

España y Francia frente a la ampliación de la CEE – Aspectos políticos (19-20 enero 1980)

Source: Pascal Fontaine, “L’Espagne et la France face à l’élargissement de la CEE – Aspects politiques”, OFME-77 24/01/1979 - 28/09/1985, 19-20 enero 1980, Archivo Histórico de la Unión Europea, Instituto Universitario Europeo. Florencia.

Copyright: Archives historiques de l'Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/espana_y_francia_frente_a_la_ampliacion_de_la_cee_aspectos_politicos_19_20_enero_1980-fr-603b95a8-198e-4e03-ad34-8430f9497ef2.html

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

COLLOQUE FRANCO-ESPAGNOL

Madrid 19/20 janvier 1980

L'Espagne et la France face à l'élargissement
de la CEE - Aspects politiques

par

Pascal FONTAINE

Maître de conférence à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris
Secrétaire du Conseil de la Fondation Jean MONNET pour l'Europe
Conseiller National du Centre des Démocrates Sociaux

I/ Un processus populaire

La volonté positive affirmée par les gouvernants des neuf états membres et ceux des trois pays candidats de réussir le second élargissement de la C.E.E. dans les meilleurs délais et dans les meilleures conditions possibles bénéficie d'un large soutien populaire. En Grèce, en Espagne et au Portugal, l'entrée dans la Communauté Européenne est considérée comme le symbole du retour à la démocratie et aux libertés publiques, l'espoir d'une sensible amélioration des conditions de vie matérielle basée sur un nouvel essor économique, l'exaltation de contribuer à une construction politique qui redonnera à leur pays une place et de l'influence dans le monde, expliquent également que l'opinion publique des pays candidats, dans sa quasi totalité, envisage de façon très positive leur prochaine participation à l'entreprise européenne.

Un tel appui des forces politiques et syndicales a été souligné par M. Calvo Sotelo, ministre représentant l'Espagne à l'ouverture des négociations d'adhésion, le 5 Février 1979 : "Au seuil même des négociations, mon gouvernement sait qu'une tâche longue et ardue nous attend, jusqu'à l'adhésion et après celle-ci, mais il sait aussi qu'il compte, dans cet effort collectif qui nous sera demandé, sur l'appui initial de toutes les tendances politiques représentées dans le Parlement issu des élections de 1977". Cette unanimité quant à l'objectif final n'exclut pas des différences légitimes quant aux moyens, et ne doit pas être comprise - ce serait là une grave erreur - comme un désir d'accéder à la Communauté à n'importe quel prix, mais comme une preuve supplémentaire de la solidarité interne qui caractérise la nouvelle démocratie espagnole..."

Le Pacte de la Moncloa, conclu en Octobre 1977, entre le gouvernement

finition et la mise en oeuvre d'une politique de redressement économique destinée à préparer l'adhésion aux Communautés. Les prises de position favorables à la construction européenne émises par l'ensemble des forces politiques représentées aux Cortès, du Parti communiste dirigé par Santiago Carillo à l'Alliance populaire de Fraga Iribarne, permettent d'affirmer qu'un consensus politique existe en Espagne favorable à la politique d'unification européenne.

Cette foi de néophytes sera sans doute précieuse pour vivre avec philosophie les périodes de négociations et de transition, d'une durée nécessairement longue et complexe, assez longue sans doute pour susciter l'impatience de l'opinion publique, aussi bien informée soit-elle. A-t-on assez perçu, au sein même d'une Communauté plongée dans des querelles internes où les considérations d'intérêts nationaux l'emportent souvent sur la recherche du bien collectif, que les populations des états candidats attendent aujourd'hui de l'idéal européen peut-être autant que ce qu'attendaient de la première communauté les peuples des pays fondateurs ?

Certains risques existent, qui transformeraient l'espérance d'aujourd'hui en de l'amertume et du scepticisme, si à l'issue de discussions trop épres, de négociations lentes et hésitantes, s'opérait un retournement de l'opinion qui gagnerait les forces politiques et briserait ce consensus pro-européen dont la Communauté aurait tant besoin pour renforcer sa cohésion.

