

Communication de la Commission, Problèmes de l'élargissement. Inventaire et propositions (3 et 4 décembre 1982)

Légende: Dans une communication adressée au Conseil européen de décembre 1982, la Commission européenne dresse un inventaire des problèmes relatifs à l'élargissement des Communautés européennes à l'Espagne et au Portugal et formule des propositions susceptibles d'accélérer l'intégration de ces deux pays dans la Communauté économique européenne (CEE).

Source: Bulletin des Communautés européennes. 1983, n° Supplément 8/1982. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. "Élargissement: Inventaire des problèmes et propositions", p. 6-11.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_problemes_de_l_elargissement_inventaire_et_propositions_3_et_4_decembre_1982-fr-75aea911-b455-44ab-85db-f5cff2acb42a.html

Date de dernière mise à jour: 20/02/2014

Problèmes de l'élargissement. Inventaire et propositions Communication de la Commission au Conseil européen (Copenhague, 3 et 4 décembre 1982)

Considérations liminaires

Deux considérations s'imposent : elles concernent l'état actuel d'avancement des négociations d'adhésion avec le Portugal et l'Espagne et le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Jusqu'à présent, les négociations d'adhésion, menées avec chacun des pays candidats sur base de ses mérites propres, ont avancé dans un grand nombre de chapitres, parmi lesquels certains peuvent être considérés comme réglés dans l'attente d'un accord d'ensemble.

Les travaux avec l'Espagne doivent encore progresser dans des chapitres déterminants de la négociation, telles l'union douanière pour les produits industriels, les relations extérieures, la CECA et il reste à engager, quant au fond, les négociations avec les deux candidats dans les chapitres des affaires sociales, de la pêche et de l'agriculture. Les soucis de l'Espagne et du Portugal à propos de leur situation budgétaire pendant la période de transition après l'adhésion n'ont pas encore pu être appréciés ; les résultats concrets de la négociation font en effet défaut sur des éléments aussi essentiels que la question du rapprochement des prix et des aides en matière agricole. Il faut enfin régler les questions soulevées par la participation de l'Espagne et du Portugal aux institutions de la Communauté.

Ces négociations n'ont pas révélé de problèmes qui n'avaient pas été identifiés auparavant. L'analyse qu'avait présentée la Commission à propos de l'élargissement aussi bien dans ses «réflexions d'ensemble»¹ que dans ses «Avis»² et propositions ultérieures demeure donc, pour l'essentiel, d'actualité.

Toutefois, dans l'évaluation des conditions et des conséquences de l'élargissement, l'importance de deux éléments s'est accrue au cours de ces dernières années.

Tout d'abord, *l'environnement économique de l'élargissement* s'est fortement dégradé. La Commission avait clairement indiqué, particulièrement dans ses «réflexions d'ensemble», que «le retour à une croissance suffisamment rapide et durable apparaissait comme une condition majeure pour surmonter les graves problèmes de politique économique qui se posent» et ainsi asseoir «la capacité réciproque des candidats et de la Communauté à surmonter les obstacles liés à la restructuration et à l'intensification de la concurrence»³.

Force est de constater que la persistance de la crise économique n'a pas permis d'atteindre un tel objectif. L'hypothèse, apparue comme réaliste, d'une croissance de l'ordre de 3 à 4 % n'a pas été vérifiée, rendant plus ardu, aussi bien dans la Communauté qu'en Espagne et au Portugal, le problème de l'emploi, et plus difficile encore la solution des problèmes de restructuration, notamment dans les secteurs où existent de fortes capacités excédentaires de production et d'importants problèmes de concurrence au niveau international.

Pour l'avenir, la perspective d'un retour prochain et durable à des taux de croissance de l'ordre de ceux envisagés précédemment demeure incertaine.

Le second élément à prendre en compte concerne *l'évolution interne de la Communauté actuelle*. Des problèmes fondamentaux, accentués par l'impact de la crise économique, sont actuellement posés en dehors même du cadre de l'élargissement, dont la perspective en rend toutefois la perception plus aiguë. Il s'agit des reconversions douloureuses que la Communauté a entreprises dans plusieurs secteurs en crise. La coordination des efforts au niveau communautaire et, notamment, la mise en place de disciplines communes ont permis d'encadrer le processus d'ajustement. Il s'agit aussi de définir les domaines et moyens nouveaux dont disposera, à l'avenir, la Communauté pour se développer. A cet égard, il convient de souligner que la Communauté est aujourd'hui très proche du plafond de 1 % en matière de TVA. Il s'agit, enfin, des difficultés, plus que jamais ressenties, qui caractérisent le processus décisionnel dans le cadre des institutions.

