

CONSEIL SCIENTIFIQUE POUR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

W 18

L'INTEGRATION EUROPEENNE INACHEVEE

Resumé du Rapport au Gouvernement

La Haye
juin 1986

WRR
Plein 1813 nr. 2
2514 JN Den Haag
tel. 070-614031

RAPPORT SUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE INACHEVÉE

R E S U M É

1. GENERALITES

Le présent rapport met l'accent sur la nécessité de parachever l'intégration économique européenne stagnante en poursuivant la mise en place du marché interne pour les produits industriels et les services, et en réorientant la politique agricole commune. Ce parachèvement est nécessaire, afin de pouvoir faire face aux menaces constituées par les changements structurels mondiaux, en particulier la concurrence des Etats-Unis, du Japon et des pays nouvellement industrialisés.

Comme l'expose le chapitre 1, la capacité de mener une politique économique nationale est minée par l'état d'inachèvement où se trouve l'intégration des marchés. La Communauté n'a pas encore su récupérer cette capacité politique nationale, en partie cédée par les Etats membres. Partant du principe que le besoin d'intervention des pouvoirs publics dans les prochaines années ne diminuera pas de manière sensible et que la poursuite de l'achèvement du marché interne portera encore plus atteinte à la capacité des Etats membres d'appliquer leur propre politique, l'accroissement de la capacité politique de la Communauté exigera une grande attention dans les années à venir.

En conséquence, le présent rapport traite de deux aspects du processus d'intégration:

l'intégration "négative" (la suppression des entraves nationales pour parvenir à un marché unique) et l'intégration positive (c'est-à-dire la mise en oeuvre d'une politique commune, ou d'une politique coordonnée par la Communauté). Ces

deux formes d'intégration sont indissociables, en ce sens que dans les domaines où les gouvernements nationaux mènent une politique nationale, l'intégration négative devra toujours être suivie de près par une forme plus ou moins poussée d'intégration positive. Lorsque l'intégration négative et l'intégration positive, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ne sont pas suffisamment harmonisées, des "déficits" se manifestent au niveau de l'intégration. Ceux-ci perturbent le fonctionnement du marché commun et limitent l'efficacité de la politique menée au sein de la Communauté - aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national.

Des déficits apparaissent aussi dans la politique nationale, en dehors des acquis de l'intégration. La forte croissance des tâches des pouvoirs publics au cours des trente dernières années et l'augmentation du nombre des interventions des pouvoirs publics qui l'accompagne, ont mis en évidence le problème de la coordination, aussi bien à l'égard des interventions des Etats membres sur le marché, qu'à l'égard de la politique macro-économique et monétaire venant compléter la mise en place du marché commun. Ce problème s'est aggravé avec l'élargissement de la Communauté. Plus le nombre des gouvernements intervenant sur le marché commun inachevé est grand, plus les risques augmentent que les résultats des processus du marché et les effets de la politique nationale se perturbent mutuellement, avec toutes les pertes d'efficacité que cela implique aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national.

Le rapport cherche à trouver des solutions adéquates pour les différents domaines et réalisables sur le plan politique. Etant donné la complexité du phénomène de l'intégration inachevée, il ne faut pas espérer trouver des solutions simples, universelles. Ainsi, dans certains domaines politiques, il sera possible de progresser si le Conseil des Ministres délègue davantage de pouvoirs à la Commission Européenne. Dans d'autres cas, il sera plus efficace de resserrer les liens de coopération entre les Etats membres. C'est dans cette optique également qu'il faut voir les solutions proposées dans le

cadre d'une "différenciation", d'une "intégration différenciée", d'une "Europe à deux vitesses" qui, dans certaines circonstances, peuvent contribuer à parachever le processus d'intégration. Les conditions devant être remplies pour que ce genre de solutions soit acceptable sont exposées dans le rapport.

