

A) RÉFLEXIONS D'ENSEMBLE

Avant-propos

Comme elle l'avait annoncé depuis le mois d'octobre 1977⁽¹⁾, la Commission estime indispensable de faire part au Conseil de l'état des réflexions que lui inspire la situation en matière d'élargissement. Le stade atteint par chacun des pays candidats dans le processus d'adhésion est différent : la Grèce se trouve à un stade qui a conduit récemment le Conseil à prévoir pour la fin de l'année en cours l'achèvement de l'essentiel de la négociation⁽²⁾, ce qui laisse penser que l'adhésion de ce pays devrait être intervenue d'ici à 1981. La Commission transmettra prochainement son avis sur la demande d'adhésion du Portugal⁽³⁾; et elle a commencé les travaux préparatoires pour l'élaboration de l'avis sur la demande de l'Espagne⁽⁴⁾; ces travaux seront effectués de sorte que, d'ici à l'adhésion de la Grèce, des progrès substantiels puissent être réalisés dans les négociations visant l'adhésion du Portugal et de l'Espagne.

La Commission croit donc utile de faire part au Conseil de ses premières réflexions sur les conditions de réussite de l'élargissement de la Communauté. Elle transmet en même temps des analyses plus détaillées des aspects économiques⁽⁵⁾ et institutionnels⁽⁶⁾ de l'élargissement, qui ont servi à orienter ses réflexions.

(1) Bull. CE 10-1977, point 2.2.1.

(2) Bull. CE 2-1978, points 1.4.1 à 1.4.5.

(3) Bull. CE 3-1978, points 1.1.4 à 1.1.7.

(4) Bull. CE 7/8-1977, points 1.1.1 à 1.1.5.

(5) Supplément 3/78.

(6) Supplément 2/78.

Défi de l'élargissement

1. En demandant leur adhésion à la Communauté après avoir à peine rétabli la démocratie au sortir d'une longue période de dictature, la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont, avant tout, fait un choix politique. Ce choix a un double aspect. D'une part, il traduit le souci des trois démocraties de se consolider et de se prémunir contre le retour de la dictature. D'autre part, il constitue un acte de foi dans l'avenir de l'Europe unie et apporte la démonstration que l'idéal qui a donné naissance à la Communauté n'a perdu ni de sa vigueur ni de son actualité. Les trois pays ont confié à la Communauté une responsabilité politique qu'elle ne pourrait éluder qu'en reniant elle-même les principes sur lesquels elle a été édifiée. Ces principes, le préambule du traité CEE les résume ainsi : «[Les fondateurs de la Communauté] résolus à affermir les sauvegardes de la paix et de la liberté, [appellent] les autres peuples d'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort».

Les chefs d'État ou de gouvernement viennent de proclamer solennellement la fidélité à cet idéal⁽¹⁾ qui conduit la Communauté à donner une réponse positive aux pays candidats.

2. L'Espagne, la Grèce et le Portugal souhaitent faire partie d'une Communauté forte. Diluée, affaiblie, simple zone de libre échange ou même union douanière, celle-ci n'offrirait plus, pour les trois États candidats comme pour les neuf États membres actuels, qu'un intérêt limité. Or, l'élargissement présente des difficultés économiques⁽²⁾ et pose des problèmes de caractère institutionnel⁽³⁾, analysés ci-dessous. La Communauté pourrait donc, en s'élargissant, s'affaiblir à un point tel que ses objectifs fondamentaux seraient remis en cause.

3. Pour que le nouvel élargissement soit un succès, et parce qu'elle ne veut pas courir le risque de faillir à sa mission, la Communauté devra, en négociant l'entrée des trois nouveaux États et en organisant la période de

transition, prévenir les difficultés que l'élargissement pourrait provoquer soit pour les États candidats, soit pour la Communauté actuelle. Elle devra également renforcer rapidement sa cohésion et ses structures et progresser dans la voie de son union. Cela implique que la Communauté ne peut plus remettre des décisions déjà urgentes, visant d'une part à achever le marché commun et d'autre part à approfondir des politiques communes, essentielles pour la réussite de l'élargissement.

La Commission a fait récemment plusieurs propositions, destinées à permettre un progrès réel dans la voie de l'union économique et monétaire et ultérieurement de l'union européenne⁽⁴⁾. Cette politique est une nécessité pour la Communauté actuelle; elle est en même temps la condition essentielle de la viabilité et du progrès d'une Communauté à douze.

(1) Bull. CE 3-1978, chapitre liminaire.

(2) Points 6 à 30.

(3) Points 50 à 57.

(4) Bull. CE 2-1978, points 1.2.1 à 1.2.4.

Problèmes économiques

4. La Communauté actuelle a atteint un haut niveau de développement économique et ses structures sont, pour l'essentiel, relativement homogènes. Elle connaît cependant, depuis quelques années, des difficultés considérablement accentuées par la crise survenue alors qu'elle recherchait sa nouvelle assise à la suite de son premier élargissement. Elle se trouve confrontée à des problèmes économiques, particulièrement aigus dans certains secteurs, à des problèmes sociaux (elle compte plus de 6 millions de chômeurs, alors qu'elle était jusqu'alors le principal débouché d'une main-d'œuvre migrante provenant essentiellement des régions méditerranéennes de l'Europe, et notamment des pays candidats), à des disparités régionales importantes.

