,0 × 29,7 cm

FR

ISBN 92-825-1212-6

N° de catalogue: CB-28-79-633-FR-C

Prix de vente:

BFR	DKR	DM	FF	LIT	HFL	UKL	USD
195	35	12	28	5400	13,40	3	6.50

«La construction européenne» a été adapté à partir de l'ouvrage intitulé «Europe 1979», diffusé en Belgique, sur une initiative de M. E. Davignon, membre de la Commission des Communautés européennes.

La rédaction en avait été confiée à un groupe de fonctionnaires européens qui se composait de Mesdames et Messieurs:

P. Baudin, J. C. Brouwers, R. De Bauw, P. Defraigne, I. Graham, J.-L. Lacroix, A. Maes, Fl. Morgan, M. Pierini, Cl. Pleinevaux, J. Poorterman, P. Romus, P. A. Rutsaert, B. Ryelandt, J. Soenens, M. Sohler, M. Tilmans et J. Van Ypersele.

Madame Fr. de Vleeschouwer a assuré la mise en page et l'illustration du document qui existe dans les autres langues de la Communauté sous des textes différents.

L'Europe n'est ni simple à comprendre, ni facile à expliquer. C'est pourquoi «la construction européenne — de l'économie à l'homme», comme «Europe 79» est un ouvrage qui fournit un matériel d'information complet et actuel sur la Communauté européenne. Il est conçu comme base de départ d'une recherche et d'une réflexion sur le sens de la construction européenne, les auteurs des articles s'étant exprimés en pleine liberté avec pour seul souci une information objective.

Illustré de nombreuses photographies, graphiques et cartes, divisé en 16 chapitres, il présente le contexte dans lequel la Communauté s'est développée, avant d'analyser les principales réalisations dans les différents domaines d'activité.

Il est suivi d'une bibliographie générale et d'un lexique.

**Salgs- og abonnementskontorer · Vertriebsbüros · Sales Offices
Bureaux de vente · Uffici di vendita · Verkoopkantoren**

Belgique - België

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42
Leuvensestraat 40-42
1000 Bruxelles – 1000 Brussel
Tél. 512 00 26
CCP 000-2005502-27
Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôts - Agentschappen:
Librairie européenne – Europese
Boekhandel
Rue de la Loi 244 - Wetstraat 244
1040 Bruxelles 1040 Brussel

CREDOC

Rue de la Montagne 34 - Bte 11 –
Bergstraat 34 - Bus 11
1000 Bruxelles – 1000 Brussel

Danmark

J.H. Schultz - Boghandel
Møntergade 19
1116 København K
Tlf. (01) 14 11 95
Girokonto 200 1195

Underagentur:

Europa Bøger
Gammel Torv 6
Postbox 137
1004 København K
Tlf. (01) 14 54 32

BR Deutschland

Verlag Bundesanzeiger
Breite Straße – Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel. (0221) 21 03 48
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn
8 882 595)
Postcheckkonto 834 00 Köln

France

*Service de vente en France des publica-
tions des Communautés européennes*
Journal officiel
26, rue Desaix
75732 Paris Cedex 15
Tél. (1) 578 61 39 – CCP Paris 23-96

Sous-dépôt

D.E.P.P.
Maison de l'Europe
37, rue des Francs-Bourgeois
75004 Paris
Tél. 887 96 50

Ireland

Government Publications

Sales Office
G.P.O. Arcade
Dublin 1

or by post from

Stationery Office

Dublin 4
Tel. 78 96 44

Italia

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10
00198 Roma – Tel. (6) 8508
Telex 62008
CCP 387001

Agenzia

Via XX Settembre
(Palazzo Ministero del tesoro)
00187 Roma

**Grand-Duché
de Luxembourg**

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
5, rue du Commerce
Boîte postale 1003 – Luxembourg
Tél. 49 00 81 – CCP 19190-81
Compte courant bancaire:
BIL 8-109/6003/300

Nederland

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat, 's-Gravenhage
Tel. (070) 62 45 51
Postgiro 42 53 00

United Kingdom

H.M. Stationery Office
P.O. Box 569
London SE1 9NH
Tel. (01) 928 69 77, ext. 365
National Giro Account 582-1002

United States of America

*European Community Information
Service*

2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C. 20 037
Tel. (202) 862 95 00

Schweiz - Suisse - Svizzera

Librairie Payot
6, rue Grenus
1211 Genève
Tél. 31 89 50
CCP 12-236 Genève

Sverige

Librairie C.E. Fritze
2, Fredsgatan
Stockholm 16
Postgiro 193, Bankgiro 73/4015

España

Librería Mundi-Prensa
Castelló 37
Madrid 1
Tel. 275 46 55

Andre lande · Andere Länder · Other countries · Autres pays · Altri paesi · Andere landen

Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer · Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften · Office for
Official Publications of the European Communities · Office des publications officielles des Communautés européennes · Ufficio delle pubblicazioni
ufficiali delle Comunità europee · Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Luxembourg 5, rue du Commerce Boîte postale 1003 Tél. 49 00 81 · CCP 19 190-81 Compte courant bancaire BIL 8-109/6003/300

BFR
195

DKR
35

DM
12

FF
28

LIT
5 400

HFL
13,40

UKL
3

IRL
3.20

USD
6.50



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

ISBN 92-825-1212-6

Boîte postale 1003 — Luxembourg

N° de catalogue: CB-28-79-633-FR-C