

Avis de la Commission sur les relations avec les États membres de l'AELE (16 juin 1971)

Légende: Le 16 juin 1971, la Commission européenne remet son avis au Conseil en ce qui concerne les relations de la Communauté élargie avec les États membres et associé de l'AELE non candidats à l'adhésion.

Source: Bulletin des Communautés européennes. 1971, n° Supplément 3/71. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. "Avis de la Commission au Conseil concernant les relations de la Communauté élargie avec les États membres et associé de l'AELE non candidats à l'adhésion", auteur:Commission des Communautés, p. 3-16.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_commission_sur_les_relations_avec_les_etats_membres_de_l_aele_16_juin_1971-fr-42231668-9879-4a3f-b906-2a4cdff2f80c.html

Date de dernière mise à jour: 11/09/2013

Avis de la Commission au Conseil concernant les relations de la Communauté élargie avec les États membres et associé de l'AELE non candidats à l'adhésion (16 juin 1971)

I

1. « Parallèlement aux demandes d'adhésion, et dans la plupart des cas en raison de celles-ci, plusieurs pays européens, notamment parmi les membres de l'AELE, ont fait connaître leur désir d'entrer en négociation avec la Communauté en vue d'établir avec elle des relations particulières. Ainsi, la perspective d'un élargissement éventuel de la Communauté la conduit à affronter le problème de l'organisation économique d'une grande partie de l'Europe. »

En s'exprimant ainsi dans son avis du 1^{er} octobre 1969 (paragraphe 34) la Commission attirait l'attention du Conseil sur le problème concret et immédiat posé dans la perspective de l'élargissement de la Communauté par l'appartenance, de trois des quatre pays candidats à l'adhésion, à l'Association européenne de libre-échange établie par la Convention de Stockholm. Bien entendu les États candidats devront dénoncer cette Convention aussitôt que possible. Il apparaît dès lors nécessaire de connaître le sort qui serait réservé aux relations de libre-échange existant actuellement entre les États candidats et leurs partenaires dans l'AELE.

Le tableau ci-après, relatif à l'année 1969, témoigne de l'importance économique concrète du problème.

Relations de libre-échange entre les États candidats et leurs partenaires dans l'AELE

2. L'établissement de relations étroites fondées sur la libre circulation des marchandises avec des pays européens non membres de la Communauté a constitué un problème difficile dès l'entrée en vigueur des traités de Rome. C'est pour essayer de le résoudre qu'ont été engagées entre 1956 et 1958, dans le cadre de l'OECE, les discussions et les négociations pour la création d'une grande zone de libre-échange européenne. Deux conceptions inconciliables se sont heurtées à cette occasion.

Pour les États non membres de la Communauté, aucune différence de traitement tarifaire ne devait intervenir entre les Six et leurs partenaires, toute mesure ayant pour effet d'établir de telles différences étant qualifiée de « discrimination » et condamnée a priori. En même temps ces États estimaient qu'il n'était pas indispensable d'assortir le libre-échange des harmonisations des politiques économiques intérieures et extérieures prévues par les traités communautaires.

Pour les États membres de la Communauté, ces harmonisations étaient indispensables non seulement sur le plan technique mais également pour souligner le caractère de leur entreprise, ouverte vers une intégration ultérieure toujours plus étendue. En outre, ces États considéraient qu'en créant leur Communauté, en consentant en faveur de sa constitution certains sacrifices, en acceptant des disciplines nouvelles et des charges spécifiques, ils avaient constitué entre eux une solidarité qui leur donnait le droit de se traiter d'une manière différente de celle qu'ils adoptaient à l'égard des États tiers. Parallèlement, cependant, ils reconnaissaient que si leur entreprise créait des problèmes pour tel ou tel de leurs partenaires, ils étaient prêts à chercher avec ceux-ci des solutions pratiques de coopération.

Une autre difficulté résultait du fait que le problème de l'association étroite des autres pays européens avec la Communauté venait très tôt dans l'histoire de celle-ci. La Communauté était, en effet, tout au début de son existence. La période transitoire venait seulement de commencer. Le tarif extérieur commun, base des rapports commerciaux de la Communauté avec le monde extérieur, n'était pas encore complètement établi, sa mise en oeuvre devant s'étendre sur plus de dix ans. Il était dès lors plus difficile à la Communauté de se mouvoir que si elle avait déjà derrière elle des années de vie communautaire. Il lui était difficile également de n'être pas préoccupée de ce qui pourrait porter atteinte à son développement, voire mettre en péril son existence même.