5. Le marché commun comportant la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, ainsi que des politiques communes, est le fondement de la Communauté européenne. Mais celle-ci ne peut se contenter d'assurer le bon fonctionnement du marché commun. Son objectif est de réaliser son union et notamment son union économique et monétaire; elle a adopté à cet effet un programme de cinq ans. La réalisation de cet objectif repose sur une meilleure convergence des économies des États membres, la suppression des dernières entraves au marché unique, la solution progressive des principaux problèmes structurels et l'approfondissement des politiques communes.

6. L'Espagne, la Grèce et le Portugal présentent des différences notables: le poids économique et les potentialités de croissance de l'Espagne sont bien supérieurs à ceux de la Grèce et du Portugal. Mais le développement économique de ces trois États est inférieur à celui de la Communauté actuelle; leur présence accroîtra la part relative des régions et secteurs en difficulté dans la Communauté; leurs structures agricoles, industrielles et sociales sont, dans une large mesure, hétérogènes à celles des neuf États membres

actuels. Dans ces conditions, la cohésion du marché commun et la réalisation d'une union économique et monétaire pourraient être affectées par la disparité nouvelle que créera l'élargissement.

7. Il sera donc nécessaire, pour concilier les objectifs fondamentaux de la Communauté et sa volonté politique d'accueillir trois nouveaux membres, d'éviter que soient remis en cause les fondements et les objectifs de la Communauté, ou compromis le développement des trois nouveaux candidats.

A cet égard, et compte tenu des difficultés économiques que provoquera l'élargissement, il conviendrait de mettre en œuvre les orientations exposées ci-après, destinées à assurer la meilleure cohérence d'une Communauté élargie.

8. En premier lieu la perspective de l'élargissement impose à la Communauté de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour assurer une croissance aussi forte que possible. En effet, la solution des problèmes économiques liés à l'élargissement dépendra, pour une très large part, de la croissance dans la Communauté actuelle et, par conséquent, aussi en Espagne, en Grèce et au Portugal. Avec une croissance qui se situerait à un haut niveau et, dans le prolongement des tendances passées, relativement plus élevée dans les trois pays candidats, la solution des problèmes spécifiques serait facilitée; dans l'hypothèse d'une croissance moyenne, l'adaptation serait plus difficile.

Mais il sera également nécessaire de préparer et de faciliter, par des actions sectorielles spécifiques, l'intégration dans la Communauté des trois États candidats. L'action correspondante devra notamment être définie en fonction des principales difficultés que provoquera l'élargissement.

9. Dès la phase de négociation, il faudra donc éviter les actions qui compromettraient la cohérence de la Communauté et mettre en œuvre les mesures qui la renforceraient. La Communauté et les pays candidats devront durant cette période se préparer au marché

commun élargi. Cela signifie que la Communauté devrait aider les États candidats à développer certaines activités auxquelles l'élargissement pourrait donner un nouvel essor; elle pourrait en outre leur demander de respecter avant même leur adhésion, certaines disciplines communes bien délimitées; l'Espagne, la Grèce et le Portugal, devraient bénéficier des aides financières correspondantes.

10. Ces actions ne sauraient avoir un caractère général; elles devront être spécifiques, définies avec le pays candidat en fonction d'objectifs sectoriels précis et, le cas échéant, intégrées dans des programmes pluriannuels tenant compte des intérêts généraux de la Communauté. La Banque européenne d'investissement (BEI) pourrait intervenir dans le financement des actions communes et son capital être augmenté en conséquence. Il serait à ce stade prématuré d'évaluer plus précisément le montant des interventions requises. Ce montant, comme celui des crédits d'autres provenances qui seraient nécessaires, ne pourront en effet être précisés que lorsque les programmes correspondant aux objectifs spécifiques auront été définis.

11. Cette action devrait se révéler suffisante en ce qui concerne la Grèce, dont le revenu par habitant est à peine inférieur à celui de l'Irlande, et l'Espagne, à bien des égards comparable à l'Italie. Le Portugal, dont le revenu par tête est très inférieur à celui de tout autre État de la Communauté élargie et dont les structures sont encore peu développées, pourrait bénéficier d'une aide communautaire permettant de faciliter sa croissance. La Communauté a largement contribué aux aides financières accordées depuis 1974 à cet État; elle devrait poursuivre, notamment au sein du Fonds monétaire international, son action de soutien à la balance des paiements du Portugal et faciliter, notamment par l'octroi des prêts de la BEI, le développement des investissements nécessaires.