Le chapitre 2 étudie les marges et les possibilités de solution du problème. On constate que les idées des Etats membres sur les objectifs définitifs du processus d'intégration varient fortement d'un Etat à l'autre et que leur participation à ce processus varie selon que les différentes économies nationales sont plus ou moins intégrées dans le marché commun. Par conséquent, les nouveaux Etats membres seront parfois plus réservés à l'égard des progrès du processus d'intégration que les membres fondateurs. Cela est acceptable, à condition que les acquis du processus d'intégration n'en soient pas affectés et que la possibilité soit maintenue pour les Etats retardataires de s'adapter par la suite. Ce chapitre traite ensuite des contraintes liées à l'origine, à la composition et à la structure institutionnelle de la Communauté. Le chapitre se termine par un aperçu des possibilités théoriques qui, compte tenu des marges du processus d'intégration, permettent de réduire les déficits de coordination visés au chapitre 1.

On a choisi de traiter le problème de l'intégration inachevée sur la base de deux thèmes: le marché des produits industriels (et parallèlement des services) et celui des produits agricoles. Ce choix procède notamment de l'expérience acquise dans ces domaines au cours du processus d'intégration, et de la place centrale occupée par ces marchés dans le problème de l'intégration européenne et de son importance pour les Pays-Bas.

Le chapitre 3 traite principalement des problèmes de l'intégration inachevée dans ces deux domaines. On y souligne l'importance de la réalisation d'un grand marché homogène intérieur pour les produits industriels et les services en

Europe occidentale en général et aux Pays-Bas en particulier. Outre une énumération des principaux obstacles qui s'y opposent, on donne un bref aperçu des divergences d'opinion entre les Etats membres en matière de politique industrielle et des entraves qui en découlent. L'agriculture est traitée sur la base de trois problèmes: les excédents et les problèmes de financement qu'ils entraînent, les régions défavorisées et les problèmes d'environnement. La réorientation nécessaire de la politique agricole commune doit être vue à la lumière des acquis, pour l'Europe occidentale en général et pour les Pays-Bas en particulier. Les divergences d'opinion entre les Etats membres quant à l'avenir de la politique agricole commune indiquent cependant qu'une telle réorientation ne sera pas facile.

Les chapitres 4 et 5 donnent des orientations pour la solution des problèmes du marché commun des produits industriels et des produits agricoles. Enfin, le chapitre 6 aborde certains problèmes institutionnels.

Les principales conclusions et recommandations du rapport sont exposées ci-après.

2. LE MARCHE COMMUN DES PRODUITS INDUSTRIELS

Au chapitre 4, le Conseil scientifique de la politique gouvernementale tire les conclusions suivantes:

- Les conceptions de la Commission quant au parachèvement du marché interne, exposées dans le Livre Blanc de 1985, sont cohérentes en substance. Cependant, la Commission n'accorde pas un intérêt suffisant aux conséquences d'un parachèvement rapide du marché interne pour la répartition géographique des activités économiques au sein de la Communauté et à ses conséquences sur les compétences nationales. Pour certains éléments importants - comme l'harmonisation des législations fiscales -, il faudra probablement avoir recours à des solutions de deuxième ou troisième choix, telles que certaines formes d'intégration différenciée - dans le temps - et le

maintien, partiel, de certaines compétences aux Etats membres.

- La mise en oeuvre en temps opportun des mesures nécessaires à la poursuite de la réalisation du marché intérieur et une gestion efficace de l'acquis de l'intégration exigent l'abandon du principe d'unanimité appliqué pour les décisions du Conseil des Ministres et une importante délégation du pouvoir réglementaire et exécutif à la Commission.

- Le marché intérieur des produits industriels ne pourra fonctionner convenablement que lorsque la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services seront devenus une réalité. A cet égard, la réalisation d'une politique commune des transports - allant dans le sens d'une libéralisation - mérite une grande attention.