3. Depuis 1959 la Communauté n'a pas été amenée à prendre des décisions au sujet de l'établissement simultané de relations étroites avec plusieurs pays européens de structures économiques comparables à la sienne. La perspective de l'élargissement est venue poser le problème une nouvelle fois.

Les chefs d'État et de gouvernement des États membres de la Communauté, lors de la conférence de La Haye, se sont ainsi exprimés au sujet des États européens non candidats à l'adhésion, au paragraphe 4 du Communiqué :

« L'adhésion à ces Communautés d'autres pays de notre continent - conformément aux modalités prévues par les traités de Rome contribuerait sans doute au développement des Communautés vers des dimensions toujours plus conformes à l'état actuel de l'économie et de la technologie. L'établissement de liens particuliers avec d'autres États européens qui en ont exprimé le désir devrait y contribuer également. »

Par ailleurs, au paragraphe 14 du Communiqué, ils avaient précisé que :

« Dès que les négociations avec les pays candidats se seront ouvertes, des discussions seront entamées avec les autres pays membres de l'EFTA (AELE) qui le demanderont, sur leur position par rapport à la CEE. »

Le Conseil a reconnu, lors de sa session du 8 décembre 1969, la nécessité de définir une position commune en vue de l'application du paragraphe 14 du communiqué de La Haye.

Cette position commune a été adoptée par le Conseil les 8-9 juin 1970. Elle fut exposée d'abord aux pays candidats le 30 juin 1970, dans les termes suivants :

« Pour les États européens membres de l'AELE, qui n'ont pas demandé à devenir membre de la Communauté, celle-ci est disposée à ouvrir des discussions avec ces pays; il s'agirait de rechercher des solutions possibles aux problèmes posés par l'élargissement et ainsi de rendre possible la contribution de ces États à l'œuvre de la construction européenne.»

Ensuite, lors des rencontres ministérielles avec chacun des pays en cause, les 10 et 24 novembre 1970, le président en exercice du Conseil avait ainsi exprimé la position de la Communauté :

« Par ailleurs, nous sommes évidemment conscients que l'élargissement de la Communauté entraînera des conséquences pour les pays membres de l'AELE non candidats à l'adhésion.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le point 14 du communiqué de la conférence de La Haye stipule que dès que les négociations avec les pays candidats se seront ouvertes, des discussions seront entamées avec les autres pays membres de AELE qui le demanderont, sur leur position par rapport à la Communauté.

La Communauté est d'avis que ces discussions devront porter sur la recherche de solutions possibles aux problèmes que pose l'élargissement aux États européens qui ne font pas acte de candidature.

Par ailleurs, la Communauté considère que la solution des problèmes qui se posent devra être recherchée de manière à sauvegarder intégralement le pouvoir autonome de décision de la Communauté élargie, ses politiques communes, l'efficacité de son fonctionnement et ses perspectives de développement.

Enfin, il importera que soient respectés les engagements internationaux auxquels nous sommes parties, notamment dans le cadre du GATT.

J'ajouterai encore que, ni vous ni nous ne souhaitons voir se dresser de nouvelles barrières aux échanges intraeuropéens et nous avons la conviction que, de votre part, comme de la nôtre, nous ne ménagerons aucun effort pour mener, dans le cadre que je viens d'esquisser et dans des conditions à déterminer, nos discussions à bonne fin dans les délais les plus rapides.

Nous ne doutons pas que la même volonté existe de votre côté et que vous avez également des idées quant à la façon dont vous pourriez contribuer à l'œuvre de construction européenne. »

4. En raison de la diversité de leur situation économique et politique, les États en question ont exprimé, lors des rencontres au niveau ministériel et ensuite au cours des conversations exploratoires, des conceptions assez différentes au sujet des relations qu'ils souhaitent établir avec la Communauté élargie.

i) Suède

Après avoir écarté l'adhésion, ce pays souhaite établir la plus large coopération économique avec la Communauté s'étendant aussi au développement futur de celle-ci. Il envisage de réaliser une union douanière sous réserve d'une clause de non-harmonisation en matière de politique commerciale, dont la portée pratique devrait néanmoins être très limitée.

Il est prêt à appliquer la politique agricole commune, y compris ses aspects financiers.