12. Après l'adhésion, il conviendra probablement de maintenir l'aide exceptionnelle à la croissance portugaise. Par ailleurs, pour les

trois pays candidats, les programmes spécifiques définis en commun avant l'adhésion devront être poursuivis pour leur permettre de s'adapter le plus rapidement possible aux contraintes nouvelles qui naîtront pour eux de l'adhésion. Ces actions financières s'opéreront pour l'essentiel au travers du budget communautaire. Des estimations faites à partir de simulations sur le budget 1978 selon les mécanismes et dans le cadre des fonds actuels indiquent que leur participation pleine aux dépenses et aux ressources du budget entraînerait un solde net correspondant: pour la Grèce à 2,30% de son produit intérieur brut, pour le Portugal à 2,5% et pour l'Espagne à 0,40%, ceci dans une hypothèse maximale. Toute simulation de ce genre est bien entendu imprécise et difficile à transposer dans le futur. Si, en outre, les trois États candidats bénéficient pendant la période de transition, d'un régime privilégié de versement de ressources propres comparable à celui qui a été accordé au Royaume Uni, au Danemark et à l'Irlande en 1973, leur avantage relatif sera nettement plus important encore. En l'état actuel de leurs structures économiques il n'est pas certain que les trois nouveaux membres aient la capacité d'absorber des transferts plus importants dans des délais plus courts.

13. Les transferts de ressources indiqués ci-dessus exigeront un développement et une adaptation des instruments budgétaires à la disposition de la Communauté ainsi qu'une utilisation optimale des ressources de ces instruments. Une telle action devrait être entamée rapidement car il est nécessaire de renforcer les efforts actuels vers une accentuation des transferts au profit des régions faibles de la Communauté qui seront affectées par l'élargissement pour leur permettre de faire face aux conséquences de celui-ci.

14. Cette approche financière n'a de sens que si elle est intégrée dans une politique. En matière de politique économique, industrielle, agricole, sociale et régionale, une approche communautaire globale permet d'envisager plus positivement les conséquences de l'élargissement et d'assurer la cohé-

rence du marché commun. L'élargissement s'effectuera d'autant plus facilement, que la Communauté sera forte et aura progressé dans la voie de l'union économique et monétaire; cela permettrait en effet d'assurer la compatibilité des objectifs macro-économiques avec les objectifs structurels et des objectifs structurels entre eux, de faciliter la solution de problèmes que l'élargissement créera tant dans la Communauté actuelle que dans les trois États candidats et de réduire progressivement les inégalités et incompatibilités subsistant entre États et régions de la Communauté élargie.

Agriculture

15. L'adhésion à la Communauté des trois pays candidats implique un accroissement important des actifs (+55%), de la superficie agricole (+49%), du nombre des exploitations (+57%) et de la production agricole (+24%). L'agriculture occupe une place nettement moins importante dans la Communauté que dans les pays candidats.

16. L'Espagne, la Grèce et le Portugal présentent des différences notables, mais les agricultures de ces trois pays présentent entre elles ainsi qu'avec celles des régions méditerranéennes actuelles des caractéristiques communes. Les déséquilibres existant au sein de la Communauté actuelle se trouveront donc amplifiés par l'adhésion de ces trois pays.

17. Le danger d'une augmentation du taux d'auto-provisionnement dans certains secteurs déjà excédentaires ou à la limite de cette situation (vin, huile d'olive, certains fruits et légumes frais) est réel, d'autant plus que la reprise des mécanismes de soutien de la politique agricole commune, et le niveau souvent plus élevé des prix de la Communauté à neuf pourraient conduire à l'accroissement de la production dans les pays candidats. Cela pourrait être vrai, en particulier, pour des productions intéressantes des pays tiers avec lesquels la Communauté a établi des relations particulières. En ce qui concerne d'autres productions excédentaires dans la

Communauté actuelle, mais déficitaires dans les pays candidats (produits laitiers, viande), l'élargissement peut avoir un certain effet sur le bilan communautaire sans qu'il soit possible d'escompter son rééquilibrage, compte tenu de l'ampleur du déséquilibre actuel.

18. L'application des règles de la politique agricole commune pour les produits déficitaires dans les pays candidats aura des effets négatifs sur leur balance commerciale. Elle facilitera par contre l'écoulement de certains autres de leurs produits. Il est difficile d'apprécier à l'heure actuelle quel sera le résultat global du point de vue de la balance des paiements. De toute manière, il importera d'éviter qu'il en résulte dans ces pays des incitations à augmenter des productions non rentables.

19. Les solutions apportées à ces problèmes devront tout d'abord viser le maintien de l'acquis communautaire dans le domaine agricole et la continuité du processus d'intégration dans ces secteurs. Elles devront être insérées dans les objectifs de la politique agricole commune, notamment l'utilisation rationnelle des ressources, la garantie pour les producteurs d'un niveau équitable de revenus, l'adaptation de la production agricole en quantité et en qualité aux débouchés internes et externes de la Communauté élargie.

20. Compte tenu des problèmes évoqués, de leur nature et de leurs caractéristiques, il conviendra d'étudier avec les pays candidats les actions communes à mettre en œuvre dans le secteur agricole suivant la ligne esquissée ci-dessus.