- Le marché intérieur des produits industriels exige une unification plus poussée de la politique commerciale commune, un renforcement et un élargissement de la politique de la concurrence et une meilleure coordination par les Etats membres de leur politique industrielle nationale. Il serait souhaitable que les Etats membres harmonisent de façon plus poussée leur politique macro-économique et monétaire.

A la lumière de ces conclusions, le Conseil scientifique fait les recommandations suivantes:

2.1. *La libre circulation*

- Entraves techniques et administratives aux échanges commerciaux.

Les mesures d'harmonisation nécessaires doivent se limiter à la détermination de normes qualitatives essentielles. En ce qui concerne les réglementations dans d'autres domaines que la sécurité, la santé et l'environnement, on peut se contenter d'une reconnaissance mutuelle des normes nationales, sur la base de normes qualitatives minimales au niveau communautaire.

Les décisions du Conseil des Ministres devront se limiter aux grandes orientations politiques, l'harmonisation des réglementations nationales devant être davantage déléguée à la Commission Européenne. La Commission doit également disposer de plus de compétences pour contrôler le respect des réglementations communautaires au niveau national.

- Entraves fiscales

Il faudra se contenter ici de solutions de deuxième choix, à savoir une application différenciée dans le temps: une période de transition plus longue est nécessaire pour les nouveaux Etats membres. Cette différenciation ne doit pas nécessairement s'étendre à toutes les propositions d'harmonisation de la Commission. Ainsi tous les Etats membres qui ont introduit le régime de la TVA peuvent être soumis au principe du "statu quo" en ce qui concerne la structure et le barème des tarifs.

- Contrôle des changes

Il n'est pas possible, dans le cadre des compétences actuelles de la CEE, de supprimer complètement les restrictions en matière de change. Ce sont avant tout les Etats membres qui devront en prendre l'initiative. L'harmonisation des politiques macro-économiques et monétaires peut être stimulée par la Communauté, mais non pas imposée.

- Restrictions résultant de la politique commerciale

Si l'on accorde la priorité au parachèvement du marché intérieur, la Communauté ne devra plus prendre de mesures de politique commerciale dont la teneur ou la portée portent atteinte à la réalisation de ce marché intérieur. De plus, la politique commerciale commune devra être élargie et prendre de nouvelles formes, telles que les accords de coopération technique avec les pays de l'Est. Il faut, plus que par le passé, veiller à ce que la teneur des accords avec des pays tiers, ne soit pas contraire aux intérêts communautaires, en particulier à l'unité du marché intérieur.

L'élimination des entraves de politique commerciale dans les échanges intracommunautaires demande une centralisation plus

poussée de l'exercice des compétences que la Communauté possède déjà de droit. Le parachèvement du marché intérieur requiert de la part de la Communauté une plus grande réserve dans l'application de clauses de sauvegarde comme prévu à l'article 115 du Traité CEE. Il sera cependant difficile d'éviter une certaine différenciation dans le temps pour les nouveaux Etats membres.

- Commandes des pouvoirs publics

Pour accroître la transparence du marché, il faut une harmonisation plus poussée des réglementations nationales relatives aux achats et adjudications publiques. La Commission doit pouvoir mieux contrôler les activités des instances nationales. Les politiques nationales menées en matière d'achats et d'adjudications doivent se conformer davantage aux directives de la Communauté en ce qui concerne la coordination. Il n'existe, dans ce domaine, aucune possibilité de différenciation.

- Restrictions à la liberté des services

Le secteur des banques et des assurances doit être libéralisé par la reconnaissance mutuelle des normes nationales fixant l'admission et les méthodes de travail de ces institutions et par la reconnaissance mutuelle des contrôles administratifs nationaux de leur gestion. En ce qui concerne les professions libérales, il faut supprimer les restrictions à la liberté d'établissement. Il faut également éviter les disparités entre les législations nationales en ce qui concerne le trafic transfrontière dans le domaine des services utilisant les technologies de l'information.