La Suède envisage également d'accepter le principe d'une harmonisation généralisée avec la Communauté. Toutefois la délégation suédoise n'a pas pu donner des indications quant aux modalités de fonctionnement institutionnel dans les différents secteurs. En ce qui concerne l'application du principe de l'harmonisation aux actions futures de la Communauté, la Suède considère comme normal qu'elle soit informée, consultée et qu'elle participe éventuellement aux travaux préparatoires avant que, des décisions définitives soient prises.

ii) Suisse

La position suisse est à la fois pragmatique et très élaborée.

Échanges

La Suisse exclut toute harmonisation : étant donné surtout la situation de fait, il ne faudrait pas surestimer le problème des détournements de trafic et des distorsions de concurrence causés par des disparités tarifaires qui peuvent être éliminées par le recours à des règles d'origine.

Agriculture

La Suisse ne désire pas participer à la politique agricole commune. Elle est prête à rechercher des mesures permettant de faciliter les échanges : il ne faudrait cependant pas s'attendre à de grands résultats dans ce secteur, étant donné la position dominante déjà acquise par la Communauté sur le marché suisse.

Distorsions de concurrence

La Suisse est prête à prévoir des dispositions de caractère permanent pour éviter des distorsions. Ces dispositions ne devraient pas être aussi détaillées que celles de la Communauté, mais régler, en tout cas, les problèmes économiquement importants.

Harmonisation des législations, transports, main-d'œuvre

La Suisse est très intéressée par l'élaboration d'un droit européen; elle compte pouvoir régler avec la Communauté des problèmes d'intérêt commun (assurance, produits pharmaceutiques).

En matière de transports, elle voudrait ne pas entraver les travaux effectués dans d'autres cadres (Commission centrale du Rhin, accords de transports CECA-Suisse) mais elle admet que l'accord qu'elle envisage pourrait donner un éclairage nouveau à ces problèmes. Elle est très réticente en matière de main-d'œuvre.

Développement de la Communauté

Étant donné l'étroite imbrication de son économie avec celle de la Communauté, la Suisse est très intéressée à une collaboration dans le domaine économique et monétaire, en matière de politique industrielle, de technologie, d'environnement, etc. Elle considère qu'il faudrait trouver des arrangements institutionnels appropriés à cet effet.

Problèmes institutionnels

La Suisse attribue une grande importance à ces problèmes dont elle ne méconnaît pas par ailleurs la difficulté. Elle souhaite parvenir à une « gestaltende Mitwirkung » correspondant aux obligations qu'elle est prête à assumer.

iii) Autriche

La position autrichienne se rapproche sensiblement de celle de la Suisse quant à la portée générale de l'accord souhaité, tout en se proposant des objectifs moins ambitieux et étant plus ouverte à prendre des dispositions similaires à celles de la Communauté.

Elle s'en distingue en ce qui concerne :

L'agriculture

L'objectif autrichien serait de parvenir graduellement à une certaine similitude des politiques agricoles qui permette de réaliser la libre circulation des produits agricoles.

La clause de suspension partielle

Parmi les pays neutres, seule l'Autriche a mentionné ce problème, qu'elle avait d'ailleurs soulevé dans la négociation de 1965-1967.

Les problèmes institutionnels

L'Autriche a moins insisté que la Suisse sur cette question.

iv) Finlande

L'approche finlandaise se concentre nettement sur les échanges de produits industriels, pour lesquels ce pays souhaite s'en tenir à une formule de libre-échange.

La Finlande attache beaucoup d'intérêt au maintien des liens économiques existant avec ses partenaires de l'AELE, à la sauvegarde de la coopération établie entre les pays nordiques ainsi qu'au maintien du système d'échanges préférentiels avec l'Union soviétique, ce qui, à son avis, ne devrait pas créer de distorsions de trafic ou de concurrence, comme ce système n'en a pas créé dans le cadre de l'accord d'association avec

l'AELE.

Contrairement à la Suisse et aussi à l'Autriche, la Finlande ne tient pas à participer sous une forme ou une autre au développement de la Communauté.

v) Islande

La délégation islandaise a précisé l'importance que revêt pour son pays l'exportation des produits de la pêche. Elle a indiqué qu'à son sens l'équilibre de l'accord serait réalisé si, d'une part, la Communauté accordait des avantages aux pêcheries islandaises et si, d'autre part, et en contrepartie, l'Islande accordait aux produits industriels communautaires des facilités aux conditions définies par l'adhésion de ce pays à l'AELE (période de transition jusqu'à 1980).