21. Sur le plan interne, l'amélioration des structures de production allant de pair avec une amélioration qualitative mais non quantitative de la production sera nécessaire. En outre, l'évolution de certaines productions devra être mieux maîtrisée en tenant compte, d'une part, de la situation du marché au niveau communautaire et, d'autre part, de la nécessité d'assurer le développement des différentes régions de la Communauté à douze.

Il conviendrait également de poursuivre le processus déjà entamé dans la Communauté à neuf, visant à la reconversion de certaines productions vers des produits pour lesquels la Communauté est déficitaire. Toutefois, les structures agricoles des pays candidats se prêtent moins bien encore que celles des régions méditerranéennes de la Communauté à neuf : de telles productions qui sont, dans une large mesure, extensives.

Les problèmes structurels de l'agriculture de la Communauté élargie nécessiteront à la fois la continuation et le renforcement de l'effort commencé dans la Communauté à neuf et la mise en œuvre d'actions de vaste envergure dans les pays candidats. Celles-ci pourraient s'inspirer de la politique méditerranéenne entamée par la Communauté ; elles devraient donc dépasser, comme il est indiqué ci-dessous, le cadre de la politique agricole commune. Toutefois, en raison de la nature et de la taille des problèmes structurels des nouveaux États membres, des productions en cause et de la situation économique générale, une telle action n'aura pas de résultat à court terme. Le maintien d'une politique de soutien de marché active sera donc indispensable dans la Communauté élargie, comme elle l'est dans la Communauté actuelle, pendant le temps nécessaire au succès des efforts de restructuration.

22. Quelle que soit la réponse offerte dans le cadre de la politique agricole commune aux problèmes de l'élargissement, il est clair que toute amélioration dans le secteur de l'agriculture aura des conséquences précises sur l'emploi et conduira inévitablement à une réduction sensible de la population active employée, ou plutôt sous-employée en agriculture, et à la nécessité d'une absorption par les autres secteurs de l'économie. Ceci implique et souligne encore une fois la nécessité déjà rencontrée et acceptée, en ce qui concerne les régions méditerranéennes de la Communauté à neuf, de chercher la réponse en dépassant le cadre de la politique agricole commune et de promouvoir un développement intégré et parallèle de l'ensemble des secteurs économiques, ainsi que la coordina-

tion nécessaire des efforts communautaires, nationaux et régionaux.

Industrie

23. L'industrie de la Communauté des neuf subit encore les effets négatifs de la crise économique générale. Elle est, en outre, engagée dans un processus d'adaptation à la nouvelle division internationale du travail qui se dessine à la suite de la participation accrue d'un nombre grandissant de pays à la production et aux échanges économiques internationaux.

Dans certains secteurs, un ensemble de mesures a déjà dû être mis en œuvre pour faire face aux problèmes particulièrement aigus que pose l'adaptation à cette évolution : elles ont trait, dans l'immédiat, à la sauvegarde du marché commun et des principes de base du système des échanges internationaux, ainsi qu'à la restructuration indispensable des secteurs concernés et à la reconversion, dans des conditions acceptables du point de vue social, des régions particulièrement touchées. Parallèlement à ces actions, un effort de promotion devra être entrepris dans les secteurs de croissance où les capacités de production actuellement inutilisées, ou libérées par la restructuration devront trouver un emploi plus adapté aux exigences de la demande.

24. Les économies des trois pays candidats n'ont pas échappé à la crise économique. Se trouvant, à des niveaux différents, dans un stade de développement économique moins avancé que la majeure partie de la Communauté à neuf, la structure de leur production industrielle, comme celle de la demande, est sensiblement différente de celle de l'ensemble de la Communauté.

25. L'élargissement ajoutera, notamment, des capacités de production dans certains secteurs sensibles de la Communauté, comme il augmentera la disparité du point de vue des conditions de production existant dans d'autres. Il posera en outre le problème de

l'association des trois pays candidats au grand effort d'adaptation de l'appareil de production industriel de la Communauté aux nouvelles conditions du marché mondial. Les travaux techniques au sujet des secteurs qui pourraient être concernés commenceront dès que possible.

26. Dans l'élaboration de sa politique industrielle, la Communauté devra tenir compte de cette perspective d'élargissement et préparer, dès à présent, en liaison avec eux, l'intégration des pays candidats dans les dispositifs existants en y apportant les adaptations nécessaires. Il en résulte, d'une part, la nécessité de disciplines communes, concertées avec les pays candidats, afin de donner aux actions industrielles leur plein succès dès le début; d'autre part, le bon fonctionnement de ces disciplines permettrait de ne pas appliquer aux pays candidats les mesures de protection que la Communauté est amenée à adopter vis-à-vis de pays tiers au moins pour les exportations importantes pour l'équilibre de leur balance commerciale.