- Le marché communautaire des transports

Compte tenu des divergences d'opinion entre les Etats membres, les solutions proposées ne peuvent être que limitées. La politique communautaire des transports sera davantage axée sur l'harmonisation des conditions qualitatives et financières que sur une action visant à influencer du point de vue quantitatif l'offre des différents types de transport.

Comme une lourde organisation du marché des transports pèserait trop sur la capacité de décision de la Communauté, il faut opter pour une libéralisation plus poussée.

2.2. *La politique communautaire de soutien*

Le Conseil scientifique tire les conclusions suivantes:

- En ce qui concerne les diverses formes de politique de soutien -la politique commerciale commune, la politique de la concurrence et la politique industrielle et technologique -, le parachèvement du marché intérieur exigera soit la poursuite de la communautarisation des politiques nationales menées jusqu'ici, soit une coordination plus stricte par la Communauté des activités déployées par les Etats membres. Chaque nouveau pas vers la réalisation du marché intérieur imposera des limitations juridiques plus strictes aux interventions nationales ou les rendra en fin de compte inefficaces.

- Même en appliquant des solutions de deuxième ou troisième choix, qui constituent un minimum et qui sont les plus acceptables pour les Etats membres, des glissements importants dans les compétences s'imposeront au sein de la Communauté. Les charges qui en résulteront au plan politique nécessiteront l'abandon de la règle d'unanimité au Conseil et une délégation considérable de compétences à la Commission.

Sur la base de ces considérations, le Conseil fait les recommandations suivantes:

2.2.1. *Politique commerciale*

- La politique commerciale communautaire devra continuer à respecter les obligations de libéralisation du GATT et inciter les pays tiers à les respecter. Le nouvel instrument de politique commerciale mis en place par la Commission Européenne peut à cet égard être utilisé pour servir d'importants objectifs de politique industrielle.

- Etant donné que l'application fréquente de réglementations anti-dumping et anti-subsidies peut conduire à un

manque de clarté dans les tarifs et les restrictions à l'importation, la Communauté devra adopter une attitude modérée sur ce point, surtout à l'égard des pays tiers qui sont parties au GATT.

- Une politique commerciale plus communautarisée ne se prête pas ou guère à une application différenciée.

2.2.2. *La politique de la concurrence*

- Pour le parachèvement du marché intérieur des produits industriels, des services et des facteurs de production et de la politique communautaire de la concurrence, l'harmonisation des réglementations devra aller de pair avec une déréglementation et un élargissement de la politique communautaire de la concurrence. La solution doit être recherchée dans l'exercice plus strict des compétences que la Communauté possède déjà, mais qu'elle n'a pas encore suffisamment utilisées.

- Il ne faut introduire qu'avec une certaine réserve des restrictions quantitatives dans le domaine de la liberté d'établissement au niveau national.

- En ce qui concerne les distorsions spécifiques, il est nécessaire d'appliquer de façon plus rigoureuse l'interdiction de subventions. En dehors de certains cas précis où il n'y a pas de doute quant à la transparence, les mesures nationales d'aide devraient être déclarées incompatibles avec les dispositions du traité CEE. La Commission peut réduire ses activités de contrôle en assortissant chaque autorisation d'un délai maximum. Il faut accorder plus d'intérêt à la création d'un cadre communautaire permettant de contrôler les mesures d'aide nationale notifiées et dans lequel elles puissent être intégrées.

- Du fait que la Communauté reprend la politique et les instruments politiques des Etats membres, l'intégration n'est recommandable que si la politique concernée ne peut être menée qu'au niveau communautaire (par exemple certains éléments de la politique technologique).

- La Communauté et les Etats membres devront mettre au point une stratégie législative à moyen terme, axée sur la coexistence de compétences législatives communautaires et nationales dans les mêmes domaines politiques. (le paragraphe 4.3.3.4. traite des trois éléments que devrait comporter cette stratégie).

2.2.3. *Politique industrielle et technologique*

Dans l'amélioration de l'infrastructure physique, technique et scientifique, la coopération entre les pays membres les plus directement intéressés peut conduire à des solutions partielles, pouvant être adoptées par la suite par d'autres membres. La Commission aurait ici surtout une fonction de surveillance.