Pour les produits de la pêche, l'Islande serait prête à envisager toute disposition (contrôle des prix et des quantités) pour éviter toute perturbation du marché communautaire. Des raisons sociales et écologiques constituent cependant un obstacle insurmontable à toute concession islandaise en matière de droits de pêche.

vi) Portugal

La délégation portugaise a confirmé que l'accord souhaité par son pays devrait aller au-delà d'un simple arrangement commercial et préparer graduellement la transition vers des formules plus étroites d'intégration de l'économie portugaise dans celle de l'Europe, en tenant compte du développement économique de ce pays. L'article 238 a été mentionné comme base juridique possible. Par ailleurs, cet accord ne viserait que le territoire européen du Portugal.

La délégation portugaise a souligné les intérêts, essentiels de son pays pour les exportations de conserves de poissons et de tomates, des amandes, du liège brut et transformé (tous ces produits étant considérés comme « industriels » dans l'AELE), du vin et des produits textiles. Enfin, elle a indiqué qu'en raison de la fragilité de son industrie, une période transitoire dépassant celle qui lui a été reconnue dans l'AELE (échéance 1980) devrait lui être accordée par les Six, pour un certain nombre de secteurs.

II

5. Le trait commun à ces différentes positions est le désir de fonder les relations de ces pays avec la Communauté élargie sur la base du libre-échange.

Or, sur le plan des principes; l'analyse faite par la Commission de certaines des conditions permettant de réaliser le libre-échange entre pays développés reste valable depuis les négociations à l'OECE en 1958.

En premier lieu, on ne peut penser à une large élimination des entraves commerciales que si la concurrence n'est pas sensiblement faussée, à l'importation comme à l'exportation, par la diversité des tarifs extérieurs et des politiques commerciales des États participants.

En deuxième lieu, il est difficile de concevoir une suppression complète des barrières douanières et des contingents, tant que l'on ne possède pas une garantie suffisante que la concurrence ne sera pas faussée par des ententes et des monopoles, des pratiques de dumping, des subventions publiques ou des distorsions spécifiques.

En troisième lieu, on ne peut éliminer les entraves commerciales pour certains produits, si l'ampleur de la libéralisation n'est pas assez grande pour assurer un équilibre suffisant des avantages et des charges. Cette question touche avant tout au problème de la libre circulation des travailleurs, de la libéralisation des services et à celui de l'élargissement des échanges de produits agricoles.

En dernier lieu, il n'est pas réaliste d'envisager une suppression totale des barrières douanières et des

contingents si une coordination suffisante de la politique conjoncturelle ne garantit pas le maintien des mesures de libération réalisées.

Toutes ces conditions ne peuvent pas être remplies à l'avance pour des obligations contractuelles. Comme le prévoient les traités communautaires, leur respect exige la recherche permanente, au sein d'institutions communes, de l'équilibre entre ces intérêts différents. Par ailleurs, l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur des traités a fait apparaître que les règles prévues au départ devraient s'accompagner, sous peine de déséquilibrer l'ensemble de la construction, d'un renforcement de la solidarité économique : la résolution du Conseil des 8 et 9 février 1971 mettant en oeuvre la décision prise à La Haye de réaliser par étapes l'union économique et monétaire entre les États membres de la Communauté a répondu à cette exigence.

6. En théorie, il serait certes possible que des pays, comme par exemple la Suède, ayant la même structure économique que les États membres, soient prêts à prendre des engagements concrets permettant de réunir, dans leurs relations avec la Communauté, les conditions précitées et de ce fait de réaliser le libre-échange.