Problèmes énergétiques

27. Les trois pays candidats connaissent une dépendance d'importations énergétiques qui varie entre 78 et 88% selon le pays. Leur adhésion aggravera encore la dépendance de la Communauté à neuf qui doit déjà couvrir 57% de ses besoins par des importations — notamment de pétrole — en provenance de pays tiers. Cette perspective est d'autant plus préoccupante que dans tous les trois pays candidats, en raison du niveau différent de départ, la consommation brute d'énergie continue à augmenter particulièrement vite. L'évolution du prix de l'énergie et l'accroissement prévisible des importations énergétiques dans ces trois pays risquent d'accroître les déséquilibres de balance de paiement et de compromettre la croissance économique et la convergence des structures économiques à l'intérieur de la Communauté élargie.

28. Une nouvelle impulsion politique aux actions communautaires visant à réduire la

dépendance des importations est donc indispensable. Ceci implique l'établissement d'un véritable marché commun de l'énergie, l'utilisation en commun des ressources, un effort accru en matière d'économie de l'énergie et une politique commune vis-à-vis des pays tiers pour assurer notre approvisionnement à long terme.

Aspects sociaux

29. Les restructurations industrielles et agricoles ainsi que la tendance à l'orientation vers des productions à forte intensité de capital provoqueront des dégagements de main-d'œuvre qui aggraveront notablement le chômage dans la Communauté. Les douze totalisent actuellement plus de 7,5 millions de sans emploi. L'aggravation de ce phénomène, notamment avec l'arrivée sur le marché de l'emploi d'un nombre considérable de jeunes qui accroîtront les difficultés, compte tenu de taux élevé de chômage que connaissent ces classes d'âge⁽¹⁾, constituera un des défis et l'une des contraintes politiques majeures des années 1980.

30. Pour y faire face, la Commission estime qu'il faut de toute urgence définir une politique de l'emploi audacieuse — notamment dans le domaine de la formation professionnelle — dans le cadre d'une politique sociale d'ensemble mise en œuvre au niveau communautaire. Cette politique doit pouvoir mobiliser tous les moyens financiers de la Communauté élargie.

31. La liberté de circulation des personnes et, en particulier, des travailleurs, constitue un droit fondamental que la Communauté ne saurait nier à ses ressortissants. Elle ne provoque pas par elle-même de flux migratoires importants en période de chômage. Néanmoins, dans une situation aussi tendue des marchés de l'emploi, elle pourrait donner lieu à des conflits sérieux. C'est donc par le double jeu du développement régional et des mesures de transition adéquates que pourra

(1) Bull. CE 10-1977, points 1.4.1 à 1.4.10.

être garanti progressivement aux ressortissants des nouveaux États membres, le droit de libre circulation et de travail dans la Communauté.

Aspects régionaux

32. Les disparités régionales de la Communauté seront aggravées par l'élargissement, les pays candidats présentant des déséquilibres régionaux internes importants qui, en l'absence de politiques régionales d'envergure, auront tendance à augmenter.

L'élargissement ne manquera pas d'intensifier les courants d'échanges entre la Communauté actuelle et les trois pays candidats et de donner une nouvelle impulsion à la croissance économique. Pourtant, ceci risque de bénéficier davantage aux régions développées dont le tissu économique est suffisamment souple et dynamique pour mieux exploiter les possibilités d'un marché plus large. La libéralisation des échanges pourra même aller, en l'absence de politiques correctives adéquates, jusqu'à mettre en danger la poursuite du développement d'un certain nombre de régions faibles de la Communauté élargie. L'accroissement des déséquilibres régionaux pourra se traduire sur le plan social par des grandes différences de niveau de vie, donnant lieu à d'importantes migrations vers certaines régions très riches, ce qui accentuerait le dépeuplement des unes et la concentration des autres.

33. Ainsi, dans la Communauté à douze doivent être mises en place des politiques destinées à réduire les écarts régionaux par le développement des régions défavorisées. Ces politiques, disposant de moyens financiers adéquats, devraient s'inscrire dans les actions visées au chapitre II.

Place de la Communauté élargie dans le monde

34. L'élargissement renforcera le rôle que la Communauté est appelée à jouer dans le monde : dans la Méditerranée, puisqu'elle en bordera en grande partie la rive nord, mais aussi en Afrique et en Amérique latine, compte tenu des liens historiques de deux des pays candidats avec des pays importants de ces zones géographiques. Déjà, première puissance commerciale du monde, la Communauté verra son poids augmenter dans les échanges internationaux du fait de l'élargissement. Cela ne manquera toutefois pas d'avoir des répercussions notables sur ses relations avec ses principaux partenaires.

35. Le développement de la politique extérieure d'une Communauté élargie suppose le renforcement de la cohésion de ses membres. Cela ne pourra se faire sans que parallèlement les gouvernements n'accroissent leur coopération à l'égard de tous les problèmes de politique étrangère. Le renforcement de cette solidarité souligne l'importance que représente la coopération politique pour les Communautés européennes qui « demeurent le noyau originel à partir duquel l'unité européenne s'est développée et a pris son essor » (1). Les méthodes les plus adéquates devront être développées pour que les États candidats puissent être associés dès la conclusion de la négociation à l'action définie au sein de la coopération politique.