- Les services des institutions nationales de recherche scientifique et technique doivent être accessibles aux mêmes conditions à toutes les entreprises établies dans la Communauté.

- La Communauté devra elle-même encourager la création de centres de recherche de pointe, en participant notamment à leur financement. La coopération entre les universités européennes mérite également d'être stimulée.

- Une politique scientifique commune doit être élaborée par les institutions communautaires. La gestion peut en être confiée à un organisme autonome au niveau de la Communauté.

- Le succès des programmes communautaires (Esprit, Brite et Race) en vue de la stimulation des innovations technologiques par l'industrie justifie la poursuite de ces programmes.

Le Conseil des Ministres devra se limiter à fixer des objectifs globaux et les moyens à affecter aux différents programmes. La Commission devrait rendre autonome la gestion des programmes industriels sur le plan de l'organisation et garantir de façon structurelle la participation d'experts indépendants dans la prise de décision.

L'aide publique à la recherche et au développement de nouvelles technologies et produits doit être examinée de manière tout aussi critique que les autres formes d'aide publique. Le Conseil et la Commission pourraient, en concertation, rétrécir les marges quantitatives et qualitatives des aides nationales offensives. La coopération entre la Communauté et les Etats membres pour la mise en oeuvre de grands projets devrait se situer dans le prolongement des programmes existants (Esprit, Brite et Race).

- Le Traité CEE et le droit communautaire permettent la coopération entre deux ou plusieurs Etats membres en vue de stimuler le développement de nouvelles technologies (Eureka, Cern, Airbus), à condition que les projets soient ouverts à toutes les entreprises de la Communauté et que les Etats membres qui ne participent pas à un projet puissent y adhérer par la suite.

- Il importe que la vague de législation à laquelle les nouveaux développements en matière d'informatique donneront bientôt naissance soit canalisée au niveau communautaire.

- En ce qui concerne la politique industrielle, il faudra trouver de nouvelles voies, au niveau communautaire notamment pour la conception et l'élaboration de dispositions relatives aux biens et aux services, au fonctionnement du marché monétaire et des capitaux; à la protection de l'environnement contre les effets négatifs de la production et la consommation et à certains éléments du droit des entreprises.

- Le secteur privé devra être encouragé à innover davantage. Les compétences dans ce domaine se situent le plus souvent au niveau national, et le rôle de la Communauté pourra de ce fait se limiter aux conseils et à l'information. Les pouvoirs publics peuvent encourager l'introduction de nouveaux produits et de nouvelles formes de prestation de services, en fournissant en temps opportun l'infrastructure, le matériel, les services et l'information et en instaurant des tarifs intéressants.

3. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La politique agricole commune est traitée au chapitre 5 dans le contexte des autres problèmes agricoles de la Communauté. On constate que, dans la politique agricole actuelle, on essaie trop d'assurer à la fois un équilibre du marché et un niveau de revenus acceptable pour les agriculteurs, uniquement au moyen du mécanisme de la fixation des prix. Ce mécanisme allié au progrès technique qui fait que plus le rendement augmente, plus les coûts de production baissent, a conduit à un excédent de production ne pouvant à la longue, plus être absorbé par la demande interne de la Communauté qui n'augmente pratiquement plus. Les excédents sont liquidés à grands frais, en partie sur le marché mondial. Il s'ensuit non seulement un gaspillage de moyens, mais aussi de fortes tensions avec d'autres pays exportateurs de produits agricoles.

Contrairement à la politique des marchés agricoles, la politique des structures agricoles est restée aux mains des gouvernements nationaux. En conséquence, les coûts de la politique nationale des structures sont supportés par la Communauté. Il n'existe sur ce plan aucune incitation à la modération.

