

## «Élargissement de la Communauté: problèmes et perspectives» dans 30 jours d'Europe (septembre 1977)

**Légende:** Dans son édition de septembre 1977, la revue mensuelle française 30 jours d'Europe publie un dossier sur le futur élargissement de la Communauté à la Grèce, au Portugal et à l'Espagne, analysant la situation de chacun des trois pays et les implications de leur adhésion aux Communautés européennes.

**Source:** 30 jours d'Europe. Dir. publ. Fontaine, François ; Réd. chef Chastenet, Antoine. Septembre 1977, n° 230. Paris: Service de presse et d'information de la Commission des Communautés européennes. "Élargissement de la Communauté", auteur: Massip, Roger; Dreyer, Peter; Everling, Ulrich, p. 27-35.

**Copyright:** Libre reproduction, mention d'origine obligatoire.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/elargissement\\_de\\_la\\_communaute\\_problemes\\_et\\_perspectives\\_dans\\_30\\_jours\\_d\\_europe\\_septembre\\_1977-fr-c48f7808-e07f-447e-8bbe-e5879b664f87.html](http://www.cvce.eu/obj/elargissement_de_la_communaute_problemes_et_perspectives_dans_30_jours_d_europe_septembre_1977-fr-c48f7808-e07f-447e-8bbe-e5879b664f87.html)

**Date de dernière mise à jour:** 06/02/2014

## Élargissement de la Communauté Problèmes et perspectives

Parmi les problèmes qui se posent actuellement à la Communauté européenne, celui de son élargissement à trois nouveaux pays méditerranéens est l'un des plus importants pour l'avenir des Européens.

Après la Grèce et le Portugal, l'Espagne vient, en effet, de déposer officiellement sa demande d'adhésion au Marché commun.

La transformation de la Communauté des Neuf en une Communauté à douze, qui entraînera un rééquilibrage de l'Europe vers le sud, présente des avantages politiques certains. Elle comporte aussi des inconvénients économiques de taille.

Nous présentons dans ces pages un premier dossier — établi avec l'aide de Roger Massip et de Peter Dreyer — sur ces problèmes, en souhaitant qu'il permette à nos lecteurs de mieux suivre le grand débat qui s'ouvre à propos de l'éventuel élargissement de la Communauté.

### I. Les exigences à concilier

On serait tenté de croire que les demandes d'adhésion à la Communauté européenne présentées par la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont été motivées par les succès économiques obtenus par le Marché commun, et que les trois pays candidats spéculent avant tout sur les profits qu'ils attendent de leur entrée dans le club européen.

#### Politique d'abord

En réalité, l'attraction exercée par la Communauté est d'abord d'ordre politique. Si les Grecs, les Portugais et les Espagnols veulent entrer dans le camp des nations démocratiques de l'Europe occidentale, c'est parce qu'ils pensent pouvoir bénéficier, sur le plan moral, d'une appartenance honorable qui rehausserait le prestige des dirigeants actuels d'Athènes, de Lisbonne et de Madrid, consoliderait leur position et faciliterait leur tâche.

Ces candidatures fortement justifiées, qui s'inscrivent d'ailleurs dans l'ordre naturel des choses, posent cependant quelques problèmes sérieux.

Il est hors de doute que l'extension de la Communauté européenne en direction du Sud serait salubre dans la mesure où elle peut rééquilibrer la confédération européenne en formation, qui se trouve aujourd'hui très nettement orientée vers le monde anglo-germanique. Il est évident aussi que les Neuf doivent avoir à cœur d'affermir des démocraties que leur jeunesse rend singulièrement fragiles. Ce sont là des arguments d'ordre politique sérieux, mais qui ne sauraient faire oublier les problèmes, les inconvénients, même d'ordre économique, que comportent les trois candidatures.

#### Importantes disparités économiques

Ces inconvénients sont la conséquence directe des disparités qui existent entre les Neuf et les candidats méridionaux, ainsi que de la nature particulière de leurs économies. On ne peut méconnaître, par exemple, l'importance des différences qui existent entre le revenu moyen des trois aspirants et celui des pays de l'actuelle Communauté. La gravité de la crise qui affecte les économies dans ces trois pays, ainsi que l'ampleur de leurs besoins en capitaux et en investissements constituent également des facteurs perturbateurs.

Ces difficultés n'ont, naturellement pas échappé à la Commission européenne. Dès la fin du mois de mai dernier, elle a demandé aux ministres des Affaires étrangères des Neuf de se montrer très prudents avant

d'engager des négociations décisives avec les Trois.

La Commission européenne n'a pas manqué de souligner tout particulièrement le fait que les structures économiques et les conditions sociales et démographiques en Grèce, au Portugal et en Espagne sont très différentes de celles des Neuf, que le degré d'industrialisation des trois pays candidats est très inégal et, enfin, que leurs agricultures sont très en retard pour ce qui fait la force actuelle de la Communauté, c'est-à-dire les céréales et les produits animaux, alors qu'elles sont, au contraire, redoutables pour le vin, les fruits et les légumes.

Cette dernière menace a paru si sérieuse au gouvernement français qu'il a officiellement déposé, fin juillet à Bruxelles, un mémorandum qui demande une réforme complète des règlements communautaires en ce qui concerne les produits agricoles méditerranéens avant toute adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne.

On doit noter enfin que l'entrée des Trois dans la Communauté européenne risquerait, si l'on n'y prend garde, de vider de leur contenu les préférences concédées à d'autres pays riverains de la Méditerranée avec lesquels la Communauté a passé des accords d'association.

