

Eduardo Martino, La mise à jour de l'avis de la Commission sur l'élargissement de la Communauté

Légende: Dans son éditorial au Bulletin des Communautés européennes de novembre 1969, Eduardo Martino, membre de la Commission, analyse les idées essentielles de la mise à jour de l'avis de la Commission sur l'élargissement de la Communauté, présenté au Conseil le 2 octobre 1969, dont notamment l'acceptation par les pays candidats du principe du renforcement.

Source: Bulletin des Communautés européennes. Novembre 1969, n° 11. [s.l.]: Commission des Communautés européennes.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/eduardo_martino_la_mise_a_jour_de_l_avis_de_la_commission_sur_l_elargissement_de_la_communaute-fr-8643515a-74d5-43b7-b4ef-e673f833abab.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

La mise à jour de l'avis de la Commission sur l'élargissement de la Communauté

par M. Edoardo MARTINO membre de la Commission

L'avis sur l'élargissement de la Communauté, transmis par la Commission au Conseil le 2 octobre 1969, répond au mandat que ce dernier lui avait donné, au cours de sa session des 22-23 juillet 1969, afin qu'elle mette à jour ses précédents avis du 29 septembre 1967 et du 5 avril 1968.

En réalité, c'est seulement sur le premier de ces deux documents qu'a porté l'examen de la Commission, L'avis d'avril 1968 avait été en effet conçu dans un contexte politique qui apparaît différent aujourd'hui. On se rappellera que la Commission avait rédigé cet avis, également à l'invitation du Conseil, pour essayer de tenir compte des propositions de solutions « transitoires » avancées par divers gouvernements membres dans une conjoncture politique où la perspective d'une ouverture rapide des négociations avec les pays candidats semblait bloquée. Mais il faut ajouter ici — ce qui confirme la continuité de l'attitude de la Commission en la matière — que même lorsque la Commission avait étudié ces formules provisoires, les mécanismes qu'elle avait proposés à cette occasion étaient de nature à préparer concrètement l'adhésion et, pour ainsi dire, à déboucher sur cet objectif final.

C'est donc à l'avis de 1967 que se rattache celui qui vient d'être émis. D'où une première et importante constatation : dans l'ensemble, les indications du premier document demeurent valables pour la Commission. Cette remarque vaut notamment pour les conclusions : il y est en effet répété que seule l'ouverture rapide des négociations peut permettre l'examen avec les pays candidats des problèmes posés par l'élargissement de la Communauté, afin de trouver des solutions satisfaisantes tout en assurant la cohésion et le dynamisme indispensables à une Communauté élargie.

Cette allusion à la double exigence de sauvegarder la solidité et l'élan de l'entreprise communautaire et, en même temps, de donner à celle-ci — dans l'intérêt de l'unité européenne — une dimension plus large et plus appropriée introduit une autre idée essentielle du document : le lien entre renforcement et élargissement de la Communauté.

Dès 1967, la Commission s'était prononcée pour un parallélisme entre les deux actions, en partant de la conviction — confirmée du reste par les faits — que chercher à établir une priorité de l'une ou de l'autre risquait de provoquer un jeu dangereux de veto et de rétorsions.

Le dernier avis insiste plus particulièrement sur la nécessité et sur la portée de ce parallélisme. En effet, il ne faut pas oublier que la Communauté est arrivée aujourd'hui, d'une certaine façon, à un tournant : l'union douanière pratiquement achevée, il s'agit de réaliser un degré d'intégration plus poussé. Si les Six ne manifestaient pas concrètement leur volonté politique de consolider et de renforcer la Communauté, celle-ci serait susceptible de subir les conséquences négatives que le retour de pressions nationales pourrait avoir sur son fonctionnement et sur ses structures.

En outre, il est incontestable qu'élargissement signifie transformation; mais pour qu'elle constitue une évolution positive, et ne conduise pas à une « dénaturation » ou à une « dilution », il faut justement que le principe du renforcement soit accepté d'abord par les Six eux-mêmes, ensuite par les pays candidats.

De ces prémisses, l'avis de la Commission tire certaines conséquences, qui constituent l'élément essentiel du document.

— Il faut éviter que le renforcement de la Communauté ne se trouve ralenti ou arrêté du fait de son élargissement; du reste, seule une Communauté qui se consolide progressivement peut justifier l'intérêt des pays candidats à l'adhésion.

— Le critère du renforcement exige que les États membres actuels se mettent d'accord sur la détermination d'un certain nombre d'objectifs fondamentaux à atteindre au cours des prochaines années. A cet égard, la Commission rappelle les propositions qu'elle a soumises jusqu'ici au Conseil dans une série de domaines :

coopération technologique, réforme de l'agriculture communautaire, politique énergétique commune, coordination des politiques économiques et coopération monétaire, politique commerciale commune, activités futures de l'Euratom, réforme du Fonds social, enfin ressources propres et accroissement des pouvoirs du Parlement européen.

— Dans la même optique, il est indispensable, d'autre part, que les pays candidats expriment leur accord, à l'ouverture de la négociation, non seulement sur le principe de l'acceptation de l'acquis communautaire — c'est-à-dire des Traités et des décisions prises depuis leur entrée en vigueur — mais également, en connaissance des actions décidées ou en cours de réalisation au sein de la Communauté, sur le principe du renforcement de celle-ci.

Étant donné la concordance des objectifs sur lesquels les États membres et les pays candidats devraient s'entendre, l'avis suggère en outre que les politiques menées par ces derniers, pendant les négociations et la période d'adaptation, et celles mises en œuvre par la Communauté, soient convergentes.