36. Les conséquences de l'élargissement seront particulièrement marquées dans les échanges de la Communauté avec les pays de la région méditerranéenne et les pays en voie de développement. On ne peut à cet égard ignorer que la capacité d'absorption du marché communautaire sera, dans les perspectives actuelles, limitée pour nombre de ses produits de consommation, tant agricoles qu'industriels qui font l'objet d'échanges importants pour l'économie de certains pays

(1) Rapport de Luxembourg sur la coopération politique du 27 octobre 1970; Bull. CE 11-1970, 1^{re} partie.

tiers, notamment du bassin méditerranéen. Or, les accords conclus avec ces pays visent à promouvoir les échanges au bénéfice des deux parties et cet objectif devra être poursuivi après l'élargissement.

37. Les conséquences de l'élargissement sur les relations avec les pays en voie de développement doivent donc être examinées attentivement.

En ce qui concerne les États ACP, pour l'essentiel, l'élargissement leur offrira un marché plus important pour les produits tropicaux et les matières premières, il ne devrait donc pas y avoir globalement de conséquences négatives. Le système des préférences généralisées subira un impact dû à l'augmentation des potentialités de production des produits sensibles qui, sont précisément, en général, ceux qui intéressent le plus les pays bénéficiaires dudit système.

38. Mais c'est évidemment dans la région méditerranéenne que l'élargissement aura les effets les plus marqués. Dans cette région se pose tout d'abord le problème de la Turquie, en raison de la nature des relations développées jusqu'à présent avec ce pays. La Communauté devra veiller à ce que l'élargissement ne constitue pas un obstacle dans la voie qui est tracée par l'accord d'association qui la lie à ce pays. Bien au contraire, il importe de rechercher avec cet associé, à cette occasion, les solutions qui permettront de concrétiser la volonté politique qui est à la base de cet accord, en se fixant pour objectif de renforcer les liens qui unissent déjà la Communauté à la Turquie et d'étendre et d'approfondir la coopération entre elles.

39. La Communauté, en outre, a conclu ou renouvelé dans cette région une série d'accords de coopération ou d'association qui couvrent trois pays du Maghreb, quatre du Mashrek, Israël, Malte et Chypre. L'élargissement entraînera une érosion de la part du marché communautaire de ces pays, par suite de difficultés d'ordre économique et social, compte tenu du degré d'interdépendance déjà réalisé.

40. Les problèmes, il est vrai, se posent de manière différente et à différents degrés d'intensité selon les pays intéressés, notamment, suivant la part prise dans leurs exportations vers la Communauté, par les produits agricoles méditerranéens ou par les produits industriels, déjà sensibles. Ainsi, le Maroc, la Tunisie, Israël et Chypre pourraient être particulièrement affectés en agriculture. Pour l'industrie, tous ces pays risquent d'être affectés à terme, leur développement industriel étant pour une part fondé sur l'ouverture du marché communautaire. Enfin, la libre circulation des travailleurs dans la Communauté à douze pourra affecter les débouchés pour la main-d'œuvre de ces pays et en particulier de ceux du Maghreb qui tirent des économies des travailleurs une partie importante des ressources nécessaires à l'équilibre de leur balance des paiements.

41. La Communauté devra donc rechercher avec ces pays, parallèlement au processus de l'élargissement, un nouvel équilibre fondé sur une concertation active dans le but de permettre à la fois des échanges ordonnés, et à ces pays de poursuivre leur développement avec le concours de la Communauté.

Période de transition

42. Il est clair que les pays candidats ne pourront, dès leur adhésion, assumer l'ensemble des obligations découlant de leur appartenance à la Communauté. Une période de transition sera nécessaire qui, compte tenu de l'ampleur, de la diversité et de la nature des problèmes qu'elle visera à résoudre, devra, tout en conservant son caractère d'exception strictement limitée dans le temps et dans ses modalités, présenter suffisamment de souplesse pour laisser aux différentes négociations le soin de dégager les solutions conformes aux caractéristiques propres à chaque candidat.

L'adhésion des nouveaux États membres entraînera immédiatement leur participation à part entière à l'ensemble des institutions et organes de la Communauté et à tout le processus de décision communautaire. A cette égalité de droits devra correspondre une égalité d'obligations sous la seule réserve des exceptions admises pendant la période de transition.

43. Il serait peu réaliste de prendre comme hypothèse une période de transition d'une durée inférieure à celle retenue lors du premier élargissement (cinq ans). Le terme de cette période doit cependant être fixé et ne peut être trop éloigné, sous peine que ne se perde l'incitation à la réforme et que ne soit compromise la cohésion de la Communauté. Dix ans pourraient alors constituer le maximum, et cinq ans le minimum, pour réaliser la transition. En outre, la durée effectivement nécessaire dépendra chaque fois, non seulement de la situation de départ du nouveau membre concerné, mais aussi de l'évolution de la situation économique européenne et internationale pendant la période de son intégration. Il paraîtrait indiqué de subdiviser la période de transition (dans la mesure où elle dépasserait cinq ans) en deux étapes, dont chacune correspondrait à des progrès bien définis.