### Une approche pragmatique

Le problème qui se pose ainsi aux Neuf peut être formulé de la façon suivante : comment pourra-t-on trouver une formule qui concilie l'exigence politique et les obstacles économiques, une formule qui permette d'accueillir des nations à qui l'Europe est politiquement nécessaire, sans courir le risque d'affronter par la suite des difficultés insurmontables ?

Lorsque fut décidé, en 1972, le passage de six à neuf, on jugea nécessaire de prévoir une période de transition calculée en années. Comme l'a indiqué Pierre Uri (*Le Monde*, 3-4 avril 1977), on prenait ainsi le pari « *qu'au bout de délais prédéterminés, la Grande-Bretagne pourrait, par exemple, absorber les produits agricoles dans son coût de la vie, ou participer pleinement aux financements communautaires* ».

Cette méthode n'a pas donné de résultats concluants. Aussi, au vu de cette expérience faite pour la Grande-Bretagne, la Commission européenne a-t-elle recommandé que l'on s'abstienne cette fois-ci de fixer un calendrier précis. Elle préfère, dans le cas présent, procéder plus prudemment, par petites étapes, et dans un esprit résolument pragmatique.

Dans cette perspective, on pourrait par exemple concevoir que la participation totale des Trois à certains des mécanismes et des règles de la Communauté puisse dépendre de critères donnés, que les désarmements douaniers soient conditionnés par la réduction des déficits extérieurs ou des taux d'inflation, que les contributions aux financements communautaires dépendent de l'élévation du niveau du revenu par tête, etc.

Les difficultés suscitées par les nouvelles candidatures ne se limitent pas au domaine économique. Elles touchent au domaine institutionnel. Il est certain que le nouvel élargissement rendra plus problématiques des décisions que les Neuf ont déjà peine à prendre.

### La relance nécessaire

Faudra-t-il revenir à la lettre des Traités, c'est-à-dire à la procédure du vote majoritaire au sein du Conseil des ministres communautaires, et supprimer, du même coup, le droit de veto ? Cette éventualité a été à plusieurs reprises envisagée par certains commentateurs, qui n'hésitent pas à affirmer que le retour au vote majoritaire est la condition préalable de l'élargissement.

La Communauté se trouve aujourd'hui placée dans une situation qui ressemble beaucoup à celle de 1972. Lorsque la Grande-Bretagne y fut admise, de nombreuses voix s'élevèrent pour souligner la nécessité de

l'approfondir avant de l'élargir. Il en sera de même lorsque les portes du Marché commun s'ouvriront aux trois nouveaux pays.

Si les Européens refusaient une relance, prenant comme objectif une coordination meilleure des efforts au sein d'une organisation toujours plus consciente de la primauté qui doit être accordée aux intérêts de tous sur les intérêts de chacun, la Communauté risquerait fort de devenir une grande zone de libre-échange, c'est-à-dire une organisation où le Marché commun irait se fondre et se diluer, celle-là même que la France a toujours combattue avec la dernière énergie.

Roger Massip

## II. les candidats

### Grèce : de sérieux problèmes à résoudre

La Grèce est associée à la Communauté européenne depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1962. A l'époque, il avait été convenu que le régime d'association préparerait l'adhésion. L'arrivée au pouvoir des colonels en 1967 suspendit le processus, qui reprit en 1974, aussitôt après le retour de M. Caramanlis à Athènes.

La demande d'adhésion, officiellement présentée le 12 juin 1975, a été accueillie avec sympathie par les Neuf. La Grèce de M. Caramanlis remplissait, en effet, les conditions requises : il s'agit d'un pays européen doté d'un régime de démocratie parlementaire.

Il fut reconnu dès le début que les problèmes les plus difficiles se situeraient sur le plan économique.

L'accord d'association de 1962 prévoyait la mise en œuvre progressive de l'Union douanière avec la Communauté, s'étendant sur une période de douze à vingt-deux ans. La remise en vigueur de l'accord d'association, en août 1974, a fait resurgir les difficultés classiques que posent, dans le domaine du commerce des produits agricoles, les relations entre la Communauté et les pays méditerranéens. La France et l'Italie ont fait immédiatement valoir qu'elles sont productrices de vin, d'agrumes et de légumes, tous produits que la Grèce souhaite pouvoir vendre aux pays de la Communauté. Cet accord a cependant permis à l'économie grecque de se rapprocher quelque peu de celle de la Communauté. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1968, toutes ses exportations industrielles et une grande partie de ses exportations agricoles peuvent entrer sans droits dans la Communauté. En contrepartie, les deux tiers des exportations des Neuf entrent sans payer de droits en Grèce. Mais ce pays bénéficie d'un calendrier de désarmement douanier plus lent, qui doit lui permettre de protéger son industrie naissante.

Sur le plan financier, la Grèce souhaite obtenir une nouvelle aide d'un montant de 400 millions de dollars pour une période de cinq ans. Elle souhaite également que la Communauté prenne des dispositions favorisant la libre circulation de ses travailleurs dans le Marché commun.

Les négociations ont commencé

Les négociations en vue de l'adhésion de la Grèce à la Communauté ont commencé le 27 juin 1976 à Bruxelles. Rien ne permet aujourd'hui de prévoir la date de leur conclusion. Il semble de plus en plus improbable qu'elles puissent aboutir avant le début de 1979. Certains parlent même de 1981.