II/ Un défi pour l'Europe

Il faut d'abord constater que les trois candidatures méditerranéennes et les perspectives qu'elles ouvrent pour l'avenir et l'équilibre nouveau de la C.E.E. élargie, témoignent de la vitalité de l'idée communautaire. Le pari de Jean Monnet et de Robert Schuman est aujourd'hui

gagné. C'est vers les communautés, fondées sur des traités d'essence pré-fédérale, que se sont spontanément tournées les trois nouvelles démocraties au sortir de leur long isolement. Les déclarations d'intentions présentées par leurs gouvernants ne souffrent d'aucune ambiguïté : les grecs, les espagnols et les portugais cherchent à entrer dans une Communauté forte et structurée, veulent contribuer à faire progresser l'Europe vers une plus grande unité, souhaitent voir son rôle politique croître dans le monde. Ils n'attendent pas de la Communauté Européenne qu'elle régresse et s'affaiblisse jusqu'à devenir une organisation de simple coopération intergouvernementale sans autorité propre. En soulignant la portée politique de leur demande d'adhésion, ils consacrent le rôle de premier ordre que la Communauté, d'abord à six, puis à neuf joue dans les relations internationales, ainsi que sa fonction démocratique, récemment confortée par l'élection au suffrage universel d'une Assemblée commune.

En d'autres termes, les trois pays candidats, en se tournant vers la Communauté, lui ont fait franchir un degré supplémentaire dans la conquête de son identité et de sa crédibilité.

La Communauté élargie aura atteint la taille géographique et humaine, le poids économique qui fera d'elle la seule entité capable de représenter l'Europe démocratique dans le monde. Aussi souvent que la Communauté Européenne s'exprimera d'une voix unique dans les enceintes diplomatiques pour traiter des problèmes commerciaux, monétaires ou stratégiques, elle incarnera l'ensemble de l'Europe. Avec ses 315 millions d'habitants, la Communauté sera le

premier ensemble de population du monde occidental et industrialisé, et le troisième ensemble du monde après la Chine et l'Inde. En termes de produit intérieur brut, elle dépasse les Etats-Unis (PNB cumulé de plus de 2000 milliards de \$ en 1979)

et représente près du triple du produit soviétique.

L'émergence d'une telle puissance dans le monde n'est pas sans conséquence, alors que s'est trop vite répandue l'idée d'une irréversible décadence des pays européens, condamnés à subir en témoins passifs l'évolution d'un monde dont les destinées ne lui appartiennent plus.

"Rendre à l'Europe son influence dans le monde", tel est l'objectif que Valéry Giscard d'Estaing ⁽¹⁾ a fixé aux responsables de la Communauté.

La nouvelle dimension méditerranéenne d'une Communauté qui ne craindrait plus de s'exprimer en termes de puissance au service de la démocratie pluraliste constituera un atout supplémentaire d'une grande valeur. Aussi faudra-t-il, pour que se concrétise cette vision qui a toujours été à la base des efforts des promoteurs de l'Europe unie, que l'Europe à douze puise en elle-même assez de ressources morales et matérielles pour renforcer sa cohésion.

Les Européens ont-ils assez de volonté politique pour tirer concrètement les conséquences des vastes mutations qui attendent la Communauté, si elle veut relever avec succès le défi de son élargissement ? Les gouvernants ont-ils expliqué aux contribuables, aux électeurs, que la solidarité intra-européenne, dont chacun est généreux pour l'exprimer en termes politiques, doit se traduire aussi en termes de transferts finan-

(1) Discours de Kassel, Allemagne fédérale, juin 1980
et Baden Baden, ./.

ciers ? A-t-on assez réfléchi à la meilleure façon de rendre plus homogène une Communauté qui verra ses écarts régionaux s'accroître, ses particularismes se multiplier, ses forces centrifuges se cumuler ?