Mais une formule de cette nature se heurterait à des difficultés insurmontables, notamment sur le plan de la gestion institutionnelle :

- dans plusieurs domaines de l'activité communautaire, l'harmonisation doit signifier la réalisation d'un régime identique. Il en est ainsi pour le secteur agricole où la libre circulation des produits ne peut se réaliser que si les dispositions de politique agricole décidées par la Communauté sont appliquées simultanément aussi dans les pays en cause. De même, les règles de concurrence des traités communautaires exigent l'unité dans leur application et par conséquent dans la jurisprudence qui résulte des décisions de la Commission et de la Cour de justice et qui ne saurait être partagée avec des pays tiers;

- par ailleurs, se pose le problème de l'harmonisation par rapport à des décisions futures de la Communauté. Ainsi, tout en se déclarant prête à envisager cette harmonisation, la délégation suédoise a posé la condition que la Suède soit consultée au sujet de ces décisions et que dans certains cas celles-ci soient élaborées en contact avec les autorités suédoises. L'accueil de cette exigence exposerait la Communauté à des complications très sérieuses. A côté des procédures de décision communautaires, déjà lourdes et jouant sur un nombre accru d'États membres après l'élargissement, on devrait créer des procédures de consultation avec les pays en question, ce qui prolongerait encore les délais nécessaires pour prendre les décisions. En outre, la prise en considération des intérêts de ces pays rendrait encore plus difficile la réalisation des nombreux accords nécessaires au fonctionnement de la Communauté ;

- enfin, en l'absence d'institutions communes dotées de pouvoirs de décision pour le contrôle et l'exécution des engagements réciproques, il ne peut y avoir aucune assurance sur le maintien, en toutes circonstances et en dehors du jeu normal des clauses de sauvegarde, de l'engagement d'harmonisation pris au départ par tous les pays en cause. Ceux-ci pourraient se soustraire à cet engagement soit en arguant des réserves de neutralité inscrites aux accords, comme la Suède l'a déjà demandé, soit en raison de difficultés qu'ils éprouveraient à suivre la Communauté. La constatation du défaut d'harmonisation ainsi que la correction des déséquilibres qui pourraient se produire entraîneraient la Communauté dans des procédures extrêmement complexes aussi bien dans le cadre interne que dans celui des organes de gestion des accords.

Dès lors, on se trouve devant le dilemme synthétisé par la Commission dans son avis du 1^{er} octobre 1969 (paragraphe 36, 2^o alinéa) dans les termes suivants :

« D'une part, ces pays pourraient être amenés dans certains cas à se conformer à des décisions auxquelles ils n'auraient pas pris part; d'autre part, les obligations de consultation et la multiplication des régimes particuliers entraîneraient des complications inextricables pour la Communauté. »

7. En définitive, des accords avec des pays tiers, qui seraient fondés sur la conception retenue par la Communauté en matière de libre-échange, supposent qu'il soit possible de poursuivre simultanément les objectifs de :

- parvenir à l'identité des disciplines applicables aux autorités publiques et aux agents économiques;
- sauvegarder intégralement l'autonomie de décision et de fonctionnement de la Communauté.

Or, ces objectifs sont contradictoires, ce qui fait que l'un ne peut être atteint qu'aux dépens de l'autre.

Les déclarations du président en exercice du Conseil citées précédemment n'autorisent pas de doute sur la volonté déterminée de la Communauté de ne pas se laisser entraîner dans des systèmes qui porteraient atteinte au fonctionnement de ses institutions.

Inversement, le fait de ne pas établir, notamment dans des accords avec des pays industrialisés, des disciplines analogues, sinon identiques, à celles qui régissent la Communauté ne serait pas sans risques. En renonçant à ces disciplines, ces accords créeraient inévitablement une disparité par rapport aux obligations des États membres de la Communauté. On ne pourrait pas réaliser l'équilibre entre avantages et obligations qui est le résultat naturel de l'engagement total et sans réserves en vue de l'unification économique. Par ailleurs, on pourrait porter atteinte à la crédibilité de la cohésion et de la finalité de la Communauté, en admettant que l'intégration économique, qui n'est que l'un de ses objectifs, se réalise par des actions de caractère partiel et en dehors d'institutions disposant d'un pouvoir propre.

8. Dans le mémorandum qu'elle avait soumis au Conseil en 1959 au sujet des relations avec les autres États d'Europe occidentale, la Commission, après avoir rappelé les préoccupations auxquelles avait obéi la Communauté lors des négociations dans le cadre de l'OECE, avait exprimé l'idée que :

« Ces préoccupations s'évanouiront sans doute quand la Communauté sera en pleine possession de ses moyens : elle pourra, à ce moment, prendre de plus grands risques. Ce qui est difficilement réalisable aujourd'hui le sera peut-être plus facilement demain. »

A la veille de l'élargissement de la Communauté et en tenant compte du chemin qui reste à parcourir pour atteindre les objectifs fixés à La Haye, la Commission ne peut pas considérer que ces risques ont entièrement disparu.

