

Gaston Thorn, Le second élargissement des Communautés: risques et chances (1978)

Légende: En 1978, Gaston Thorn, président du gouvernement luxembourgeois, passe en revue les risques et les chances d'un deuxième élargissement des Communautés européennes et se demande quand et sous quelles conditions l'adhésion de la Grèce devra se faire.

Source: Politique internationale. Automne 1978, n° 1. Paris: Politique internationale. "Le second élargissement des Communautés: risques et chances", auteur:Thorn, Gaston , p. 49-63.

Copyright: (c) Politique internationale

URL: http://www.cvce.eu/obj/gaston_thorn_le_second_elargissement_des_communautes_risques_et_chances_1978-fr-bf36c5f7-5de4-4d94-aa3c-bbafca6ec868.html

Date de dernière mise à jour: 29/11/2013

Gaston Thorn, *Le second élargissement des Communautés: risques et chances (1978)*

« Quand un homme politique déclare: la politique est l'art du possible, en réalité il plaide les circonstances atténuantes et cherche à expliquer pourquoi il n'a pas réussi à réaliser quelque chose de grand. L'homme politique qui dans son action ne pourra jamais invoquer d'autre maxime ne sera jamais un homme d'État. La réalité de demain est aussi importante que celle d'aujourd'hui, et celui qui ne rêve jamais ne construira rien de vraiment important. Si les Européens d'hier n'avaient été que réalistes, rien de ce qui forme aujourd'hui les éléments constitutifs de l'Europe de demain : le Conseil de l'Europe, la CEE, l'Euratom, le Marché Commun, n'existerait. »

(P.-H. Spaak)

Commenté de façon souvent contradictoire, tout au long de nombreux articles, au cours de colloques aussi multiples que savants, le nouvel élargissement de la CEE n'a pas manqué de sensibiliser les organisations professionnelles aussi bien que l'opinion publique.

D'une façon générale, à un moment où le premier élargissement nous a laissé une Communauté affaiblie, à bout de souffle, un élargissement supplémentaire est considéré comme une gageure risquant de favoriser la dilution de la Communauté en une simple zone de libre échange, voire même d'en provoquer l'éclatement.

Et pourtant y-a-t-il jamais eu une alternative sérieuse à ce second élargissement?

Du point de vue politique, un refus des Neuf à ces jeunes démocraties méditerranéennes était et restera exclu. Les dés sont donc jetés. Désormais il ne s'agit plus de savoir si cet élargissement se fera oui ou non, mais il s'agit d'examiner quand et comment il pourra avoir lieu. D'ores et déjà les négociations avec la Grèce, dont la demande fut introduite le 12 juin 1975, se concrétisent. Le 5 avril 1977, le Conseil des Ministres a accueilli favorablement la demande du Portugal et a invité la Commission à préparer son avis (ce dernier a été effectivement déposé), alors que celui sur la demande d'adhésion de l'Espagne est attendu pour le début de l'année prochaine.

Vers une globalisation de facto?

Ainsi l'accord de principe est acquis, et le stade des délibérations informelles (réunion des Ministres des Affaires Étrangères à Leeds Castle les 22/23 mai 1977; conclave de la Commission à La Roche en Ardenne les 17/18 sept. 77) semble être définitivement abandonné pour une nouvelle phase plus concrète, plus pragmatique aussi. (Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement, communiquées par la Commission au Conseil, le 19 avril 1978.)

Mais tandis que les négociations avec la Grèce avancent, celles avec le Portugal et l'Espagne viennent à peine d'être entamées.

La Commission, dans sa récente « fresque » sur l'élargissement (19.4.78), souhaite que « d'ici au moment de l'adhésion de la Grèce, des progrès substantiels puissent être réalisés dans les négociations visant l'adhésion du Portugal et de l'Espagne ».

Est-ce à dire que le problème des procédures soit définitivement réglé, et qu'il faille mener des négociations d'adhésion successivement et séparément avec les différents candidats? Ne serait-il pas, au contraire, préférable d'avoir recours à une certaine globalisation?