Lors de la réunion qui s'est tenue à Bruxelles le 25 juillet dernier, M. Papaligouras, ministre de la Coopération, qui dirige la délégation des négociateurs grecs, a pressé la Communauté d'accélérer le mouvement. M. Simonet, ministre belge des Affaires étrangères, qui préside actuellement le Conseil des ministres de la Communauté, lui a répondu qu'il comprenait très bien l'impatience des Grecs et a reconnu que la phase exploratoire des négociations ne pouvait s'étirer indéfiniment.

Les Grecs font valoir que l'impact économique de leur adhésion à la Communauté sera faible. La Grèce ne

compte que neuf millions d'habitants. Son produit national n'atteignait pas le dixième de celui de la Grande-Bretagne en 1973. Le revenu par habitant y est comparable à celui de l'Irlande. Son taux de croissance — elle vient de loin — est l'un des plus rapides d'Europe.

De leur côté, les Neuf qui, pour des raisons politiques, ont accueilli la candidature d'Athènes avec beaucoup de faveur, se montrent très soucieux des implications économiques qu'elle entraîne, surtout dans le domaine de l'agriculture. Près de 36 % de la main-d'œuvre grecque est, en effet, employée dans l'agriculture, qui compte pour 16 % dans le PNB du pays, soit le triple de la moyenne communautaire.

De plus, les récentes demandes d'adhésion à la Communauté formulées par le Portugal et l'Espagne ont ajouté une nouvelle dimension au problème. Les Grecs ont rejeté l'idée d'une globalisation des négociations d'adhésion, faisant valoir que leur demande devait être traitée selon ses propres mérites et que la négociation était déjà avancée. La Communauté a accepté ce point de vue, tout en précisant qu'il existait des problèmes communs aux trois pays.

Les obstacles les plus sérieux : fruits, légumes et vin

Lors des discussions qui ont déjà eu lieu, des progrès ont été réalisés dans les trois domaines examinés jusqu'à présent, à savoir la libre circulation des produits industriels et l'adoption par la Grèce du Tarif Extérieur Commun, les relations extérieures et la politique générale.

Restent en suspens le problème de la durée de la période transitoire, les exceptions demandées par Athènes pour protéger ses industries naissantes, l'application par la Grèce du régime des préférences généralisées et la demande grecque de considérer la totalité de la péninsule hellénique comme une zone de développement.

Enfin, demeurent les problèmes agricoles, problèmes dont la solution est très délicate, même si les Grecs insistent sur la complémentarité de leur production agricole par rapport à celle de la Communauté. Certains de ces problèmes sont très particuliers, par exemple celui des olives : les prix pratiqués dans la Communauté peuvent provoquer des excédents d'olives grecques, moins chères que les olives italiennes. D'autres sont plus gênants, plus graves aussi. Ils concernent essentiellement les fruits, les agrumes et le vin.

Si la production grecque de ces produits, qui n'est pas d'une importance considérable, ne comporte en elle-même pas de danger excessif, elle ne peut être traitée différemment de celle des deux autres pays candidats : l'Espagne et le Portugal. La France et l'Italie sont particulièrement sensibles à cet aspect des choses et souhaitent une importante refonte de la politique agricole de la Communauté en ce qui concerne les produits méditerranéens (voir p. 28), refonte qui doit être conduite parallèlement aux négociations avec la Grèce.

### **Portugal : assurer l'actuelle consolidation**

Les relations entre le Portugal et la Communauté européenne avant la révolution portugaise étaient concrétisées par l'accord de libre-échange entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973. Il s'agissait d'un accord strictement commercial.

Aussitôt après les événements d'avril 1974, M. Mário Soares se rend à Bruxelles. C'est un voyage de caractère exploratoire. La Commission européenne évoque alors le soutien que la Communauté pourrait apporter « à la volonté de redressement démocratique et économique du Portugal ».

Le 11 juin 1975, la Commission européenne soumet au Conseil des ministres des Neuf un ensemble de propositions visant non seulement l'amélioration et l'extension de l'accord de libre-échange, mais également une aide financière immédiate et substantielle.

Le 20 janvier 1976, le Conseil des ministres de la Communauté autorise la Commission européenne à ouvrir des négociations avec le Portugal pour développer l'accord de 1973, et le 20 septembre de la même année, deux protocoles additionnels sont signés, dont l'un prévoit une nouvelle aide financière à partir de 1978.

En février et en mars 1977, M. Mário Soares entreprend un tour des capitales européennes. Il se rend à Bruxelles où il confère avec M. Roy Jenkins. Après ce voyage, il déclare qu'il faudra au moins dix ans pour que le Portugal devienne membre à part entière de la Communauté.

### La demande d'adhésion

La demande d'adhésion a été adressée le 28 mars 1977. L'avis de la Commission européenne est que les négociations pourraient commencer au printemps de l'année prochaine. Le traité d'adhésion pourrait être signé en 1980 ou 1981. Une période de transition sera, de toute manière, nécessaire, et sa durée se situerait entre cinq et sept ans, ce qui renvoie à une dizaine d'années la participation active du Portugal à la Communauté.

### Une guérison difficile

Il n'est pas facile d'apprécier la situation et les perspectives économiques actuelles du Portugal, les éléments contradictoires et les impondérables étant trop nombreux. Ainsi, par exemple, comment convient-il d'apprécier une confiance naissante, mais réelle, ou l'espoir que la stabilité politique encore toute récente durera, lorsqu'en même temps il n'est que trop évident que le pays est atteint de blessures trop graves pour pouvoir s'en remettre rapidement ?