44. Ce dispositif général devrait lui-même comporter une souplesse suffisante en raison

des différences dans les difficultés d'adaptation d'un secteur à l'autre, ce qui exclut une conception uniforme de la transition. Les progrès à accomplir pendant chacune des deux étapes feraient l'objet de programmes de transition spécifique par secteur ou groupes de secteurs, sans perdre de vue l'interdépendance nécessaire des formules à retenir.

45. La première étape devrait permettre d'atteindre, dans chacun des domaines, des objectifs précis selon des calendriers définis, de manière à assurer à la fin de cette étape une intégration aussi poussée que possible des pays candidats dans la Communauté. Si sur la base de constatations objectives il apparaissait que le respect de ces engagements créait des difficultés majeures, les institutions communautaires devraient avoir le pouvoir de prolonger la première étape, sans modifier pour autant la durée totale de la période de transition (*). La durée de la deuxième étape serait alors réduite en conséquence.

Indépendamment de l'élément de souplesse ainsi introduit dans le déroulement de la période de transition, la deuxième étape servirait à achever la transition dans les secteurs pour lesquels la complexité ou l'ampleur des adaptations rend nécessaire d'utiliser toute la période de transition pour leur intégration complète.

46. L'expiration de la période de transition constituerait, en tout état de cause, le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles communautaires et pour la mise en place de toutes les réalisations que comporterait l'élargissement de la Communauté. Outre les dispositions propres à chacune des étapes, certaines clauses seraient valables pour l'ensemble de la période. C'est ainsi que les contraintes destinées à assurer la reprise par les nouveaux États membres de l'acquis communautaire, devraient être assor-

(*) Cette prolongation serait décidée par le Conseil, sur proposition de la Commission. Elle serait acquise à la majorité qualifiée lors d'une première prolongation (durée maximale à fixer). Elle demanderait l'unanimité si une deuxième prolongation se révélait nécessaire.

ties dans certains cas de clauses de sauvegarde particulières pour parer aux risques de difficultés imprévisibles (voir également l'article 135 de l'acte d'adhésion). Le même souci de précaution s'impose pour les États membres de la Communauté actuelle face aux risques que l'élargissement du marché commun pourrait comporter dans certains secteurs sensibles.

47. Le traité d'adhésion ne devrait pas seulement régler, avec les précautions et la souplesse nécessaires, les modalités de la reprise de l'acquis communautaire, mais également contenir des dispositions concernant le développement de la Communauté pendant la période de transition. Pendant cette période, il convient en effet, d'une part, d'éviter le standstill de la Communauté et, d'autre part, de tenir compte du fait que l'un ou l'autre des nouveaux États membres peut ne pas être en mesure, pour des raisons importantes, de participer immédiatement et entièrement à la mise en œuvre d'une nouvelle politique. Dans l'acte introduisant cette politique, il devrait par conséquent être possible de prévoir, par analogie avec les dispositions du traité d'adhésion concernant les modalités de la reprise de l'acquis communautaire, les clauses de dérogation et de sauvegarde temporaires qui s'avèreraient indispensables. La Communauté devrait aussi convenir de mesures spéciales permettant à l'État membre en cause de réaliser le rattrapage.

Aspects institutionnels et adaptations des traités

48. Les institutions et les organes de la Communauté actuelle ne peuvent pas garantir que le processus de l'intégration se poursuive dans une Communauté élargie; au contraire, il est à craindre que les procédures de décisions communautaires ne déperissent. Or, un tel développement rendrait difficile ou même impossible la formation d'une Communauté de droit, fondement de la Communauté et seule légitimation du principe qu'à des droits égaux correspondent des obligations égales. Donc, il importe de renforcer de manière décisive les institutions et les organes de la Communauté élargie.

49. L'expérience du passage de six à neuf membres a déjà révélé des difficultés et des insuffisances dans la capacité d'agir et de réagir en commun. La présence de douze membres soumettra les institutions et les procédures de décision à des tensions considérables et exposera la Communauté à des risques de blocage et de dilution, si les conditions pratiques dans lesquelles elle fonctionne ne sont pas améliorées. Dès lors, des adaptations étendues seront indispensables pour assurer le bon fonctionnement de la Communauté élargie. La notion d'adaptation devra recevoir une application plus extensive que dans le passé, dès lors qu'un lien de cause à effet sera établi entre l'adaptation et l'élargissement. Il reste entendu qu'une modification des principes fondamentaux des traités ne pourrait être réalisée que selon les procédures de révision prévues à cet effet par les traités eux-mêmes.

50. En ce qui concerne les adaptations de nature «arithmétique» dans la composition et le fonctionnement des institutions qu'entraîne l'accroissement du nombre des États membres, la règle selon laquelle tous les États membres sont présents dans toutes les institutions et organes des Communautés, doit être maintenue. Par ailleurs, la Communauté devra veiller à ce que les équilibres existant entre États membres, basés

70

sur une combinaison de facteurs démographiques et de considérations politiques, ne soient pas sensiblement modifiés.