Globalisation à laquelle, évidemment, les pays candidats s'opposent. Ils exigent une appréciation individuelle de chaque demande, aucun d'eux ne souhaitant voir les négociations freinées, et son adhésion retardée, à cause des difficultés éventuelles suscitées par la demande des autres.

La Grèce, surtout, fait valoir ses droits d'ancienneté, en soulignant qu'elle a conclu dès 1961 un accord d'association avec la CEE.

Et pourtant, pour différentes raisons, une globalisation de fait s'impose.

Tout d'abord, les motivations politiques qui ont poussé la Communauté à se prononcer rapidement et catégoriquement en faveur de l'élargissement valent à un même degré pour ces 3 pays, qui, tous, viennent d'opter pour le régime de la démocratie parlementaire. L'admission dans la Communauté pourra contribuer à en consolider les bases et à les soutenir dans cette voie.

Ensuite, abstraction faite de quelques divergences secondaires, les problèmes économiques soulevés par l'adhésion de ces pays méditerranéens peuvent se réduire au dénominateur commun suivant : comment intégrer des économies aux structures et au degré de développements différents de ceux de la CEE?

Puis, il s'agit de trouver une solution d'ensemble et unique aux problèmes institutionnels et aux adaptations techniques inévitables.

Enfin, ni les États membres actuels, ni aucun des candidats n'ont intérêt à participer à une entreprise dont les contours restent flous, dont les objectifs ne sont qu'insuffisamment et précairement précisés.

Si nous ne tenons pas compte de ces exigences, le nouvel élargissement risque d'accélérer le processus de désintégration amorcé après 1973.

Ainsi, toute approche réaliste des perspectives de l'élargissement se doit d'être globale, sans qu'il faille, pour autant, que les négociations soient conjointes. Il va sans dire, aussi, que même s'il n'y a pas acquisition simultanée de la qualité de membre à part entière, et même si les périodes transitoires respectives sont différentes, les modalités d'adhésion ne pourront diverger sensiblement sous peine de se contredire l'une l'autre et de s'exclure réciproquement.

Mises à part les questions de procédure, les problèmes posés par ce nouvel élargissement sont tout d'abord d'ordre économique.

Les problèmes économiques

Si, du point de vue politique, cette nouvelle adhésion implique un avantage - tant pour les pays demandeurs, que pour la CEE - du point de vue économique, en revanche, elle exige certains sacrifices qui restent, d'ailleurs, à chiffrer.

Dès l'origine de la construction européenne, la Grande-Bretagne était considérée comme un partenaire d'appoint que tout le monde, ou presque, s'efforçait d'associer (alors qu'on pouvait y voir, à un certain moment du moins, un partenaire de force économique sensiblement égale). La situation, aujourd'hui, a changé. En effet, l'adhésion des 3 pays méditerranéens ne va pas sans soulever la question des limites de la capacité d'intégration de la Communauté. D'autant que deux de ces pays sont encore fort éloignés du stade de l'industrialisation.

Les conséquences de ces disparités économiques semblent en tout cas devoir être supportées en premier lieu par les Neuf. D'autre part, la nature particulière des structures économiques des candidats - prépondérance de l'agriculture, faible diversification industrielle, pléthore des petites entreprises et exploitations - aura des effets négatifs des deux côtés.

Souvent, ces énormes disparités économiques sont citées pour appuyer les arguments de ceux qui, dès à présent, redoutent une distorsion croissante entre le Nord et le Sud de la Communauté.

Les disparités économiques

Le produit intérieur brut par tête d'habitant de la Grèce et de l'Espagne ne s'élève qu'à la moitié, celui du Portugal qu'au tiers de la moyenne communautaire. Dans les trois pays candidats, la main-d'œuvre rurale représente entre 23 et 34% de la population active totale - contre 9% dans la Communauté. 4/5 des

exploitations agricoles sont inférieures à 5 hectares, ce qui explique que leur productivité soit très faible. Mais les quelques industries sont très centralisées et concentrées dans certaines régions bien délimitées, de sorte qu'il sera particulièrement difficile au secteur industriel d'absorber la nombreuse main-d'œuvre devant être libérée dans le secteur agricole. Les petites et moyennes entreprises, souvent, à caractère familial, à faible productivité, se trouvent protégées contre la concurrence internationale par des barrières douanières élevées et toute une panoplie de mesures quantitatives restrictives.