Après avoir exposé les avantages et les inconvénients d'une politique axée sur le marché, d'un côté, et du régime des quotas, de l'autre, on constate que l'évolution effective de la Communauté vers un régime de quotas plus poussé, est surtout déterminée par les marges politiques étroites. A long terme, les principaux problèmes de la politique agricole ne s'en trouveront donc pas résolus. Le mécanisme décisionnel de la Communauté est surchargé, et le marché commun intégré se trouve mis en jeu.

Le rapport propose une réorientation sous la forme d'une politique des marchés agricoles plus axée sur le marché, avec une réduction globale des prix en vue de se rapprocher du niveau des prix mondial. Il faut également mettre au point et

financer de nouveaux instruments à l'intention des régions défavorisées. Ce n'est que de cette manière qu'il sera possible de préserver l'unité et la liberté du marché et que l'agriculture pourra continuer à remplir ses fonctions au niveau du paysage, de la nature et de l'environnement.

L'abaissement des prix d'intervention jusqu'à un niveau proche de celui des prix du marché mondial peut se justifier pour les grandes régions agricoles, parce que jusqu'ici les prix agricoles communautaires étaient en grande partie alignés sur les prix des producteurs travaillant dans des conditions plus marginales. Une telle réduction des prix devra sûrement s'étendre sur une dizaine d'années, de façon à permettre une adaptation progressive à la nouvelle situation. La forte pression que cette mesure exercera sur le revenu des agriculteurs entraînera nécessairement une diminution rapide du nombre d'agriculteurs. Comme le rendement par unité de surface continue à augmenter et que les prix du terrain et du fermage régressent, l'adaptation du volume de production permettra le développement d'autres formes d'utilisation du sol, dont le besoin se fait le plus sentir dans les régions centrales de l'Europe, ayant une forte densité de population.

Une baisse importante des prix a des conséquences inacceptables aussi bien pour les régions agricoles moins prospères ayant des perspectives structurelles de développement, que pour les régions marginales sans perspectives de développement dans le cadre d'une politique plus axée sur le marché.

Ces conséquences doivent être neutralisées par une série de mesures de soutien et de mesures compensatoires. Dans les régions qui ont des perspectives de développement, ces mesures pourraient concerner des améliorations des techniques culturales et des améliorations de l'infrastructure, à condition que cela conduise à des entreprises capables de faire face à une politique agricole plus axée sur le marché. Cette condition force à faire preuve de circonspection, d'autant plus que toute expansion du potentiel de production agricole

accroîtra les problèmes d'adaptation des régions agricoles centrales, traditionnellement plus prospères.

Dans la mesure où l'expansion entraîne une répartition géographique plus équilibrée de la capacité de production au sein de la Communauté, c'est néanmoins là le prix qu'il faudra payer si l'on veut préserver l'ouverture du marché et les possibilités de développement dans les grandes régions agricoles centrales.

En contrepartie du cofinancement communautaire, la CEE devra concrétiser, à l'aide de mesures visant à améliorer les structures, sa compétence à limiter les subventions nationales.

S'inspirant en partie du Livre vert, le rapport propose pour les régions réellement marginales les mesures de compensation suivantes:

- garantir une certaine capacité de production en accordant une aide dégressive par unité de production aux entreprises qui ont investi dans le passé et sont potentiellement viables.
- mettre en place des réglementations de rachat en vue d'utiliser les terrains marginaux pour en faire des réserves naturelles, des parcs naturels, des zones de loisirs, des zones de pâturage intensif et des zones boisées.
- mettre en place des réglementations visant à maintenir certaines terres en production pour les besoins de la protection de la nature et des paysages. Il ne s'agit pas tant ici de maintenir les méthodes traditionnelles d'agriculture, dont on peut se demander si les objectifs visés peuvent encore être atteints, que d'élaborer une politique plus spécifique incitant à mettre au point de nouvelles méthodes pour promouvoir ces valeurs.
- stimuler les cultures qui ne contribuent pas à accroître le problème des excédents, par exemple, les produits

agricoles qui ne peuvent pas être cultivés selon des méthodes technologiques avancées, tels que les produits "artisanaux" et "naturels".