Orientations générales

Au stade actuel des négociations, la Commission considère que doivent être confirmées les trois orientations générales suivantes, de sorte que soit assuré le cadre dans lequel doit être conduit l'élargissement :

- adhésion dans la clarté,
- reprise intégrale de l'acquis communautaire,
- simultanéité des adhésions.

L'adhésion dans la clarté est un objectif que doit confirmer la Communauté. Les négociations doivent conduire à la transparence des conditions de l'adhésion, aussi bien pour l'Espagne que pour le Portugal, notamment en ce qui concerne la nature et le contenu de la période de transition. Cette recherche de la clarté avant l'adhésion est d'ailleurs l'une des raisons qui ont motivé la demande d'inventaire présentée par le Conseil européen et à laquelle les chefs d'État et de gouvernement ont souligné leur attachement.

Ces considérations n'empêchent pas, comme la Commission l'a déjà rappelé dans la «fresque»⁴ que la mise en œuvre des politiques nouvelles puisse comporter, dans certains cas, une application différenciée des dispositions et des instruments de la Communauté dans les pays candidats. Un recours accru à cette flexibilité pourrait être nécessaire pour la durée de la période transitoire.

Sur un plan général, la Commission constate qu'existent dès à présent des possibilités de différenciation dans des conditions compatibles avec les traités. Une saine gestion des politiques communes peut notamment s'appuyer sur une différenciation des mesures d'application.

Dans le cadre de la «fresque», la Commission avait aussi envisagé une transition par étapes, respectant le principe de la reprise intégrale de l'acquis par les pays candidats. Elle prévoyait une certaine souplesse dans la gestion de la période de transition, dont la durée totale était déterminée dans le traité d'adhésion. Cette solution n'a pas été retenue dans les accords déjà conclus dans le cadre des négociations. Elle poserait maintenant des problèmes en ce qui concerne les équilibres à obtenir entre les divers chapitres de la négociation ou à l'intérieur de ceux-ci.

Devant des problèmes difficiles pour la Communauté ou les pays candidats, qu'ils soient d'ordre budgétaire ou commercial, l'idée de n'envisager qu'une reprise partielle de l'*acquis communautaire* pourrait sembler une hypothèse attrayante. En fait, un tel choix, sans régler le problème de fond dont la solution ne serait que repoussée, pourrait créer de nouvelles difficultés encore plus considérables. Si l'une ou l'autre partie obtenait une telle exception, il est évident que cela ne se ferait pas sans compensation. Peu à peu s'engagerait un processus qui, allant au-delà du principe que les problèmes d'intégration peuvent être progressivement résolus par la mise en place de mesures transitoires, diluerait considérablement l'acquis dans son ensemble. A cela s'ajouterait le problème de la capacité de décision des institutions sur des politiques qui ne seraient plus communes.

La simultanéité des adhésions de l'Espagne et du Portugal paraît préférable, tant du point de vue de la Communauté que des pays candidats. Même si l'intensité des problèmes et l'état d'avancement des négociations sont différents, cet objectif est réalisable.

En effet, les obstacles sur la voie de l'adhésion de l'un ou l'autre candidat sont surmontables dans des délais raisonnables et la nature des problèmes posés exige, en tout état de cause, une approche commune. En outre, retarder l'adhésion ne signifierait que repousser la solution de ces problèmes et la rendre, en conséquence, plus ardue encore.

D'ores et déjà la Commission a présenté, dans le contexte des négociations d'adhésion, des propositions répondant aux problèmes posés et qui, conformément à l'engagement même des États membres, doivent être adoptées dans les meilleurs délais.

Les propositions complémentaires qu'elle formule dans le présent rapport devraient permettre de surmonter des difficultés spécifiques qui ne sont pas ou ne peuvent pas être abordées dans le schéma classique de négociation.