Sans vouloir minimiser les risques évidents découlant de ces inégalités, je crois cependant qu'il ne faut pas oublier les facteurs positifs pouvant atténuer un pessimisme quelquefois exagéré.

Tout d'abord, est-il besoin de rappeler que la contribution économique des Neuf, indispensable à la consolidation de ces démocraties, peut devenir la meilleure garantie de stabilité politique dans cette région qu'A. Fontaine appelle, non sans raison, « le ventre mou du crocodile ».

Ensuite, il n'est pas établi que cette aide devra atteindre les chiffres astronomiques avancés par certains « experts ».

En effet, on oublie trop souvent que le PIB (par tête d'habitant) de la Grèce et de l'Espagne est sensiblement égal à celui de l'Irlande, et n'est qu'à peine inférieur à celui de l'Italie. Il est vrai que la situation au Portugal exigera des efforts intenses et continus à moyen et long terme. Cependant, il reste à mentionner également que les 3 pays connaissent, depuis 15 ans environ, des taux de croissance dépassant de loin ceux de la Communauté (qu'il s'agisse de la Communauté prise dans son ensemble, ou de chacun de ses membres actuels considérés isolément).

De plus, dès à présent, ces 3 pays sont au moins partiellement intégrés dans l'économie ouest-européenne, puisque 40 à 50% de leurs échanges commerciaux se font avec les Neuf.

Mais même si pour l'instant ces échanges ne présentent qu'un intérêt infime pour la Communauté, vu que 2,1% des importations et 3,5% des exportations communautaires seulement se font avec les 3 pays méditerranéens, il n'en reste pas moins que l'abolition des droits de douane et l'élimination des mesures restrictives, aboutira à l'ouverture d'un marché de plus de 50 millions d'habitants. Ce qui, en ces temps de mauvaise conjoncture, n'est pas négligeable.

D'ailleurs, même si l'homogénéité économique est souhaitable, elle n'est cependant pas la condition sine qua non d'une adhésion. Trop souvent, en effet, nous oublions que cette harmonisation a été précisément le but primordial de notre Communauté économique.

En 1957, les États fondateurs se sont montrés « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés ». (Préambule du Traité CEE), et se sont donné pour mission « de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États » contractants (Article 2 CEE).

Quoi de plus noble que de traduire ces objectifs dans les faits en contribuant au développement économique d'« autres peuples de l'Europe qui partagent (les mêmes) idéaux » et qui sont appelés « à s'associer à (l')effort » commun (Préambule du Traité CEE)? Dans l'esprit et la philosophie du Traité de Rome, l'alignement de pays européens peu développés sur le niveau de vie des pays les plus riches constituerait un réel et très important progrès vers l'intégration économique.

Encore faut-il le réaliser! Et, une fois de plus, nous nous heurtons à l'intransigeance des faits économiques.

Les disparités trop prononcées risquent, à défaut d'actions, de mesures d'ensemble efficaces en matière de politique régionale et industrielle, de s'aggraver. L'expérience communautaire passée nous démontre que l'actuelle politique régionale n'a pas eu les effets escomptés, puisque les écarts entre les différentes régions

se sont accentués d'une façon inquiétante.

Quant à la politique industrielle, on n'a pas réussi, jusqu'ici, à l'exception de quelques mesures sectorielles, à élaborer de concept global.

Donc : insuffisance, incohérence des politiques régionale et industrielle - qui seront à revoir et à doter de moyens nouveaux - mais insuffisance aussi de la PAC⁽¹⁾, jadis pourtant le plus beau fleuron des réalisations communautaires, et qui, incontestablement, sera le plus durement touchée par cet élargissement.

L'agriculture méditerranéenne

On a souvent l'impression que cet élargissement se réduit au « préalable méditerranéen », c'est-à-dire au problème des agricultures méditerranéennes directement concurrentielles.

Les optimistes soulignent qu'à l'issue du nouvel élargissement, le degré d'auto-provisionnement de la Communauté sera plus élevé; les pessimistes, en revanche, redoutent la création d'excédents énormes que seule une réforme structurelle parviendra à réduire ou à éviter.