Confrontée à ce problème, la Communauté doit choisir entre deux attitudes :

- ou bien elle estime ne pas pouvoir envisager l'élimination des obstacles aux échanges entre la Communauté élargie et les États membres de l'AELE qui, remplissant les conditions pour l'adhésion, ne la désirent cependant pas, pour des motifs qui leur sont propres.

Dans ce cas, le Royaume-Uni, le Danemark et la Norvège devraient relever leurs tarifs à l'égard de ces anciens partenaires,

- ou bien la Communauté accepte que les éléments essentiels du libre-échange réalisé par l'AELE soient en principe maintenus et étendus à l'ensemble de la Communauté élargie.

La première attitude a jusqu'à présent été écartée par le Conseil.

Une solution temporaire pourrait consister à repousser le choix à une date ultérieure située après l'élargissement, tout en maintenant jusqu'à cette date le statu quo en ce qui concerne les relations commerciales créées par l'AELE dans le domaine tarifaire industriel (nonobstant la dénonciation de la convention de Stockholm par les États candidats, laquelle devrait intervenir en tout état de cause). Le statu

quo ne pourrait être maintenu que dans le domaine tarifaire industriel, les arrangements agricoles dans l'AELE étant incompatibles avec la politique agricole commune et les disciplines ainsi que les dispositions institutionnelles de l'AELE dans le domaine de la concurrence et autres ne pouvant coexister avec les nouvelles disciplines communautaires auxquelles devront se plier les nouveaux pays membres.

Toutefois, plus longue serait la période d'attente, plus grands seraient les inconvénients de l'appartenance des nouveaux pays membres à deux zones préférentielles à la fois, celle de la Communauté et celle de l'AELE. Il faudrait donc limiter le statu quo à une période par exemple, de deux ans après l'adhésion. En effet, au cours de cette période les réductions tarifaires entre les Six et les nouveaux États membres n'auront pas atteint une ampleur telle que des distorsions graves soient à craindre.

Cette solution aurait l'avantage de ne pas préjuger l'attitude ultérieure de la Communauté tout en laissant à celle-ci le temps d'avoir une vue plus claire de l'évolution de ses relations extérieures, notamment dans l'hypothèse d'une éventuelle négociation internationale sur les tarifs et les échanges.

Cette formule réservant l'attitude de la Communauté élargie, et qui impliquerait toutefois certaines précautions techniques indispensables, aurait l'avantage d'être applicable très rapidement. Toutefois, la question pourrait se poser de savoir si elle serait conforme au souhait exprimé par le Conseil que des accords avec les pays non candidats entrent en vigueur en même temps que l'adhésion.

9. Si le Conseil entendait maintenir le souhait qu'il avait exprimé, on serait amené alors à envisager une formule comportant la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives pour les produits industriels à l'exclusion de toute obligation d'harmonisation contractuelle.

Il s'agirait de conserver l'élimination des droits de douane réalisée au sein de l'AELE pour les produits industriels et de l'étendre, moyennant une période transitoire, aux relations entre les anciens membres de la Communauté élargie et les pays de l'AELE non candidats. On établirait ainsi un régime de base tirant les conséquences de la situation créée avec l'AELE dont trois États membres adhéreront à la Communauté. En se bornant à cet aspect du problème, tout risque de précédent à l'égard de pays tiers devrait être écarté.

Ce régime général serait mis en oeuvre par des accords de la Communauté élargie avec chacun des pays en cause. Ces accords devraient comporter des dispositions particulières dans quelques domaines pour tenir compte de certaines situations. Il s'agit notamment des dispositions spéciales à prévoir pour les produits CECA, du régime à établir pour certains produits agricoles et de la pêche afin de donner une signification économique aux accords avec l'Islande et le Portugal.

Les dispositions concernant les échanges ne seraient assorties d'aucune obligation d'harmonisation mais de clauses de sauvegarde qui permettraient à la Communauté de rétablir l'équilibre si des disparités de comportement jouaient au détriment de l'industrie communautaire. Il serait essentiel que de telles mesures de sauvegarde soient déclenchées uniquement par la Communauté et non par les États membres, sinon l'unité de la politique à l'importation serait vite compromise.

Des considérations politiques et économiques recommandent que l'établissement de ce régime aille de pair avec la conclusion d'accords distincts en vue de régler avec certains de ces pays les questions suivantes : le traitement équitable des travailleurs communautaires et la coopération dans le domaine des transports.