Les obstacles sur la voie de l'élargissement - Propositions pour les surmonter

Les obstacles à l'élargissement ne tiennent pas seulement aux difficultés spécifiques que pose l'intégration de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté actuelle. Ils tiennent aussi aux problèmes que la Commission a mentionnés ci-dessus dans ses considérations liminaires, et notamment aux difficultés propres au fonctionnement de la Communauté.

La Commission présente donc des orientations sur ces deux questions.

A. Obstacles internes

Les ressources propres

Depuis plusieurs années, la Communauté vit avec un budget dont les dépenses s'approchent dangereusement du plafond des ressources propres, malgré la gestion plus efficace de la politique agricole commune et une évolution «favorable» du prix des produits agricoles sur le marché mondial.

Le renforcement des politiques communes actuelles et le développement de nouvelles autres politiques sont essentielles pour la cohésion de la Communauté. Même si de nombreuses actions n'ont pas de traduction budgétaire, on ne peut envisager, pour des raisons d'ordre financier⁽⁵⁾, de limiter celles qui s'avèrent nécessaires.

Pour la Communauté, le coût de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal ne représentera pas une charge insupportable et ne peut être considéré comme hors de proportion avec l'importance politique de l'élargissement. Le volume du budget dans sa forme actuelle s'accroîtra de 15 % à 20 % ; les deux nouveaux adhérents bénéficieront d'un transfert net qui, sur base d'un budget fictif à Douze pour 1981, aurait été de l'ordre de 850 à 1400 millions d'Écus, soit entre 4 % et 6 % du budget de la Communauté élargie.

Bien que limitée, cette charge est cependant réelle et conduirait à l'épuisement des ressources à l'intérieur du plafond⁶ de 1 % fixé pour la TVA. Sur base du budget fictif «1981» pour la Communauté à Douze, le taux de TVA aurait atteint, selon les hypothèses, un niveau compris entre 0,964 % et 1,044 %.

Indépendamment de l'élargissement, le maintien des limites actuelles imposées aux ressources propres n'apparaît pas envisageable. Le refus de leur accroissement impliquerait, en fait, pour le fonctionnement d'une Communauté à Dix ou à Douze, une révision fondamentale des politiques communautaires actuelles. Pour la PAC en particulier, les principes de base suivis jusqu'ici seraient remis en cause, non seulement pour les produits concernant principalement les nouveaux adhérents, mais aussi pour les produits intéressant l'ensemble de la Communauté à Dix. Il faudrait aussi renoncer à l'ambition de mettre en œuvre les politiques nouvelles dont la Communauté a besoin pour renforcer sa capacité, notamment en matière industrielle et technologique, et pour rencontrer l'aggravation des disparités régionales. Ainsi le coût inhérent à l'application de l'acquis communautaire aux pays adhérents n'est pas le seul élément à prendre en compte.

La Commission estime donc que la Communauté doit se déclarer prête à augmenter les ressources propres, nécessité déjà évidente même en faisant abstraction de l'élargissement. Elle présentera des propositions le plus rapidement possible dans le contexte des réflexions auxquelles elle se livre actuellement à ce propos.

Le processus décisionnel

A plusieurs reprises, la Commission a souligné les difficultés créées dès à présent par le blocage du

processus décisionnel. Le passage de la Communauté à douze États membres accentuera ce problème si aucune mesure n'est adoptée pour assouplir le mécanisme de prise de décision.

La Commission a déjà indiqué dans ses «réflexions d'ensemble» les instruments qui permettraient d'assouplir la prise de décision :

- usage accru par le Conseil des possibilités que lui offre l'article 155/CEE d'attribuer des compétences d'exécution à la Commission ;
- recours plus systématique au vote à la majorité qualifiée comme prévu dans les traités ;
- extension de la possibilité de vote à la majorité dans certains cas où les traités exigent actuellement l'unanimité (par exemple, dans le domaine de l'article 100). Le partage opéré par les auteurs des traités entre le domaine de la majorité qualifiée et celui de l'unanimité n'est pas partout logique. De plus, l'évolution de certains secteurs d'activité communautaire justifie aujourd'hui de remplacer l'exigence de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée.