L'agriculture espagnole, notamment, avec son importance, avec son potentiel encore incomplètement exploité, ses frais de production peu élevés et la grande qualité de ses produits, ne manque pas d'inquiéter les agriculteurs français et italiens. Évoquant la discordance existant entre les réglementations concernant les produits du Nord et les produits méditerranéens (qui sont désavantagés par une réglementation trop souple, à leur avis), ces derniers sont d'accord pour réclamer une refonte de la PAC. Une telle mesure, à leurs yeux, devrait en effet remédier au déséquilibre entre le Nord et le Sud.

Ce faisant, ils oublient que ces concurrents tant redoutés, pourront à l'avenir devenir leurs alliés dans cette lutte commune pour une réforme de la PAC, pour une politique agricole plus égalitaire entre le Nord et le Sud.

Donc, tant du point de vue agricole que du point de vue industriel, il existe des avantages et des désavantages qui semblent s'équilibrer. Reste toutefois la nécessité d'un important transfert de ressources financières - qui, malgré toutes les protestations officielles de solidarité, ne manque pas de susciter de vives inquiétudes.

Il est probable que l'adhésion du Portugal surtout, mais aussi celles de la Grèce et de l'Espagne, aggraveront les difficultés internes de ces pays bien plus qu'elles ne freineront le bien-être et la prospérité de l'actuelle Communauté. Le risque d'une aggravation des profondes différences existant au niveau du développement économique, ainsi que le risque d'une dilution de la Communauté, ne pourront être évités que par la réalisation effective, ou du moins par des progrès dans l'union économique et monétaire : les revers que cette dernière a connus depuis 72/73 prouvent que plus la Communauté s'élargit, plus sérieux deviennent les obstacles qu'elle rencontre en cours de route.

La volonté politique indispensable pour surmonter ces obstacles et pour promouvoir un approfondissement, devenu vital pour nous tous, ne saurait se matérialiser que dans des institutions fortes.

Or, l'efficacité des institutions communautaires semble être inversement proportionnelle au nombre des États membres.

Et nous voici arrivés au cœur du problème.

Les problèmes institutionnels

Créées par un groupe de 6 États, les institutions ont été dotées de pouvoirs limités, certes, mais réels, dans le but d'exercer en commun certaines compétences ayant appartenu jadis aux instances nationales.

L'évolution vers une structure fédérale ou confédérale, inscrite pourtant en filigrane dans les traités, fut brutalement stoppée par le malheureux compromis de Luxembourg, qui généralisa le droit de veto dans les pratiques communautaires.

Et loin d'éliminer cette équivoque, cet « accord du désaccord », le premier élargissement n'est parvenu qu'à le confirmer et à compliquer encore le processus de décision, à alourdir les méthodes de travail.

Les difficultés actuelles risquent d'être aggravées par ce nouvel élargissement. L'œuvre commune toute entière sera plus menacée que jamais.

L'expérience passée, peu concluante, nous a appris combien il est difficile de concilier élargissement et renforcement des structures internes communautaires.

L'idéal, évidemment, consisterait à fortifier les bases communes, à approfondir les institutions existantes, à resserrer les liens entre les 9 membres actuels, avant d'accueillir les membres nouveaux.

Certes, en politique, comme dans la vie de tous les jours, il faut quelquefois savoir se résigner à sacrifier un peu de ses idéaux, à composer avec les nécessités, les exigences de la dure réalité. Quitte à revenir à la charge plus tard, si les circonstances, ou des constellations meilleures, nous y autorisent. Pourtant, il est aussi de ces occasions, de ces chances qui ne se présentent que très rarement et qu'il faut saisir, bien que *parce que*, précisément, elles nous confrontent avec nos responsabilités. Le second élargissement est de ces occasions : un risque, mais qui peut devenir une chance pour l'Europe. Car pour le réaliser pleinement, il faut garantir un minimum d'efficacité aux institutions existantes. Pour que la Communauté puisse survivre, il faut procéder au moins à certaines réformes immédiates et inévitables.