La guérison est-elle possible ? Combien de temps demandera-t-elle ? Les amis du Portugal continueront-ils à lui venir en aide comme ils l'ont fait jusqu'à présent ? Les Portugais eux-mêmes conserveront-ils la conviction — et la réponse qui sera réservée à leur demande d'adhésion à la Communauté européenne pourrait bien, dans ce contexte, jouer un rôle déterminant — qu'ils peuvent, sans risque, compter sur leur aide ?

Tenter de répondre à ces questions relève de la spéculation. En outre, dans la mesure où elles concernent les années à venir, elles s'estompent quelque peu devant le besoin urgent pour le pays de faire d'abord face aux échéances immédiates. Ce qui ne signifie pas que les Portugais ne pensent pas à l'avenir plus lointain.

### L'aide internationale

Actuellement, le fait le plus important est qu'après de longues et difficiles négociations, il a été possible d'organiser une aide internationale au Portugal. Elle se situerait, d'après certains observateurs diplomatiques de Lisbonne, autour de 800 millions de dollars. Cependant, si une telle somme a déçu quelques espoirs, le fait que de très nombreux pays aient décidé d'y participer constitue un signe encourageant de l'intérêt que porte la Communauté internationale au redressement du Portugal. Alors que les États-Unis (avec 300 millions de dollars) et l'Allemagne fédérale (avec 200 millions) supportent la plus grosse part de cette opération, il n'était pas certain, en effet, que huit autres pays industrialisés du monde occidental, et même le Venezuela, se joignent à eux comme ils l'ont fait.

Entre-temps, le pays a reçu et continue à recevoir d'autres aides financières importantes. Elles lui viennent surtout des États-Unis et de la Communauté européenne (par l'intermédiaire de la Banque européenne d'Investissement). Individuellement, quelques pays plus petits, comme la Norvège et la Suède, fournissent aussi une aide importante. Toutefois, dans l'ensemble, ces aides sont toutes liées à des projets spécifiques — essentiellement en relation avec les infrastructures et l'industrie —, cependant que l'aide globale internationale des gouvernements servirait à combler le déficit de la balance des paiements du pays.

Cette opération ne pourra pas non plus être unique. En dépit du fait que les crédits rendus disponibles permettent de faire face au montant global du déficit d'un milliard de dollars prévu pour cette année, d'autres crédits seront nécessaires pour 1978 et les années suivantes. Ainsi, le plan prévoit que le déficit qui

correspond cette année à 5 % du produit national brut sera progressivement ramené à 2 % du PNB en 1980. Mais comme le plan prévoit aussi une expansion importante du PNB au cours des années à venir, le déficit sera toujours considérable dans trois ans, même si les objectifs du plan sont atteints.

Selon les déclarations d'un ambassadeur européen en poste au Portugal, ce dont le pays a besoin, c'est d'un mini-plan Marshall pour lui tout seul. C'est de cette manière seulement qu'il pourra surmonter les effets de 48 années de dictature et des deux années de désagrégation politique qui ont suivi. Actuellement, le gouvernement de M. Mário Soares — minoritaire — doit faire face à une situation caractérisée par les faits suivants :

- Les colonies, source pendant longtemps d'une partie importante de la richesse du pays, ont été entièrement et brutalement perdues.
- Quelque 700.000 rapatriés en provenance de ces colonies doivent être intégrés dans une population métropolitaine d'environ 9 millions de personnes.
- Des emplois doivent être trouvés pour quelque 120.000 militaires (les forces armées du pays ont été ramenées de 160 à moins de 40.000 hommes).
- Le taux de chômage, qui est au moins de 15 %, a été aggravé par l'impossibilité, due à la crise économique mondiale, dans laquelle se trouvent les travailleurs portugais de trouver facilement des emplois ailleurs, en Europe occidentale, comme ils ont pu le faire jusqu'à présent.
- L'explosion salariale du début de la révolution de 1974 a fait faire un bond à la consommation et, donc, aux importations dans un pays qui n'a jamais été capable de compenser par ses exportations ses achats à l'étranger.
- Les envois de devises des Portugais travaillant encore à l'étranger ont beaucoup diminué.
- Les revenus du tourisme étranger, poste important dans la balance des paiements du Portugal, ont considérablement diminué depuis 1974, bien qu'une amélioration soit possible cette année.
- L'augmentation des prix du pétrole a considérablement alourdi le coût des importations.
- Un certain exode de personnes fortunées et de leurs capitaux, pour ne rien dire de la fuite des cerveaux, a indiscutablement eu lieu.

L'inflation galopante, non encore contrôlée, a été l'une des conséquences pratiquement inévitable de cette longue liste de mésaventures économiques.

#### Les investissements étrangers

Parmi les mesures envisagées par les autorités pour rendre vigueur à l'économie du pays, l'encouragement aux investissements étrangers vient en bonne place. Il va presque sans dire que pendant la période d'incertitude qui a suivi la révolution d'avril 1974, ces investissements ont virtuellement entièrement disparu.

Or, la mesure dans laquelle les efforts déployés actuellement, notamment la promesse de bénéfices intéressants pour les investisseurs étrangers, seront couronnés de succès reste incertaine (à ce propos, les nouveaux investissements par des firmes portugaises sont plutôt hésitants).

Assurément, les avantages offerts aux sociétés étrangères disposées à construire de nouvelles usines au Portugal ou à y développer des établissements existants sont considérables. Assurément aussi, les salaires portugais sont restés bas comparés à ceux de la plupart des pays d'Europe occidentale. En outre, il est évident que la main-d'œuvre est abondante.

