

## Rapport de la Commission sur l'Union européenne (Londres, 27 novembre 1981)

**Légende:** Sur la base du mandat octroyé par le Conseil européen de La Haye en 1976, la Commission présente son rapport sur l'Union européenne au Conseil européen de Londres des 26 et 27 novembre 1981.

**Source:** Bulletin des Communautés européennes. 1981, n° Supplément 3/81. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2012

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_de\\_la\\_commission\\_sur\\_l\\_union\\_europeenne\\_londres\\_27\\_novembre\\_1981-fr-05606e49-38f5-4bba-a81d-3d729896c14a.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_sur_l_union_europeenne_londres_27_novembre_1981-fr-05606e49-38f5-4bba-a81d-3d729896c14a.html)

**Date de dernière mise à jour:** 23/10/2012

## Rapport de la Commission sur l'Union européenne (Londres, 27 novembre 1981)

1. Il y a six ans, en décembre 1975, le rapport Tindemans était déposé. En 1976, à La Haye, le Conseil européen avait demandé à la Commission de lui présenter chaque année un rapport où seraient mis en relief les résultats obtenus et les progrès possibles en vue de la réalisation de l'objectif ultime que constitue l'Union européenne. Le présent rapport est le cinquième du genre.

2. L'année 1981 a d'abord été marquée par l'adhésion de la Grèce à la Communauté, renforçant ainsi le poids politique et économique de celle-ci. Elle a ensuite été marquée par des développements qui permettront, sans doute, de la considérer comme une année charnière dans le long processus de l'unification européenne. En effet, elle aura vu se conjuguer deux phénomènes. Le premier se traduit par le large exercice de réflexion entrepris par la Commission, les parlementaires et les gouvernements sur la base du mandat du 30 mai 1980 que le Conseil a confié à la Commission. Le rapport que celle-ci a transmis au Conseil à ce sujet, le 24 juin 1981, comporte des orientations destinées à promouvoir une relance de la Communauté. Le second élément est constitué par une série d'initiatives. D'une part, celles du Parlement qui, tout en portant sur les relations institutionnelles actuelles, tendent, elles aussi, à contribuer à la relance européenne et à favoriser, à l'avenir, un développement institutionnel à l'intérieur de la Communauté. Et, d'autre part, des initiatives prises ou annoncées par certains États membres (République fédérale, France, Italie) pour relancer la discussion sur l'avenir des Communautés. Une analyse approfondie de ces dernières s'impose; tel n'est pas ici le propos de la Commission, qui se réserve d'apporter à un stade ultérieur sa propre contribution au débat.

3. La Communauté se trouve aujourd'hui face à un horizon barré d'incertitudes. Plus que jamais, elle subit, dans son ensemble, les contraintes de la mauvaise situation économique et sociale. La Commission observe que, dans ce contexte défavorable, les États membres ne font pas, généralement, les efforts suffisants de cohésion et de solidarité qui s'imposent. Elle constate que, trop souvent, le Conseil tarde à prendre les décisions sur ses propositions quand celles-ci seraient de nature à renforcer la Communauté, à accélérer la convergence entre les politiques nationales et, par voie de conséquence, à atténuer l'impact des difficultés ressenties par tous. La Commission doit, de façon renouvelée, exprimer ses mises en garde à l'encontre de toutes sortes d'initiatives nationales unilatérales qui, non seulement compliquent l'acceptation rapide de disciplines communes, mais qui peuvent conduire également à une dislocation progressive de l'acquis communautaire. A cet égard, elle doit stigmatiser la prolifération des aides qui faussent la concurrence, des réglementations et des normes techniques qui entravent la libre circulation à l'intérieur de la Communauté ainsi que l'accroissement du nombre des infractions à la législation communautaire.

4. La Commission est convaincue qu'il faut arrêter, désormais, à tout prix, le processus insensible de dégradation de l'acquis communautaire qui s'instaure à la faveur de tentatives nationales destinées à remédier, secteur par secteur, à une situation de crise économique générale. Elle considère, à ce propos, que les déséquilibres structurels ou conjoncturels, qui sont inhérents à l'évolution de la Communauté, portent en eux le germe de la renationalisation de cet acquis ou contribuent à l'activer. Aussi la Commission a-t-elle adopté dans son rapport sur le mandat du 30 mai 1980 une approche globale et volontariste fondée d'abord sur le développement de politiques communautaires nouvelles ou existantes et sur une adaptation raisonnable de la PAC. Elle estime également que les conditions d'une véritable relance de la Communauté ne seront pas réunies sans une amélioration significative des relations entre ses institutions et, en premier lieu, du processus décisionnel.

5. La Commission note, cependant, au milieu des difficultés rencontrées, certains développements positifs dans la perspective de la réalisation de l'Union européenne. Ils concernent des domaines d'activités comme la pêche ou certains aspects des relations extérieures où, jusqu'à présent, l'attitude communautaire traduisait davantage les atermoiements que la cohérence. Ces développements concernent aussi la coopération politique entre les États membres. Ils se sont traduits notamment par l'adoption par les ministres, le 13 octobre 1981, d'un rapport par lequel l'engagement à la coopération est affirmé et le lien avec les activités de la Communauté est renforcé. De façon générale, le mécanisme de la coopération politique, qui n'entre pas dans le cadre des traités, a continué à bien fonctionner pendant l'année 1981. Il a permis aux gouvernements des dix États membres de prendre des positions communes sur un nombre toujours croissant de questions internationales.