- accorder une aide individuelle dégressive complétant les mesures nationales visant à compenser les effets sociaux de la cessation d'activités d'entreprises agricoles.

Ces différentes mesures peuvent certes atténuer les problèmes que pose aux régions marginales la politique axée sur le marché, mais elles ne peuvent pas plus les résoudre que ne le peut la politique actuelle des prix. Il faudrait, à cet effet, placer le problème dans un cadre plus large que celui de la seule politique agricole, en stimulant la création d'une structure économique qui remplace en tout ou en partie l'ancienne structure agricole. Des programmes communautaires complémentaires destinés à améliorer l'infrastructure, la formation et le recyclage et permettant de mettre en place des facilités qui satisfassent aux exigences de nouvelles formes d'activités, en seraient les éléments les plus importants.

Afin de compenser les effets de trop grandes fluctuations à trop court terme, un système de taxes et restitutions aux frontières externes de la Communauté restera nécessaire, même si on mène une politique plus axée sur le marché. Le niveau des prix ainsi adapté devra cependant refléter les prix mondiaux moyens, c'est-à-dire que l'équilibre entre les taxes à l'importation et les restitutions ne doit pas être constamment perturbé, avec toutes les conséquences que cela implique pour le budget communautaire et les relations internationales.

Afin de garder le marché interne ouvert pour tous les biens et les services, les Etats membres les plus prospères, dont les Pays-Bas, ont intérêt à sortir la politique agricole commune de l'isolement politique dans lequel elle se trouve. Les fonds nécessaires pourraient pour une grande partie provenir du budget actuel de la CEE. En effet, les coûts de liquidation des excédents s'élèvent à près de 15% de la valeur de la

production agricole de la Communauté, alors que 1,5% seulement contribuent, par l'intermédiaire d'un niveau élevé des prix, à maintenir un niveau de vie à peine raisonnable dans les régions défavorisées de la Communauté.

4. PROBLÈMES INSTITUTIONNELS

4.1. *Institutions de la Communauté*

Le premier paragraphe du chapitre 6 aborde les problèmes institutionnels de la Communauté comme étant dérivés des problèmes matériels. Si la CEE veut prendre les mesures minimales nécessaires pour parachever le marché interne et réorienter la politique agricole commune, sa capacité décisionnelle devra être considérablement renforcée. Cela implique qu'il faudra reconsidérer et éventuellement abolir pour les différents secteurs la règle d'unanimité dans les décisions du Conseil. Par ailleurs, il faudra déléguer à la Commission des pouvoirs beaucoup plus étendus que par le passé.

Les propositions faites à cet effet dans l'Acte Unique européen apportent les améliorations nécessaires, à condition qu'elles soient largement appliquées, mais elles ne répondent pas entièrement aux exigences que pose une solution minimale des problèmes matériels.

Afin de renforcer l'assise démocratique de la politique communautaire, il faudra surtout accroître et étendre le contrôle exercé par le Parlement européen sur la Commission. Plus les pouvoirs de la Commission augmentent - ce qui n'est pas improbable lorsque le marché interne sera parachevé -, plus les compétences du Parlement européen prendront de l'importance.

Dans une Communauté dont la structure politique est caractérisée par la tension entre les éléments communautaires et les éléments intergouvernementaux, et est par conséquent faible, la Cour de Justice occupe une position-clé en tant que tribunal communautaire. Si on veut que l'intégration progresse,

les Etats membres devront strictement respecter l'ordre juridique communautaire. Il est par conséquent souhaitable que les législateurs nationaux soient systématiquement tenus au fait de la jurisprudence de la Cour de Justice, si possible avec des conclusions motivées quant aux législations en vigueur et en préparation. La Commission devra spécifier davantage son contrôle du respect du droit communautaire selon les domaines et intérêts politiques, la conformité politique ou le manque de conformité prévisible et les conséquences pour l'unité et le fonctionnement du marché commun. Il serait souhaitable de donner à la Commission le droit de faire appel directement auprès de la Cour de Justice, sans devoir passer par la phase administrative préliminaire, dans les cas où des activités nationales sont manifestement contraires au droit communautaire.