Selon certaines indications, les firmes étrangères (européennes plutôt qu'américaines, mais même ces dernières) manifestent actuellement plus d'intérêt qu'il y a un an. Il semble toutefois que cet intérêt, s'il se traduit par des décisions concrètes, ne se matérialisera pas avant au moins un an ou deux. Il faudra donc, semble-t-il, un certain temps avant qu'il soit clairement établi que le processus de consolidation actuellement engagé est une affaire durable.

### **Espagne : ne plus vivre au-dessus de ses moyens**

Une demande d'association semblable à celle de la Grèce avait été présentée en février 1962 par le gouvernement espagnol. Elle était restée sans suite, et c'est un simple accord commercial qui avait été signé le 27 juin 1970.

En juin 1973, de nouvelles négociations avaient été engagées en vue de développer cet accord commercial. Elles furent cependant bloquées par la Communauté en octobre 1975, après la condamnation à mort, par la justice espagnole, d'un certain nombre de militants autonomistes.

Les négociations reprennent en février 1976. Mais elles sont lentes et prudentes. Tout se passe alors comme si l'on voulait, avant d'aller plus loin, attendre de voir plus clair dans l'évolution du régime espagnol après la mort de Franco.

Les négociations s'annoncent difficiles

Le 12 mai 1976, une résolution adoptée par le Parlement européen précise les conditions préalables à toute demande d'adhésion de l'Espagne. Ces conditions visent le rétablissement des libertés politiques.

Peu de temps après les élections libres et la mise en place des nouvelles Cortès, l'Espagne introduit officiellement, le 22 juillet 1977, la demande d'adhésion.

Les négociations s'annoncent difficiles, en particulier en raison de l'importance de l'agriculture espagnole. La péninsule exporte de grandes quantités d'agrumes, de vin et d'huile d'olives, et elle peut devenir une concurrente très dangereuse pour les producteurs du midi de la France et italiens.

Dès le début de 1977, certains experts, notamment à Paris, estimaient qu'il serait nécessaire, pour faire face à la concurrence espagnole, d'organiser un cloisonnement du marché des fruits, des légumes et du vin, qui protégerait les producteurs français et italiens.

La concurrence espagnole s'étend également au domaine industriel, en particulier en ce qui concerne les produits sidérurgiques, l'électroménager, la chaussure, les textiles. On doit noter à ce sujet qu'il existe un véritable protectionnisme espagnol : c'est ainsi que les droits de douane imposés par l'Espagne sont le double de ceux de la Communauté.

Remettre en ordre et relancer l'économie

Le succès du parti du centre du premier ministre Adolfo Suarez aux premières élections législatives espagnoles depuis 41 ans n'a pas été une surprise. Mais rares étaient ceux qui s'attendaient à un mouvement d'une telle ampleur, et le résultat du scrutin devrait encourager le gouvernement à ne pas reporter plus longtemps les mesures à prendre pour remettre en ordre et relancer l'économie du pays.

Pourquoi sont-elles si urgentes ? Une première réponse simple consisterait à dire que, depuis plusieurs années, le pays vit au-dessus de ses moyens, ce qui ne peut durer.

Pour être plus précis, il faut ajouter que l'Espagne est tenaillée par trois maux, à savoir : un lourd déficit de



la balance des paiements, un taux de chômage élevé et une inflation galopante. Certes, elle n'est pas la seule en ce moment à se trouver dans cette situation, mais ses problèmes sont plus préoccupants que dans d'autres pays.

L'année dernière, le déficit de la balance des opérations courantes a été de l'ordre de 4,5 milliards de dollars, et il sera probablement du même ordre cette année. Officiellement, le chômage est de 6 %, mais tout porte à croire qu'en fait, il est plus élevé, sans parler du sous-emploi, notamment dans l'agriculture, que l'on retrouve dans l'ensemble des pays méditerranéens.

En outre, la récession sévissant partout en Europe occidentale, l'Espagne ne peut plus désormais exporter son chômage, c'est-à-dire trouver des emplois pour sa main-d'œuvre en dehors de ses frontières. De nombreux travailleurs espagnols ont même été obligés de rentrer chez eux alors que, par ailleurs, l'inflation ne donne aucun signe, de ralentissement; elle a même approché les 30 % au cours du premier trimestre de 1977.

Jusqu'à présent, les énormes capitaux que l'Espagne a trouvés sur le marché financier international lui ont permis (ainsi qu'à d'autres) de remettre les comptes à plus tard. Trouver de l'argent a été et continue d'être le problème préoccupant des investisseurs. Environ 3,5 milliards de dollars de capitaux étrangers ont afflué en 1976. Le montant devrait être le même cette année. Mais, en fait, le problème est de savoir si les conditions politiques, économiques et sociales sont telles en Espagne que les autorités peuvent adopter et faire aboutir des mesures énergiques de redressement.

#### Une plus juste répartition des charges

Le sentiment général est qu'elles ne sauraient ni ne pourraient le faire sans chercher et obtenir le soutien actif de l'aile modérée de l'échiquier politique et des syndicats. Certains parlent d'un « pacte social » analogue à celui qui a pu intervenir (quoique dans des circonstances très différentes) au Royaume-Uni ces deux dernières années. Il est prématuré de dire si et dans quelle mesure les syndicats et les autres groupements sont disposés à consentir un tel effort. Une chose est à peu près certaine cependant : s'ils l'acceptent, ils insisteront sur une répartition équitable des charges. Ce n'est pas aux ouvriers et aux salariés qu'il faudra faire supporter la plus grande partie des sacrifices qui s'imposent.