Le Conseil des Ministres

En premier lieu, il s'agit de revoir le fonctionnement du Conseil des Ministres, organe central de l'édifice communautaire, paralysé par l'habitude fatale de recourir aux décisions unanimitaires, si nous voulons avoir une Communauté capable de s'exprimer, capable de prendre des décisions importantes.

Je ne me lasserai jamais de répéter qu'il faut abandonner le vote à l'unanimité - difficile à 6, impossible à 9, utopique à 12. Il faut revenir au vote majoritaire tel qu'il est prévu par le Traité de Rome.

Cela ne veut pas dire qu'on passera outre à l'intérêt vital d'un État membre, procédé qui serait contraire à l'esprit communautaire même.

Mais il ne faut pas non plus continuer à tolérer à l'avenir cette pratique malencontreuse, permettant à un État, sans motivation aucune, de s'opposer à un vote majoritaire en déclarant « vital » tel ou tel point de l'ordre du jour du Conseil.

Il faut éliminer ou, du moins, réduire ces tentatives conduisant inévitablement, à plus ou moins brève échéance, à un blocage total.

S'il est certes difficile, sinon impossible, de définir d'une façon claire et précise cette notion vague et extensible à volonté d'« intérêt vital », il faudrait au moins élaborer une sorte de « code de bonne conduite », prévoyant des procédures, délais et garanties, assortis d'un contrôle approprié.

Un État membre qui estime son intérêt vital en cause devrait le faire savoir avant la réunion du Conseil par une explication motivée et chiffrée.

La Commission

La Commission, elle aussi, aura à surmonter quelques difficultés. N'oublions pas que dans les années à venir la Communauté risquera de se voir affrontée à des problèmes inconnus aujourd'hui encore, et qu'elle

embrassera dans ses compétences des domaines et matières autrement importants que ceux dont elle débat actuellement. Il s'agit donc d'en préserver la cohérence et l'efficacité.

D'ailleurs, dans la mesure où l'article 155 du Traité CEE trouvera une application plus régulière, c'est-à-dire pour autant que le Conseil acceptera de déléguer plus fréquemment certaines compétences d'exécution à la Commission, cette dernière retrouvera sa mission originelle, qui est d'être le moteur de l'intégration, au lieu de se résigner au rôle d'un simple secrétariat général. Dans une Commission composée de 16 ou 17 commissaires, le principe de la collégialité serait fatalement atteint.

De nombreuses propositions tendent à démocratiser la procédure de nomination et à réduire quelque peu l'influence nationale dans les « négociations » de nomination des membres de la Commission; d'autres, en revanche, touchent à la composition même de cette Commission. Certains ont suggéré de réserver aux « grands » un membre permanent et d'offrir aux « petits » un nombre limité de postes qu'ils occuperont à tour de rôle. Procédure à laquelle je ne saurais me rallier, vu la discrimination flagrante qui en résulterait.

La solution prévoyant un membre par pays me semble de loin préférable à cette dernière, même si elle doit provoquer le mécontentement des « grands ». On pourrait même leur proposer un compromis consistant à leur accorder d'office la présidence, de sorte que l'un d'eux puisse disposer de deux commissaires : la présidence ou la double « représentation » appartiendrait alors à tour de rôle à l'un des « grands ».

Le Parlement européen

Le nombre des parlementaires augmentera et passera des 410 directement élus en 1979 à près de 600 après l'adhésion des 3 pays candidats. Le travail au niveau du Parlement européen se ressentira à coup sûr de cette « inflation » de parlementaires. La coopération, la concertation, n'en seront que plus difficiles.

Ainsi le regroupement au niveau communautaire des partis nationaux appartenant à une même famille politique s'avérera plus délicat encore.

Le problème des langues

Plus importants parce qu'« émotionnalisés » et touchant au subconscient national des différents membres, seront les problèmes « techniques » que posera l'emploi des langues. Traditionnellement, la Communauté devra vivre et travailler, après l'élargissement, avec 9 langues officielles. A moins d'opérer une distinction entre langues officielles et langues de travail, réduites au nombre de 2 ou 3 tout au plus. Mesures de rationalisation nécessaires sans aucun doute, mais qui ne manqueront pas de susciter de vives réticences. Cependant, ainsi que le prouve l'expérience d'autres organisations internationales, telle par exemple l'ONU, ces difficultés devront et pourront être surmontées dans l'intérêt de tous. Ainsi, cet élargissement aura des répercussions importantes à l'intérieur de la Communauté, mais aussi - last but not least - à l'extérieur de ses frontières.