51. Une adaptation des traités devra tenir compte de la nécessité d'améliorer les conditions de fonctionnement des institutions communautaires de manière à compenser l'alourdissement des processus de décision qui résultera de la présence d'un plus grand nombre d'États membres. Cette adaptation doit viser, notamment, le recours au vote à la majorité, les compétences de la Commission et l'utilisation plus judicieuse des instruments juridiques établis par les traités.

52. Dans une Communauté de douze membres, un recours plus fréquent au vote à la majorité est souhaitable, en vue notamment d'éviter l'aggravation des goulets d'étranglement que l'on a pu constater dans la Communauté actuelle. La Commission se fonde, notamment, sur l'approche retenue par les chefs d'État ou de gouvernement qui, au «sommet» de Paris, en 1974, ont estimé qu'il convient, pour améliorer le fonctionnement du Conseil, «de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des États membres la décision sur toute question, quelle que puisse être leur position respective à l'égard des conclusions arrêtées à Luxembourg, le 28 janvier 1966»⁽¹⁾.

53. Le bien-fondé d'une telle démarche se trouve confirmé par la pratique qui s'est progressivement développée depuis 1975. Le recours au vote au sein du Conseil a été étendu pragmatiquement. C'est ainsi que s'est progressivement dégagé un code de conduite politique qui est aujourd'hui admis par l'ensemble des États membres. En tenant compte de cette évolution et des implications de l'élargissement, la Communauté gagnerait une précieuse marge de manœuvre en étendant le domaine dans lequel il est possible de se référer à ce code, c'est-à-dire en remplaçant l'unanimité par la majorité qualifiée dans un petit nombre d'articles des traités où l'exigence de l'unanimité (actuellement stipulée) ne paraît pas objectivement justifiée et a

provoqué dans le passé d'importants retards dans la procédure de décision.

54. En outre, il sera encore plus nécessaire de décharger le Conseil et ses organes de la préparation des questions techniques d'application, et d'avoir recours à des procédures de décision qui garantissent souplesse et rapidité. La formule la plus simple consisterait à aménager les traités de manière à stipuler que la Commission exerce les compétences de gestion et d'exécution, à moins que le Conseil n'en décide autrement. Une telle modification ferait entrer dans l'ordre juridique communautaire une méthode d'action dont le bien-fondé a été reconnu dans de nombreuses déclarations officiellement dans le passé — la plus importante étant celle des chefs d'État ou de gouvernement, lors du «sommet» de décembre 1974⁽²⁾.

55. Quant aux problèmes qui se poseront à une Communauté élargie du fait d'une plus grande diversité des situations politique, économique et sociale, les principes actuels de l'ordre juridique communautaire permettent d'ores et déjà d'y faire face. Le principe de l'unicité du droit communautaire est, en effet, tempéré par le principe de la non-discrimination et il est dès lors possible qu'en arrêtant une réglementation, les institutions communautaires tiennent dûment compte des différences objectives de situation entre les États membres.

⁽¹⁾ Point 6 du communiqué; Bull. CE 12-1974, point 1104.

⁽²⁾ Point 8 du communiqué; Bull. CE 12-1974, point 1104.

Conclusions

56. Le processus de l'élargissement a déjà commencé et la Commission a tenu, par le présent rapport, à montrer les dangers qu'il peut faire courir à la Communauté si les actions nécessaires à son succès ne sont pas entreprises. Elle tient également à rappeler sa profonde conviction que le défi qu'il constitue peut et doit être, dès maintenant, le point de départ d'un nouvel élan de la Communauté vers les objectifs que lui avaient assignés les auteurs des traités.

57. En développant la cohésion de la Communauté, notamment par le renforcement de son pouvoir de décision et par des moyens de gestion accrus donc plus efficaces, en définissant et en renforçant les politiques communes, notamment dans les secteurs les plus exposés, en s'orientant vers une politique régionale plus ambitieuse, en développant une politique sociale audacieuse à l'échelle communautaire et en se dotant des moyens, notamment financiers, à la mesure de ses objectifs, la Communauté peut, et par conséquent doit, répondre à l'aspiration des pays candidats de se joindre à elle. Il faut souligner à nouveau l'importance de cette réponse positive à des pays qui sont animés d'une double motivation politique: consolider la démocratie et s'intégrer non pas dans une Europe figée mais dans une Europe en marche, d'autant plus que l'alternative au renforcement ne serait pas la stagnation mais le recul et la dilution où ils auraient, au moins autant que les pays membres actuels, tout à perdre et rien à gagner.

58. Dans cette optique il conviendra d'associer les trois pays à la poursuite de progrès vers l'achèvement de l'union européenne et tout d'abord vers l'union économique et monétaire, dont la réalisation sera apparemment rendue plus difficile mais qui, plus que jamais, constitue l'indispensable étape vers cet objectif final.