L'un des remèdes consistera à remanier profondément le système fiscal archaïque du pays; le manifeste électoral du parti de M. Suarez le soulignait d'ailleurs comme l'un des points importants.

Deux exemples suffiront à illustrer l'état lamentable dans lequel se trouve actuellement la fiscalité : d'une part, l'impôt sur le revenu ne fournit qu'un pour cent des recettes de l'État; d'autre part, à Madrid, qui compte environ 4 millions d'habitants, à l'aspect souvent prospère, et où les quartiers résidentiels sont parfois très agréables, vingt personnes seulement ont reconnu l'année dernière qu'elles disposaient d'un revenu d'un million de pesetas ou davantage.

*« Si seulement, nous pouvions arriver au niveau de moralité fiscale atteint en France, nous disait un conseiller économique de M. Suarez (avec une nuance d'humour), ce serait déjà un résultat très honorable. »*

A court terme, reporter une nouvelle fois l'adoption d'un programme global de restauration du système économique découragerait aussi les investissements des sociétés étrangères en Espagne. C'est d'ailleurs ce qui a déjà entraîné une stagnation de fait.

Évidemment, l'Espagne a une capacité industrielle tout à fait considérable. Cependant, son potentiel souffre des effets négatifs de la situation économique (l'inflation a réduit la compétitivité des industries espagnoles). Il devra être renforcé et développé si le pays veut que ses espoirs de devenir membre de la Communauté européenne deviennent une réalité.

(Ces trois fiches ont été établies par Roger Massip et Peter Dreyer).

### III. Qu'est-ce qui va changer ?

#### Dix thèses d'Ulrich Everling pour animer le débat sur l'élargissement

L'opinion publique commence à prendre conscience de ce que la Communauté européenne est en train de bouger : les négociations d'adhésion avec la Grèce ont commencé en juillet 1976. Le Portugal, après avoir présenté une demande d'adhésion, a reçu une réponse de principe positive. L'Espagne, qui a achevé son processus de démocratisation, vient de faire de même et les réactions politiques à sa demande sont, en général, positives.

Cependant, alors que les décisions semblent dans une large mesure être déjà prises au niveau politique le plus élevé, de plus en plus nombreux sont ceux qui, dans nos pays, se demandent si l'élargissement de la Communauté ne la conduira pas à sa perte.

On doit se féliciter de voir le déliât ainsi engagé. Les quelques réflexions personnelles suivantes visent à apporter une contribution à cette discussion. Dans un souci de brièveté et de concision, elles sont présentées sous forme de dix thèses qui soulèvent, en fait, plus de questions qu'elles n'apportent de réponses. La Grèce, l'Espagne et le Portugal — en dépit de toutes les différences historiques, politiques et économiques que présentent ces pays et en dépit de leurs procédures séparées d'adhésion — font ici l'objet d'une analyse commune: ce qui importe avant tout, c'est de considérer le résultat, c'est-à-dire une Communauté européenne à douze.

#### Thèse 1

##### **Le nouvel élargissement est inévitable**

La Grèce, le Portugal et l'Espagne se sont récemment débarrassés de leur régime autoritaire et se sont tournés vers une démocratie libérale de type occidental. La voie suivie n'était pas et n'est pas sans présenter de risques.

Si les gouvernements de ces pays cherchent la stabilité intérieure et extérieure et la sécurité en se rattachant à l'Occident libre, incarné pour eux par la Communauté européenne, la réponse des Neuf ne peut être que positive. En effet, la question ne se pose même plus de savoir si les objectifs ainsi poursuivis ne pourraient être atteints par une autre forme de relation. Il n'y a donc plus lieu d'analyser si l'adhésion est souhaitable ou nécessaire; ce qu'il faut examiner, c'est quel sera le visage de la Communauté après l'élargissement et comment elle peut continuer à atteindre ses objectifs concernant l'intégration.

#### Thèse 2

##### **La finalité politique de la Communauté sera désormais la coopération entre États dans toute l'Europe**

Les six pays fondateurs de la Communauté (pays du Benelux, France, Allemagne et Italie) avaient pour objectif la réalisation d'une union étroite qui, pour nombre de ses initiateurs, devait être très proche d'un Etat fédéral. Il a fallu, dans une large part, renoncer à cette idée dès les années soixante, et encore plus après l'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark. A maints égards, la Communauté revêt le caractère d'une coopération interétatique plus que ne le prévoyaient initialement les règles supranationales du Traité. Cette tendance a été accentuée par l'adhésion de pays dans lesquels les idéaux supranationaux de l'après-guerre ne bénéficiaient plus de l'élan des débuts.

Toutefois, ce que les nouvelles adhésions font perdre en profondeur à l'intégration de l'Europe, elles le lui font gagner en étendue.

Au cours des débats des années soixante, on a reproché à la Communauté, limitée initialement aux six fondateurs, de favoriser plutôt la division de l'Europe que son unification. Avec l'entrée de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande en 1973, le processus d'unification a été étendu. Le nouvel élargissement à quelques pays méridionaux offre une chance d'étendre à toute l'Europe le système de la

Communauté. De nouvelles perspectives s'ouvrent ainsi dans un monde où les structures de marché se modifient constamment.

### **Thèse 3**

#### **La Communauté se transforme en une union de pays industrialisés et de pays en développement**

La Communauté des Six rassemblait des pays hautement industrialisés du cœur de l'Europe. Seul, le sud de l'Italie se distinguait par son niveau moins élevé de développement. Avec l'Irlande, on a assisté à l'adhésion d'un pays qui, dans son ensemble, est un pays en voie de développement.