Les problèmes internationaux

L'extension des limites géographiques de la CEE influera sur sa politique étrangère qui, pour autant qu'elle existe, devra être repensée.

Les relations avec la Turquie

Ceci vaut particulièrement pour les relations avec la Turquie. Depuis 1963, la Communauté et la Turquie sont liées par un accord d'association, dont l'objectif implicite et final réside dans une éventuelle adhésion définitive de la Turquie. Or, tant les dates de conclusion que le contenu des accords d'association avec la Grèce et la Turquie, montrent que la Communauté a toujours été bien soucieuse d'instaurer et de maintenir un équilibre - surtout politique - dans ses relations avec les deux pays.

Cependant, face à la demande d'adhésion de la Grèce et à son accueil favorable par la CEE, la Turquie, bien

qu'elle ne s'y oppose point, craint que cet équilibre ne soit rompu.

De surcroît, elle souhaite que l'admission de la Grèce ne puisse porter préjudice à ses chances d'adhésion éventuelle. Aussi, certains suggèrent-ils que la Turquie soit associée de manière informelle aux consultations politiques à l'intérieur de la Communauté élargie. Quel meilleur moyen, en effet, de lui témoigner une certaine forme de reconnaissance pour l'engagement politique en faveur de l'Europe qu'elle n'a cessé de manifester ces derniers temps?

D'autres ont proposé de faire participer la Turquie aux consultations de coopération politique, chaque fois que ses intérêts sont en jeu. D'autres encore ont cru pouvoir la faire participer aux réunions du Conseil européen, institution qui, de toute façon, n'a pas, à proprement parler, la qualité d'organe « constitutionnel » des Communautés. Afin d'éviter de créer ainsi pour la Turquie un statut spécial à l'intérieur de l'Europe communautaire, l'idée d'exclure la discussion des problèmes bilatéraux gréco-turcs des réunions de coopération politique a été, également, avancée.

Une solution satisfaisante devrait être trouvée d'autant plus facilement que la Communauté, à maintes occasions, a fait savoir qu'elle ne désirait nullement être mêlée aux conflits gréco-turcs au sujet de Chypre ou de la mer Egée. Quant aux Grecs, ils ont fait savoir qu'ils ne recourront point à leur droit de veto pour s'opposer à une demande d'adhésion de la Turquie.

La politique méditerranéenne

Sur le plan économique, en revanche, la Communauté se voit reprocher de favoriser, par l'élargissement, l'« érosion » de l'accord d'association avec la Turquie; car en généralisant les rapports préférentiels avec des pays méditerranéens concurrents, les avantages commerciaux et autres accordés à la Turquie perdraient de leur utilité. D'ailleurs, pour les mêmes raisons, c'est l'ensemble de la politique méditerranéenne de la Communauté qui se verra remise en cause. « A quoi bon conclure des accords préférentiels — diront les responsables des pays du Maghreb et du Maschrek — si l'exportation de nos produits vers la CEE vient se heurter à la concurrence massive des produits similaires grecs, portugais et espagnols, qui circuleront librement à l'intérieur de la Communauté? »

Pour sortir de cette impasse, on pourrait imaginer une solution provisoire et partielle, consistant à octroyer à ceux des pays associés qui n'en bénéficient pas encore, des préférences et des avantages, sans exigence de réciprocité, à l'image des stipulations de la Convention de Lomé.

Toutefois, à plus long terme, une réforme des relations de la Communauté avec les pays du bassin méditerranéen s'imposera dans le sens d'une coopération accrue et basée sur une certaine planification. Il va sans dire qu'ici encore une meilleure division internationale du travail dans, et avec, les pays de la région méditerranéenne aiderait à éviter des surproductions de part et d'autre, et à ouvrir aux produits méditerranéens le vaste marché communautaire dont leurs économies encore jeunes ont tellement besoin.