A cet égard, l'année écoulée a été marquée par la capacité des Dix, grâce à deux initiatives notoires, de jouer sur la scène internationale un rôle actif. En effet, d'une part, le Conseil européen a fait, à Luxembourg, le 30 juin 1981, une déclaration comportant des propositions pour un règlement de la question de l'Afghanistan. Il est à noter que cette déclaration a eu un accueil favorable et que les propositions qui y sont contenues constituent encore une base possible de négociation. Et, d'autre part, les Dix ont poursuivi leurs efforts pour parvenir à une solution globale du conflit israélo-arabe, dans la ligne des principes énoncés dans la déclaration de Venise de juin 1980. Il en est résulté l'engagement pris par quatre États membres, après consultation de leurs partenaires, de participer à la force multinationale du Sinaï et d'y être observateurs. La Commission considère que ces initiatives, qui se situent dans la recherche de solutions pacifiques à certaines situations dangereuses, façonnent avantageusement la personnalité politique de l'Europe.

### **Le développement de politiques européennes**

6. La Commission est persuadée que le degré d'intégration communautaire qui a été réalisé constitue un atout face aux contraintes économiques actuelles. Elle doit dire, néanmoins, que les potentialités renfermées par cette intégration n'ont pas été suffisamment exploitées. Pour qu'elles le soient davantage à l'avenir, deux conditions doivent être remplies. D'abord, il est nécessaire de revenir à un respect plus constant des principes et des règles du traité de Rome. Ensuite, il importe de développer, là où n'existent encore que des activités éparses et limitées, de véritables politiques, avec ou sans expression budgétaire, qui soient fondées sur des stratégies cohérentes.

7. Ainsi, la politique économique de la Communauté doit se poursuivre sur la base d'objectifs clairs, agréés en commun, et grâce à une coordination plus étroite des politiques nationales. Pour la Commission, la lutte contre le chômage, qui constitue la première priorité, ne peut être réalisée que dans un cadre communautaire et selon une approche globale. Si la Commission se félicite du succès obtenu par le SME dans la création d'une zone de stabilité monétaire en Europe, elle considère qu'il importe que tous les États membres de la Communauté en fassent partie, et il faut le développer davantage afin qu'il puisse servir de base à une authentique Union économique et monétaire et contribuer, en même temps, à établir un environnement économique international plus stable. Elle estime aussi qu'il est souhaitable de continuer le développement de l'investissement grâce, notamment, au recours des instruments financiers communautaires et à une utilisation plus harmonisée des mesures financières ou fiscales qui influent sur l'investissement.

8. D'autres politiques communautaires, plus spécifiques, n'ont pas conforté suffisamment, jusqu'à présent, les efforts réalisés en vue du redressement économique et de la convergence des politiques nationales. La Commission constate, en effet, que l'indispensable politique économique communautaire ne serait pas crédible sans une stratégie cohérente en matière industrielle, énergétique, d'innovation technologique, de recherche et de développement scientifique et technique. Pour cette raison, elle a défini dans tous ces domaines des orientations qu'elle a soumises au Conseil dans le cadre des travaux réalisés en exécution du mandat du 30 mai 1980. Il importe donc maintenant que les autres institutions examinent ces orientations et se prononcent avec diligence à leur égard afin que la Communauté dispose enfin de politiques consistantes, conçues en fonction de la dimension européenne des défis économiques.

9. La Commission observe d'autre part avec préoccupation la lenteur avec laquelle s'opère le renforcement du marché intérieur. Celui-ci s'avère pourtant être l'élément essentiel pour promouvoir, au sein de la Communauté de développement, des activités économiques. Aussi doit-elle s'élever contre la survivance d'anciens obstacles aux frontières et l'apparition injustifiée de nouvelles entraves aux échanges intérieurs. Aussi a-t-elle appelé l'attention du Conseil sur l'impérieuse nécessité d'accélérer l'adoption d'un grand nombre de propositions de directives relatives au marché intérieur, actuellement en cours d'examen par ses instances. Il est du devoir de la Commission de rappeler que la persistance d'une telle situation saperait inévitablement l'acquis communautaire.

10. Par ailleurs, considérant que la Communauté repose sur le principe de la solidarité entre les États membres, les régions et les personnes qui la composent, la Commission est d'avis qu'un effort accru reste à faire au moyen de politiques d'accompagnement efficaces et généreuses, là où les besoins sont les plus aigus.