La distinction entre l'accord établissant la libre circulation des produits industriels et les autres problèmes que l'on vient de mentionner montre clairement la volonté de la Communauté de demeurer entièrement libre de définir et de mettre en oeuvre ses propres politiques indispensables à son renforcement.

L'organe paritaire à créer pour l'administration de ces accords ne devrait recevoir de pouvoir de décision que dans les matières techniques relevant des mécanismes d'échanges visés par les accords.

Par ailleurs, on ne peut pas être assuré au départ que les dispositions prévues dans de tels accords se révéleront parfaitement appropriées. En effet, cette formule pourrait ne pas éliminer complètement les

risques de distorsions; en outre, il est difficile de prévoir le résultat du recours éventuel aux clauses de sauvegarde réciproques. Il serait dès lors logique de ne pas donner aux dispositions inscrites aux accords avec les pays non candidats un caractère définitif. On pourrait ainsi songer à établir un rendez-vous à la fin de la période de transition en vue de réexaminer la situation et, compte tenu de l'expérience- acquise, fixer la forme la plus adéquate des relations ultérieures des pays en cause avec la Communauté.

La possibilité de dénoncer les accords moyennant un préavis d'un an devrait être prévue, comme c'était déjà le cas dans l'AELE.

10. Si une solution de statu quo pour deux années n'était pas retenue, la Commission croit devoir indiquer au Conseil que des accords simples, basés sur quelques règles générales facilement applicables, et visant essentiellement les échanges de produits industriels, constituent une solution possible, non seulement dans l'intérêt de la Communauté mais également dans celui des pays en cause, tout en respectant les règles du GATT.

En acceptant de conclure des accords basés sur la suppression des obstacles aux échanges des produits industriels avec les États de l'AELE non candidats à l'adhésion, la Communauté élargie tiendrait compte en premier lieu des intérêts économiques substantiels aussi bien de ses nouveaux membres que de pays voisins et liés à tous ses membres par des relations multiples. La Communauté éviterait ainsi les complications considérables inhérentes à la recherche de solutions différenciées et donc délicates aux problèmes posés par l'existence à l'heure actuelle de régimes tarifaires différents à l'égard de ces pays.

En deuxième lieu, ce genre d'accords sauvegarderait au mieux l'autonomie de la Communauté en ne confondant pas l'intégration économique institutionnalisée avec des relations de caractère essentiellement commercial. La situation vis-à-vis des autres pays tiers resterait claire : il ne s'agirait pas d'accorder à certains pays des avantages inhérents à la participation à l'intégration européenne sans qu'ils adhèrent à la Communauté, mais de résoudre les problèmes commerciaux spécifiques résultant de ce que trois pays membres de l'AELE quittent cette organisation pour adhérer à la Communauté.

En définitive, la distinction désormais essentielle dans les relations entre les pays d'Europe occidentale résiderait dans la portée et dans le degré d'irréversibilité des liens qui les uniront sur le plan économique. Les réalisations déjà acquises par la Communauté, les objectifs qu'elle s'est donnés et surtout le rôle des institutions communes dans son fonctionnement, constituent autant de garanties du caractère irréversible de l'œuvre communautaire et de son développement futur.

En revanche, les accords avec les pays non candidats se caractériseront, d'une part par leur portée plus limitée, d'autre part par une certaine précarité découlant de leur nature même, en raison notamment des clauses de sauvegarde et de dénonciation dont ces accords devront être assortis.

Afin d'éviter tout malentendu à ce sujet, il convient de souligner que rien n'empêchera que ces pays procèdent à des rapprochements autonomes aux règles communautaires. Il est évident que moins grandes sont les divergences entre les règles respectives, moins grand serait aussi le risque d'une application des clauses de sauvegarde, donnant ainsi une plus grande stabilité aux relations commerciales avec la Communauté. Un tel rapprochement, tout en étant de nature à assurer un fonctionnement sans heurts du régime commercial envisagé, ne changerait toutefois pas la nature des liens contractuels établis. Il appartiendra aux partenaires de la Communauté de choisir en toute liberté s'ils désirent s'engager dans cette voie pour réduire les éléments de précarité ou s'ils préfèrent, comme plusieurs l'ont estimé indispensable, garder leur pleine autonomie, par exemple en matière tarifaire ou de politique commerciale.