Le Tiers-Monde

Les pays du Tiers-Monde, eux aussi, commencent à se plaindre de ce que le transfert de ressources (non négligeables) nécessité par cette adhésion de trois pays situés à mi-chemin entre le sous-développement et l'industrialisation viendrait freiner sérieusement la disposition de la Communauté à maintenir le niveau actuel de son aide à la coopération avec les pays en voie de développement.

Rien ne me semble plus incertain. Les trois futurs membres de la Communauté ont tous des liens privilégiés avec certaines régions du Tiers-Monde, et insisteront sûrement pour que ces liens soient maintenus, voire améliorés. Par ailleurs, en raison des affinités de certains d'entre eux avec d'autres parties du monde (par exemple: l'Amérique latine), de nouvelles perspectives de fructueuse collaboration entre la CEE et ces régions pourraient s'ouvrir.

Il n'en reste pas moins vrai qu'avant même l'adhésion définitive des trois pays candidats, des difficultés

autrement plus sérieuses surgiront. A titre d'illustration, je me bornerai à citer le cas du Moyen-Orient, à propos duquel l'Espagne, qui n'entretient pas de relations diplomatiques avec Israël et ne l'a même pas officiellement reconnu, devrait revoir ses positions. Dans la négative, je vois mal comment Madrid pourrait se rallier aux déclarations communautaires sur la situation dans cette région.

Un facteur supplémentaire d'incertitude tient également à :

L'attitude des États-Unis

Jusqu'à présent, les États-Unis ne se sont que fort peu souciés de ce second élargissement. Officiellement, l'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne (plus tard éventuellement celle de la Turquie), contribuerait à la stabilisation politique d'une région d'une importance stratégique capitale et permettrait une répartition plus égalitaire des moyens financiers réservés par l'Europe et par les États-Unis au développement économique de ces pays. Il est vrai que la perspective de voir tous les pays membres de la CEE rejoindre tôt ou tard l'OTAN est bien attrayante pour les autorités américaines.

Mais théoriquement, il est permis de redouter l'opposition des États-Unis à ce que la Communauté élargie vienne jouer un rôle plus important en Méditerranée, qu'ils dominent depuis maintenant plus de 30 ans. De plus, ils verront certainement d'un œil plutôt malveillant la CEE, première puissance commerciale du monde, creuser encore l'écart qui la sépare de son « second », c'est-à-dire : des États-Unis. Du côté des groupes d'intérêts américains, les protestations suscitées de tout temps par les accords commerciaux de la CEE avec les pays méditerranéens seront probablement renouvelées. Le poids renforcé que possédera la Communauté élargie dans la politique internationale risque fort d'ajouter aux tensions économiques que connaissent les relations États-Unis-Europe.

Or, vu leur interdépendance, et l'Europe et les États-Unis auront le plus grand intérêt à ce que d'éventuelles divergences ne dégénèrent pas au point d'hypothéquer gravement l'évolution de leurs relations.

Quelle Europe?

L'énumération de tous ces problèmes économiques, institutionnels et internationaux, dont beaucoup sont bien antérieurs au nouvel élargissement qui, en somme, ne viendra que les amplifier, m'a permis de procéder à une démythification de certains d'entre eux et de réduire d'autres à leurs justes proportions. J'ai consciemment renoncé à tout chiffrage ou quantification, car j'estime que l'évolution incertaine des affaires mondiales et les errements constants des affaires européennes rendent une telle tentative extrêmement aléatoire et n'offrent point les garanties d'exactitude nécessaires.

Les quelques suggestions et remèdes que je viens d'avancer sont loin d'être originaux, j'en conviens, et ne sont certainement pas les seuls valables. De toute façon, ce n'est qu'à la condition qu'ils soient enfermés dans une conception globale et qu'ils soient axés sur des objectifs bien définis, qu'ils permettront de faire « redémarrer » l'unification européenne.

En effet, toute définition des modalités de l'élargissement dépend largement de la conception qu'on se fait de l'avenir de l'Europe. Quelle Europe voulons-nous?