La crise économique du début des années 70 a montré que certains pays d'industrialisation ancienne ne pouvaient pas non plus suivre le développement d'autres pays de la Communauté.

Si de nouveaux pays en voie de développement comme la Grèce, le Portugal et l'Espagne adhèrent demain à la Communauté, force sera de constater un changement qualitatif de cette Communauté. Cinq pays auront alors, mesuré à leur PIB par habitant, un bas niveau de développement (moins de 3.000 dollars suivant la Banque Mondiale), les autres, à l'exception de la Grande-Bretagne, qui occupe une position intermédiaire, se situent à un niveau environ deux fois plus élevé (entre 5.500 et 7.000 dollars par habitant.)

La fonction économique de la Communauté s'en trouvera donc également modifiée. Elle ne consiste plus, dès maintenant, à améliorer le niveau de vie de pays hautement industrialisés, mais à aider et à amener des pays moins développés à atteindre ce niveau. Cela constitue une chance à la fois pour les pays intéressés et la cohésion de l'Europe dans son ensemble mais, également, une responsabilité considérable pour les pays industrialisés les plus importants de la Communauté.

### **Thèse 4**

#### **La méthode d'intégration doit inclure des éléments de l'aide au développement et de l'aide structurelle**

Les six pays fondateurs de la Communauté se sont longtemps appuyés sur le concept intégrateur de l'ouverture des marchés et d'une concurrence non faussée. Ce concept a abouti à d'importants résultats, mais il s'est heurté à de plus en plus de limites au fur et à mesure qu'étaient affectés certains domaines essentiels de la politique des États, car il existe des différences profondes entre leurs structures économiques et sociales (au sens le plus large), héritées de l'Histoire. Les discussions sur l'Union économique et monétaire ont fait prendre conscience que pour obtenir de nouveaux progrès dans l'intégration, il fallait consentir des efforts dans le domaine structurel.

Avec l'adhésion de trois nouveaux Etats moins développés, cette tâche deviendra de plus en plus déterminante.

Il n'est pas possible d'analyser ici dans le détail les conséquences qui en découleront. Il est cependant certain que moins l'on disposera de mécanismes de soutien, plus les éléments du concept initial auxquels il faudra renoncer seront nombreux. En outre, le débat sur l'ordre à instaurer sera encore plus difficile qu'il ne l'est actuellement et la réalisation de l'Union économique et monétaire s'éloignera, car la nécessaire convergence des politiques économiques et des économies ne semble guère possible dans un avenir prévisible.

### **Thèse 5**

#### **Des chances, mais aussi des risques pour le Marché commun**

En ce qui concerne le secteur industriel, on peut seulement dire ici d'une façon générale que l'ouverture des marchés offrira aux industries des pays développés et des pays en développement de nouvelles possibilités prometteuses, qui donneront aux deux parties une impulsion nouvelle. Mais, d'un autre côté, cela entraînera de considérables processus d'adaptation et de restructuration, précisément pour les industries des pays en développement qui sont en cours de création et souffrent de retards de productivité. Des faiblesses structurelles dans des branches sensibles pourront également s'en trouver accentuées et nécessiter des reconversions.

Il resterait à examiner si, dans ces conditions, la Communauté peut continuer à appliquer les règles strictes du Marché commun sous la surveillance inexorable de la Cour de Justice européenne. Dès aujourd'hui, les États ou les secteurs confrontés à de graves problèmes structurels bénéficient d'une indulgence notable. Pour l'avenir, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas tenir ouvertement compte, au moyen de clauses de sauvegarde ou d'exception, des situations particulières dans lesquelles se trouvent les pays de la Communauté en voie de développement.

### **Thèse 6**

#### **Le Marché commun agricole se heurte à des limites**

Les problèmes de la politique agricole semblent être encore plus difficiles à résoudre.

Actuellement, les excédents et les coûts proviennent essentiellement des produits de la zone tempérée. Jusqu'ici, les marchés des produits méditerranéens ont encore pu — d'une manière relative — être contrôlés, même si de graves conflits se sont dessinés, comme dans la « guerre du vin » franco-italienne. Avec les trois autres pays méditerranéens, dont un quart à un tiers de la population active est occupé dans l'agriculture (contre 6,9 % dans la Communauté des Neuf), on risque de se heurter à de nouveaux problèmes d'excédents et de coûts pour les produits méditerranéens et pour le vin.

Il reste à examiner s'il est possible de trouver des remèdes en aménageant les organisations de marchés, ce qui pourrait être coûteux, ou par des réglementations spéciales, des clauses de sauvegarde et des dispositions anticrise. Ceux qui tablent à cette occasion sur une révision fondamentale de la politique agricole de la Communauté devraient cependant prendre conscience de l'importance que la politique agricole revêt pour certains de nos pays, et, donc, pour l'avenir de la Communauté.

### **Thèse 7**

#### **Le poids de la Communauté dans la politique extérieure sera renforcé, sa marge d'action dans l'économie extérieure réduite**

Les processus d'adaptation auxquels il faut s'attendre de la part des nouveaux adhérents susciteront aussi des difficultés dans les rapports avec l'extérieur, d'autant plus que ce sont des pays protégés par des droits de douane très élevés par rapport à ceux du tarif douanier commun.