De telles politiques, qui sont déjà opérationnelles dans les domaines régional et social, doivent être davantage concentrées au profit des zones structurellement en retard, de celles qui subissent les rigueurs de la reconversion industrielle ainsi que des catégories de personnes qui sont particulièrement touchées par les difficultés économiques. Elle estime donc indispensable, plus encore que par le passé, de bien coordonner les initiatives nationales et communautaires. Il lui paraît heureux, en particulier, que l'effort financier consenti par les Fonds régional et social s'amplifie d'année en année afin de ne pas ajouter aux épreuves conjoncturelles des disparités irrémédiables. La Commission se plaît aussi à relever l'élan de solidarité manifesté au début de l'année en faveur des populations sinistrées du sud de l'Italie et de la Grèce. Il constitue déjà à ses yeux l'expression tangible d'une volonté d'Union européenne.

11. Enfin, dans cette vaste entreprise de relance communautaire, illustrée par la définition de politiques nouvelles ou le renforcement de politiques déjà mises en oeuvre mais encore inachevées, une place à part revient à l'effort d'adaptation de la politique agricole commune. La Commission confirme à ce propos le bilan globalement positif auquel cette politique a permis d'aboutir. Mais, à présent plus que par le passé, les ressources de la Communauté apparaissent limitées en regard des besoins financiers qui s'expriment dans de nombreux domaines. Dès lors, l'impératif qui consiste maintenant à bien ajuster les moyens aux objectifs assignés par le traité de Rome, et tout en respectant les principes qui en découlent, doit-il s'appliquer à la politique agricole comme aux autres politiques communautaires. Si les disciplines qu'elle a esquissées dans son rapport sur le mandat du 30 mai 1980 étaient retenues par le Conseil et traduites progressivement dans la réalité, la Commission ne douterait pas de la réussite de l'indispensable adaptation de la politique agricole commune. Elle est convaincue qu'il en résulterait, à terme, avec la mise en oeuvre déterminée d'autres politiques communautaires, une répartition plus satisfaisante de l'ensemble des ressources de la Communauté, et donc une progression mieux assurée vers l'Union européenne.

12. Mais si le développement de politiques communautaires répond effectivement au besoin de lester l'activité communautaire dans les nombreux domaines où les problèmes sont pressants, la Commission croit aussi, cependant, que la relance européenne est, à un degré au moins égal, conditionnée par un meilleur fonctionnement institutionnel.

### **L'amélioration des relations entre les institutions européennes**

13. La Commission a souvent rappelé la nécessité que se développe au sein de la Communauté un fonctionnement harmonieux des institutions. Force est de constater pourtant que trop souvent les relations entre les institutions constituent un terrain où apparaissent des tensions, voire des dissensions entre les institutions. La Commission pense que cet état de choses est préjudiciable au crédit de la Communauté dans son ensemble. Il importe donc de relever, une fois encore, que l'élection du Parlement au suffrage universel a introduit dans l'équilibre initial entre les institutions un puissant facteur d'évolution dont il convient de prendre la juste mesure. Forum privilégié où peuvent s'exprimer les diverses opinions politiques représentées dans la Communauté, le Parlement directement élu mérite de voir renforcé son rôle dans le jeu institutionnel.

14. Diverses résolutions adoptées par le Parlement au cours des derniers mois attestent précisément de sa volonté évidente d'acquérir des prérogatives qui soient en rapport avec la place éminente qu'une telle assemblée est fondée à occuper dans un système institutionnel démocratique. Sous réserve que la collaboration entre les institutions s'opère dans le respect des prérogatives qui lui sont attribuées par les traités, la Commission admet et soutient cette aspiration du Parlement à exercer davantage d'influence que par le passé sur les activités communautaires. Elle croit qu'il est parfaitement possible dans cette perspective de valoriser les procédures existantes, notamment la procédure de concertation dans les domaines législatif et budgétaire. Elle estime, de surcroît, qu'en raison de la légitimité que revêt désormais l'action du Parlement, il serait sain de renforcer sa fonction consultative, en particulier dans l'élaboration d'accords internationaux ou grâce à l'émission d'avis d'initiative ou par des contacts préalables à la formulation par la Commission de propositions formelles.

15. Toutefois, selon la Commission, pour souhaitables qu'ils soient, ces aménagements devraient s'inscrire dans une démarche visant à restaurer l'équilibre entre les institutions. Cela suppose qu'ils répondent à cette autre exigence majeure qu'est l'amélioration du processus décisionnel. Pour la Commission, l'expérience

accumulée cette année encore confirme l'évidente dégradation de ce processus. Il est patent que la recherche systématique de l'unanimité de la part du Conseil exerce en quelque sorte un effet inhibiteur sur les prérogatives des autres institutions. Cette situation qui, à l'évidence, perturbe profondément, et depuis des années, l'équilibre institutionnel prévu dans les traités revêt aujourd'hui une signification plus redoutable encore. La Commission affirme que sa persistance scellerait non seulement l'incapacité de renouer avec une authentique collaboration entre les institutions, mais condamnerait aussi le déploiement rapide de politiques communautaires nouvelles ou renouvelées. C'est dans ce contexte très préoccupant que la Commission lance un appel pressant en vue de l'assainissement du processus décisionnel et, par-delà, au rétablissement d'un fonctionnement des institutions conforme à l'esprit des traités.