Une Europe réduite à une zone de libre-échange, présentant l'embryon d'une politique commune dans le domaine agricole, dotée d'institutions fonctionnant à la manière de simples organes administratifs? Ou bien une Europe respectueuse des objectifs de ses fondateurs, développant une dynamique propre et qui, à la longue, se transformera en une véritable Communauté, voire en une Union européenne dotée d'institutions communes capables de prendre des décisions dans l'intérêt général?

Les mesures transitoires

C'est à la lumière de cette alternative que devra être réglée la question des mesures de transition dont tout le monde s'accorde à penser qu'il convient d'en faire bénéficier les trois pays méditerranéens.

Pour entrer dans une vaste zone de libre-échange, ces pays n'auront besoin de recourir qu'à des mesures transitoires peu étendues. Car tous les trois sont, d'une façon ou d'une autre, liés à l'Europe communautaire : la Grèce par un accord d'association, le Portugal par des accords de libre-échange et l'Espagne par un accord commercial préférentiel.

Si, en revanche, les Neuf, ainsi que les trois nouveaux membres, se montrent décidés à préserver l'acquis communautaire tel qu'il existe, avant de progresser ensemble sur la voie de l'intégration européenne, ces mesures transitoires devront être plus substantielles.

Prévoir une période transitoire à durée fixe, à moins qu'elle ne soit d'une longueur excessive, est loin de garantir qu'à son échéance les nouveaux membres soient à même de remplir l'intégralité des obligations découlant de leur « membership ». L'expérience du premier élargissement est là pour le prouver : c'est ainsi que « pour avoir voulu trop se hâter en limitant à cinq ans la période transitoire, la Communauté n'a pas encore digéré son passage de six à neuf », en ce qui concerne tout particulièrement le domaine agricole, « où le Royaume-Uni par exemple vit en état de dérogation quasi-généralisée ». (Le Monde du 13.05.1978).

D'une façon générale, une approche flexible et souple serait préférable. Dans ce sens, la « fresque » de la Commission contient des indications qui méritent qu'on s'y attarde. D'après elle, « il paraîtrait indiqué de subdiviser la période de transition (dans la mesure où elle dépasserait cinq ans — durée minimale) en deux étapes, dont chacune correspondrait à des progrès bien définis ». Ces « progrès à accomplir pendant chacune des deux étapes, feraient l'objet de programmes de transition spécifiques, par secteurs ou groupes de secteurs ». S'il se vérifiait, « sur la base de constatations objectives », que ces programmes n'ont pas pu être réalisés, il devrait y avoir la possibilité de prolonger la première étape sans modifier pour autant la durée totale de la période de transition, qui serait au maximum de 10 ans.

Tout en souscrivant, en principe, à cette proposition, je préférerais néanmoins faire abstraction de l'élaboration de tout calendrier. Nous pourrions tout simplement nous limiter à l'établissement de critères économiques, objectifs autant que possible : au fur et à mesure qu'ils seraient remplis, une nouvelle étape se trouverait pour ainsi dire automatiquement franchie. Car l'égalité des droits ne devrait être octroyée que s'il y avait égalité des obligations.

Parler, dans ce contexte, des risques de voir apparaître une « Europe à deux vitesses » me paraît injustifié. Bien au contraire, c'est en dissociant droits et obligations qu'on aboutirait à créer à l'intérieur de la Communauté plusieurs catégories de membres. Il s'agit, en réalité, de préparer les nouveaux membres à exercer et à assumer l'intégralité des droits et obligations découlant de leur appartenance à la Communauté. C'est en y consacrant un peu plus de temps aujourd'hui, que demain nous arriverons à nous épargner bien des difficultés, sur la voie à emprunter et à suivre tous ensemble.

Ensemble avec la Grèce, le Portugal et l'Espagne, nous devrions nous mettre autour d'une table de conférence et projeter l'Europe telle que nous la voulons pour les années 80/90, à l'image de nos prédécesseurs qui, à Messine, ont posé les bases de tout ce que nous avons bâti depuis 1957.

Et - qui sait? - ce seront peut-être les nouveaux membres qui, en venant renforcer le rang des petites et moyennes puissances, traditionnellement intégrationnistes, et en adhérant pleinement aux finalités politiques de la construction européenne, aideront l'Europe à trouver le second souffle dont elle a tant besoin.

Politique agricole commune