De ce fait, ces pays seront moins disposés à participer à d'autres concessions tarifaires telles qu'elles sont maintenant devenues nécessaires, par exemple, dans le cadre du GATT. Ils devront d'abord se familiariser avec l'idée qu'ils se trouvent désormais du côté des pays industrialisés et qu'ils doivent, en tant que tels, accorder des préférences tarifaires aux autres pays en voie de développement, d'une manière généralisée ou par le biais d'accords, et même leur octroyer une aide financière (par exemple à la Turquie). On peut d'ailleurs peut-être miser sur leur solidarité avec le tiers monde.

Dans les domaines de la coopération de politique extérieure proprement dite, il est probable qu'ils renforceront plutôt le poids de la Communauté. C'est là que réside la motivation profonde de leur adhésion : ils essaieront de retrouver, par l'intermédiaire de la Communauté, la voix qu'ils ne pouvaient plus faire entendre dans le monde en tant qu'États isolés. Dans les cas où, par exemple à l'est de la Méditerranée, il existe des intérêts vitaux particuliers, il devrait toutefois en résulter des difficultés supplémentaires.

### **Thèse 8**

#### **Le fonctionnement des institutions de la Communauté sera sérieusement mis à l'épreuve**

Les institutions communautaires seront-elles à même de fonctionner dans leur composition élargie ? Les problèmes techniques que soulèvent l'augmentation des membres du Conseil des ministres de la Communauté et de la Commission européenne, ainsi que les langues officielles, sont déjà énormes. Le problème essentiel est cependant celui de l'augmentation du nombre des conflits d'intérêts et des divergences de vues qui demandent sans cesse à être aplanis, afin que le consensus nécessaire, irremplaçable par des

majorités, puisse s'établir entre les membres du Conseil des ministres, qui sont liés par des impératifs nationaux.

D'autre part, l'élargissement de la Communauté de Six à Neuf a montré qu'il est plus difficile de maintenir une position isolée contre un nombre accru de partenaires. Bien que les dernières sessions du Conseil des ministres des Neuf aient fourni des exemples contraires pour l'un des « nouveaux » confronté à des difficultés d'adaptation, cette tendance peut, toutefois, se poursuivre en cas de nouvelle augmentation des membres de la Communauté.

Dans ce contexte, il faut aussi mentionner l'élection directe du Parlement européen. Les « nouveaux » y participeront sûrement avec l'élan donné par la liberté démocratique retrouvée. Mais il est douteux que l'on puisse jeter les bases de la conscience européenne souhaitées pour la formation de la volonté commune. Naturellement, la population des nouveaux adhérents aura besoin de temps pour s'adapter à la Communauté. Le processus d'une formation européenne par dessus les États, qui pouvait être lancé avec l'élection directe du Parlement européen, semble devoir s'en trouver différé.

### **Thèse 9**

#### **Il n'existe aucune solution passe-partout aux problèmes liés à l'élargissement**

Différentes propositions sont déjà faites afin d'empêcher autant que possible que l'admission des trois nouveaux candidats ait comme conséquence de modifier la substance de la Communauté. Il est, par exemple, envisagé de commencer par amener le niveau de développement des pays candidats au niveau des autres États grâce à un « plan de développement pour le Sud ».

L'expérience a cependant montré que même avec des moyens immenses, dont l'Europe ne dispose de toute façon pas, il n'est pas possible d'obtenir des résultats à court terme.

L'une des conditions essentielles de l'élargissement est la stabilité politique et la garantie d'avenir — ce que les États candidats cherchent précisément à obtenir par leur adhésion à la Communauté, de sorte qu'il n'y a pas grand-chose à atteindre dans l'antichambre de celle-ci.

Les formes intermédiaires, se situant entre l'adhésion et l'association, ne sont pas convenables et, après les décisions politiques qui viennent d'être prises, elles ne seraient d'ailleurs pas plus réalisables qu'une Communauté à deux vitesses.

Il ne reste plus qu'à procéder de façon pragmatique et souple. Des solutions transitoires doivent permettre les adaptations, mais il ne faut pas non plus exclure *a priori* des dérogations de longue durée, ou, même, des solutions permanentes, ni vouloir les limiter aux pays candidats à l'adhésion. Une coopération étroite et la réaction souple à des situations spéciales dans la pratique communautaire en font également partie.

### **Thèse 10**

#### **Le nouvel élargissement constitue une tâche et un défi pour la Communauté**

Le nouvel élargissement placera donc la Communauté devant de multiples problèmes et, une fois de plus, la mettra à l'épreuve. Cela concerne avant tout les coûts, liés obligatoirement à l'inscription, parmi les objectifs de la Communauté, de l'aide interne au développement, qu'il n'est pas possible d'évaluer à l'avance. Il est inutile, à cet égard, d'insister sur les limites auxquelles se heurteront les exigences multiples qui seront posées aux budgets publics modestes, de l'intérieur (par exemple quant à la Sécurité sociale) ou de l'extérieur (par exemple, exigences du tiers monde).

Dans les négociations à venir, il importera de ne pas étouffer sous une avalanche de problèmes techniques de détail la perspective historique de la décision de principe — nécessaire — qui a été prise. Tous ceux qui participent à ces négociations doivent, en particulier, être conscients de ce que le but, la forme et la qualité de la Communauté, qui est de toute façon soumise à un processus de transformation permanent, seront à nouveau profondément modifiés. Les institutions communautaires et chacun de nos pays vont avoir pour

tâche de mettre la Communauté en mesure, compte tenu des changements intervenus, de remplir sa fonction, qui est d'assurer la stabilité et la paix.

Ulrich Everling