Toute adaptation institutionnelle des traités doit tenir compte de l'événement majeur qu'a constitué l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Il est dès lors logique d'attribuer aux avis du Parlement européen un rôle spécifique dans la recherche de l'assouplissement du processus décisionnel, sans bouleverser l'équilibre institutionnel actuel.

La Commission propose donc que le Conseil adopte un texte à la majorité qualifiée, dès lors que ce texte est conforme à la fois à la proposition de la Commission et à l'avis du Parlement européen.

Les solutions envisagées ci-dessus devraient, de l'avis de la Commission, être considérées comme des adaptations au traité, rendues également nécessaires par l'élargissement, et pourraient aussi être réalisées conformément à la procédure de l'article 237/CEE.

Pour ce qui la concerne, la Commission va engager une réflexion portant plus particulièrement sur sa composition et sur les conditions de son propre fonctionnement, y compris l'usage des langues.

B. Obstacles dans le cadre des négociations

Nombreuses sont les difficultés inhérentes à l'élargissement, qui sont «classiques» dans un tel processus. Elles tiennent aux craintes engendrées chez les partenaires en cause par la perspective de modification d'une situation établie, d'une plus grande ouverture de leurs marchés respectifs à des concurrents extérieurs et des adaptations en termes de spécialisation qui vont de pair. Elles tendent cependant à cacher les avantages structurels de l'intégration économique (élargissement du marché, meilleures conditions de concurrence, etc.).

L'établissement de mesures transitoires adéquates répond aux soucis rencontrés en assurant la progressivité dans l'insertion des économies concernées. Dans le cadre des négociations d'adhésion, la plupart des difficultés ont déjà pu être ou seront résolues selon cette procédure, elle-même devenue classique.

Mais la Communauté va aussi être confrontée à des difficultés sectorielles accrues, tenant pour certaines à la coïncidence entre ses propres problèmes et les tendances à la spécialisation des pays candidats. Elles concernent principalement les productions agricoles méditerranéennes, la pêche, les textiles et la sidérurgie⁷. La Commission n'a pas inclus dans ce relevé la question de la libre circulation de la main-d'œuvre des pays candidats à l'intérieur de la Communauté élargie. Une solution transitoire peut être trouvée dans le cadre des négociations, comme lors du dernier élargissement.

Ces difficultés sectorielles répondent principalement à deux caractéristiques :

- a) elles peuvent être liées à des *excédents de capacités de production* présents ou potentiels, dont la propriété

essentielle réside dans leur *aspect définitif* :

- la consommation de certaines productions ne peut être développée au-delà de certains seuils dans le contexte actuel ;
- les changements de structure dans les échanges internationaux et les ajustements industriels imposent une nouvelle répartition des tâches au niveau international ;
- la Communauté a pris des engagements internationaux qui accordent un certain nombre de facilités, à des titres divers, à des pays tiers, sur lesquelles il n'est pas envisageable *impunément* de revenir pour des raisons à la fois économiques et politiques ;

b) elles concernent principalement des *régions de la Communauté* qui sont *défavorisées* (régions méditerranéennes) ou *en crise* (régions orientées vers les industries en déclin, régions côtières pour la pêche).

D'ores et déjà, la Communauté s'est engagée dans un effort général de réduction des capacités excédentaires de production. L'élargissement de la Communauté ne doit pas remettre en cause ces efforts et les résultats obtenus.

S'agissant plus particulièrement de l'agriculture, cet aspect doit être souligné en raison du relèvement significatif des taux d'auto-provisionnement de la Communauté qu'il va impliquer dans les secteurs de l'huile d'olive, des fruits et légumes et du vin. De plus, il existe des potentialités de développement de ces productions dépendant à la fois de l'accroissement de la productivité et de l'extension des périmètres irrigués.

Les remarques présentées ci-dessus peuvent s'appliquer à d'autres cas, par exemple au secteur industriel.

La Commission estime que la coopération entre la Communauté et les pays candidats doit être accentuée au plus tôt, d'autant plus que l'intérêt de la Communauté élargie n'est pas dans un accroissement de la spécialisation des pays candidats dans les secteurs sensibles.