4.2. *L'intégration inachevée et les Pays-Bas*

Au paragraphe 6.2., la distinction est faite entre la politique des Pays-Bas à l'égard de la Communauté et leur politique au sein de la Communauté.

En ce qui concerne la politique des Pays-Bas à l'égard de la Communauté, il convient de garder à l'esprit les éléments suivants:

- a. Le lien entre l'intégration positive et l'intégration négative. Chaque étape dans la réalisation du marché interne implique une réduction progressive des compétences des gouvernements nationaux et soulève la question de savoir si et dans quelle mesure il faut les remplacer par des compétences au niveau communautaire.
- b. Le lien entre les problèmes matériels et les problèmes institutionnels. Le parachèvement du marché interne et la réorientation de la politique agricole commune nécessitent un élargissement des pouvoirs politiques et exécutifs de la Communauté, même si l'on recherche des solutions qui modifient le moins possible la répartition des pouvoirs entre la Communauté et les Etats membres.

c. Le lien entre la réalisation du marché interne pour les produits industriels, celui des services et la réorientation de la politique agricole commune. Compte tenu des divergences d'intérêts entre les Etats membres en ce qui concerne le marché industriel et le marché des services, il faudrait s'efforcer de parvenir à une réalisation simultanée du marché interne dans les deux secteurs. Une politique commune des transports allant dans le sens d'une libéralisation doit être fortement stimulée. Comme les régions prospères sur le plan agricole et sur le plan industriel soit coïncident, soit se situent à proximité les unes des autres, il conviendra, dans la réorientation de la politique agricole commune, de tenir particulièrement compte des intérêts des régions plus défavorisées, situées généralement à la périphérie de la Communauté. Cela signifie qu'aux Pays-Bas également, il faudra considérer dans leur ensemble les intérêts de l'industrie, ceux des services (dont les transports) et ceux de l'agriculture.

Le parachèvement du marché interne aura des conséquences profondes, dans de nombreux secteurs, pour les politiques nationales menées au sein de la Communauté. Les pouvoirs publics néerlandais à tous les niveaux ne semblent pas se rendre suffisamment compte de l'impact de la Communauté en tant que "quatrième niveau administratif". La plupart des ministères ne disposent pas des connaissances suffisantes et sont trop axés sur leur propre contexte politique (concertation au sein du ministère et concertation interministérielle, contacts avec les groupes d'intérêts, concertation avec les différentes commissions parlementaires). C'est pourquoi il est souhaitable d'examiner les conséquences du processus d'intégration pour chaque secteur. Cette étude peut être menée sous les auspices de la commission de coordination pour les Affaires Européennes, le comité de fonctionnaires chargé de la préparation du Conseil des Ministres restreint pour les Affaires Européennes, avec l'aide éventuelle d'experts extérieurs.

Au niveau politique, l'instauration d'une commission parlementaire pour les Affaires Européennes pourrait avoir des effets positifs pour la cohésion de la politique au sein de la Communauté, à condition qu'elle puisse inciter les autres commissions parlementaires, qui contrôlent notamment la politique des ministères spécialisés, à prendre davantage conscience du contexte communautaire. En ce qui concerne la politique néerlandaise à l'égard de la Communauté, le contrôle de l'action des ministres néerlandais dans les institutions européennes devra se limiter à une évaluation de leur cohérence globale. Comme l'a montré l'exemple danois, le fait d'être trop strictement lié aux décisions parlementaires conduit à l'immobilisme et à l'impasse. La démocratie parlementaire néerlandaise devra elle aussi reconnaître et accepter ses liens avec le contexte communautaire.