— Enfin, une conséquence particulièrement importante de la ligne tracée par l'avis de la Commission réside dans l'amélioration et le renforcement des mécanismes institutionnels. Cette exigence a été soulignée à plusieurs reprises par la Commission, notamment dans sa déclaration du 1^{er} juillet 1968, mais elle devient encore plus évidente dans la perspective de l'élargissement, puisque le renforcement institutionnel doit maintenir l'efficacité du système et, par conséquent, prévenir les risques de poussées centrifuges dans une Communauté élargie.

La mise à jour des données de fait intéressant les divers secteurs sur lesquels porteront les négociations — à la suite des changements qui ont pu se produire au cours des deux dernières années — a fait l'objet d'une annexe à l'avis. On a préféré par contre insérer dans le corps même de celui-ci l'analyse des problèmes agricoles, économiques et financiers, en raison de leur portée politique.

On connaît en effet les préoccupations suscitées, dans les pays candidats, par l'évolution de la politique agricole communautaire, et par ses répercussions possibles pour les nouveaux membres de la Communauté. Ceci vaut surtout pour l'Angleterre, puisque c'est le Royaume-Uni qui, en cas d'adhésion, aurait à supporter la charge la plus lourde dans le financement de la politique agricole commune, avec les conséquences qui en résulteraient pour le niveau des prix et la situation de la balance des paiements de ce pays.

La Commission s'efforce d'aller au-devant de ces préoccupations et souhaite que la Communauté définisse, avant le début des négociations, les objectifs d'une nouvelle orientation de la politique agricole, dans la ligne des propositions de réforme déjà transmises au Conseil. Ce serait le moyen non seulement d'ouvrir concrètement la voie à l'assainissement de l'agriculture des Six, mais aussi de permettre aux pays candidats — dans la perspective d'une réduction des charges financières — d'accepter plus aisément les engagements qu'ils devront assumer après une période de transition à prévoir.

Une certaine prudence, d'ailleurs compréhensible, caractérise l'analyse de la situation économique et financière du Royaume-Uni. La dévaluation de la livre sterling a sans doute contribué à faciliter la solution de certains problèmes que la Commission soulevait dans son avis de 1967; mais un jugement définitif reste encore difficile, et seul un examen effectué conjointement par la Communauté et le Royaume-Uni peut permettre de dégager plus clairement les éléments d'appréciation. En tout cas, les pays candidats devraient accepter les critères de la coordination des politiques économiques et de la coopération monétaire que la Commission a proposées aux États membres, et sur lesquels ils ont marqué leur accord de principe lors de la session du Conseil du 17 juillet 1969.

À la lumière de l'expérience négative faite à l'occasion des négociations de 1961-63, la Commission a voulu, aussi, suggérer que soient apportées certaines modifications aux modalités d'une négociation future.

D'abord, ces négociations devraient se concentrer sur les problèmes majeurs liés aux principales options politiques, économiques et sociales, et ne pas s'attarder aux aspects techniques, dont l'importance paraîtra secondaire une fois que se sera manifestée une volonté politique d'entente sur les questions et les objectifs

principaux.

En outre, lorsque le Conseil aura arrêté les positions que la Communauté devra prendre au cours des négociations, il serait également préférable que leur première phase soit menée par la Commission, pour les domaines (notamment les politiques communes) au sujet desquels une négociation de caractère communautaire paraît plus appropriée. En revanche, les États membres réunis au sein du Conseil conduiraient la seconde phase, consacrée plus particulièrement aux problèmes politiques généraux, aux problèmes institutionnels, ainsi qu'aux adaptations à apporter aux Traités.

L'avis envisage l'élargissement de la Communauté par l'inclusion des quatre États qui ont présenté une demande d'adhésion : le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège.

Ce faisant, la Commission a pris position, ou plutôt a réaffirmé son point de vue, à l'égard de la thèse, avancée à différentes reprises, selon laquelle il serait préférable, au moins dans un premier temps, de limiter l'élargissement au Royaume-Uni.

Elle a donc estimé qu'il ne serait pas admissible d'effectuer un choix a priori dans ce sens, puisque les quatre États européens ont clairement manifesté leur intention d'accepter non seulement les objectifs économiques de la Communauté, mais aussi les finalités politiques inscrites dans les Traités, finalités qui constituent l'aboutissement logique de la construction communautaire.

Si l'on doit exclure un échelonnement des adhésions, on peut toutefois concevoir un certain échelonnement des négociations, les quatre traités d'adhésion devant toutefois entrer en vigueur simultanément.

La Commission a ainsi voulu confirmer ses vues selon lesquelles l'adhésion à la Communauté, au sens propre du terme, implique « que les États candidats soient pleinement conscients qu'ils n'adhèrent pas seulement à une entreprise économique et sociale, mais qu'ils doivent participer pleinement à la création d'un continent économiquement et politiquement uni ».

En même temps, il a cependant été tenu compte de l'objectif à atteindre : surmonter la division qui résulte de l'existence, en Europe occidentale, d'un autre groupement économique — l'Association européenne de libre échange — dont font actuellement partie, outre les quatre [sic] pays candidats, d'autres pays qui n'ont pas la possibilité, en raison de leur statut international, ou qui n'ont pas jusqu'ici manifesté l'intention, de participer à l'évolution politique de la Communauté. Pour ces États aussi il s'agit de trouver des formules appropriées permettant de définir leurs rapports avec le Marché commun élargi.

Dans la phase actuelle, qui à tant d'égards apparaît déterminante pour l'avenir de la Communauté, la Commission espère que les avis transmis au Conseil en septembre 1967 et en octobre 1969, constitueront une base utile pour l'adoption d'une décision politique sur l'élargissement de la Communauté, comme pour les négociations qui devront être engagées à cet effet.

[signature]