La Commission considère donc que, pour un certain nombre de domaines répondant aux caractéristiques évoquées ci-dessus, les pays candidats devraient accepter d'appliquer avant l'adhésion des disciplines analogues, voire identiques, à celles que la Communauté met en œuvre.

Elle propose donc que, parallèlement au processus de négociation, soient engagées avec les pays candidats, et selon leurs mérites propres, des discussions devant mener dans les meilleurs délais à la conclusion d'un engagement pré-adhésion.

Pour les pays candidats, cet engagement consisterait à appliquer, dans les domaines définis en commun, des disciplines répondant aux objectifs de cohérence à l'intérieur de la Communauté élargie.

La Communauté, pour sa part, s'engagerait sur une date-objectif pour conclure positivement les négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal.

Des interventions financières et budgétaires accrues seraient mises en place pour, en premier lieu, aider les pays candidats à remplir leur engagement et, en second lieu, accélérer le processus d'adaptation et de diversification de leur économie.

En outre, les pays candidats seraient informés et consultés sur les choix d'avenir qui, dès maintenant, imposent une vision à Douze.

Simultanément, la Communauté doit porter ses efforts internes dans quatre directions essentielles pour à la fois se préparer économiquement à l'élargissement et assurer son succès en levant certains obstacles réels à

la réussite des négociations :

- a) l'aide aux régions défavorisées ou en crise doit être accentuée. La Commission rappelle les propositions qu'elle vient de présenter pour modifier le règlement Feder⁸ et au titre du Feder hors quota⁹;
- b) sur base des propositions que la Commission transmettra prochainement au Conseil, la Communauté doit mettre en place les programmes méditerranéens intégrés ;
- c) dans le secteur agricole, la Commission a transmis aux États membres des propositions destinées à améliorer le fonctionnement de la politique agricole commune dans les secteurs des fruits et légumes et de l'huile d'olive¹⁰. La Commission confirme ses propositions et insiste sur la nécessité de leur adoption prochaine.

La Commission souligne aussi que la rationalité économique impose que des conditions équitables de concurrence soient respectées dans l'ensemble de la Communauté¹¹;

- d) dans le secteur de la pêche, la Communauté doit compléter aussitôt que possible l'acquis communautaire, de sorte qu'elle dispose d'une base claire pour négocier l'adhésion des deux candidats dans ce secteur.

En ce qui concerne les pays tiers méditerranéens avec lesquels la Communauté entretient des relations préférentielles et qui seront plus particulièrement exposés aux conséquences de l'élargissement, la Commission a déjà présenté une première communication définissant les composantes essentielles d'une politique méditerranéenne pour la Communauté¹². Elle développera ses propositions dans une communication ultérieure.

Conclusions

La finalité politique de l'élargissement ayant été clairement confirmée par les chefs d'État et de gouvernement, la Commission considère qu'il faut maintenant rechercher en commun les moyens pour y parvenir.

Elle a présenté ci-dessus ses analyses et ses propositions. Elle attend des chefs d'État et de gouvernement une réponse précise sur les choix principaux qui, à ses yeux, conditionnent la conclusion des négociations et le fonctionnement satisfaisant de la future Communauté à Douze.

[...]

(1) Supplément 1/78-Bull.CE.

(2) Supplément 5/78 et 9/78-Bull.CE.

(3) Supplément 3/78-Bull.CE, p.49

(4) Supplément 2/78-Bull.CE.

(5) Dans le cadre de sa réponse au mandat (Supplément 1/81-Bull.CE), la Commission a déjà indiqué (§5) qu'elle estime que l'activité communautaire ne pourra être développée si, d'une manière officielle, le budget communautaire est limité par le plafonnement, au niveau actuel, de ses ressources. Elle prendra les initiatives nécessaires pour surmonter cette contrainte.

(6) Voir annexe – Affaires budgétaires (p.22)

(7) Voir développements spécifiques en annexe.

(8) JO C336 du 23.12.1981 et C261 du 6.10.1982.

(9) Bull. CE 10-1982, points 1.1.12 à 1.1.16 et JO C15 du 19.1.1983.

(10) Bull. CE 10-1981, points 1.3.1 et suiv. et JO C281 du 4.11.1981.

(11) Voir annexe, paragraphes 20 et 27.

(12) Bull. CE 6-1982, points 1.2.1 à 1.2.4.