Sans doute plus encore qu'à l'occasion du premier élargissement, les termes du tryptique "Achèvement, approfondissement, élargissement" présenté lors du Sommet Européen de La Haye en Décembre 1969 s'imposent-ils dans leur évidente complémentarité à ceux qui ont la charge de la Communauté. Mais à la différence de la fin des années 60, quand l'économie européenne baignait encore dans l'euphorie d'une longue période de haute conjoncture, l'Europe communautaire des années 80 traverse la plus grave crise de son histoire : malmenées par les chocs pétroliers de 1973 et 1979, concurrencées par les industries naissantes et dynamiques d'une partie du tiers monde, les entreprises européennes accusent d'évidentes fragilités. Des comportements protectionnistes menacent l'unité du Marché commun. La stagnation du niveau de vie, un chômage structural touchant entre 4 et 6 % de la population active, une inflation que peu de gouvernements réussissent à maîtriser au-dessous de 10 %, constituent un environnement économique défavorable au lancement de vastes opérations financières gagés sur les fonds publics. Les investisseurs prennent peu de risques, les gouvernements veillent à ne pas accentuer les déficits budgétaires. Les niveaux de développement des trois pays du sud, inférieurs à celui de la Communauté actuelle, exigeraient le soutien de vastes actions communautaires à finalité structurelle. De tels besoins seront-ils satisfaits dans les délais et avec les moyens nécessaires ? L'élargissement sera-t-il une réussite qui marquera

l'histoire des relations européennes comme le Plan Marschall a marqué celle des relations euro-américaines ?

Le mouvement est aujourd'hui largement amorcé. La Grèce est le 10ème membre de la C.E.E. depuis le 1er Janvier 1981. Pourtant de nombreuses hypothèques devront être levées avant que l'on sache si les Européens se sont mis à la hauteur du défi que l'histoire vient de leur lancer.

III/ Le grand débat : renforcement ou dilution de la Communauté élargie.

L'alternative se situe pour la Communauté, à l'issue de son deuxième élargissement, entre le maintien des principes fondamentaux sur lesquels elle s'est bâtie et qui lui permettront de poursuivre les objectifs des pères fondateurs, ou sa dénaturation en une nébulcuse abandonnant les moyens et les ambitions d'une véritable intégration. La Communauté survivra-t-elle, ou se transformera-t-elle en une zone de libre échange, rejoignant les organisations internationales classiques fondées sur le système de simple coopération intergouvernementale ?

Le dilemme a été souligné à plusieurs reprises par les plus hauts responsables des Etats membres et des Institutions, mais force est de constater que les remèdes suggérés ici ou là pour guérir la Communauté des effets pas pernicioeux de sa maladie de croissance n'ont/encore été administrés dans des proportions convaincantes.

On peut ainsi distinguer deux types d'attitudes s'exprimant sur

l'alternative : "renforcement" versus "dilution", et on constate que le débat s'est pleinement développé en Automne 1977. La première attitude est la moins expressément avouée, car elle mise sur les difficultés inhérentes au processus d'élargissement pour affaiblir les virtualités pré-fédérales des Communautés. Elle s'est exprimée au sein du Parti travailliste britannique, lorsque le Premier Ministre James Callaghan a adressé à M. Ronald Hayward, Secrétaire général du Parti, à la veille du Congrès de Brighton en Septembre 1977, un texte donnant l'assurance que "les dangers que certains ont entrevu d'une Communauté sur-centralisée, sur-bureaucratisée, et sur-harmonisée seront bien moindres avec douze états membres qu'avec neuf."

Les forces traditionnellement anti-européennes combattent la perspective de l'élargissement, parce qu'elles craignent qu'un renforcement des mécanismes de décision lui soit nécessairement lié : c'est le cas du Parti communiste français qui dénonce le "dérapage vers la supranationalité" d'une Communauté à douze. Mais les anti-européens peuvent procéder à l'analyse inverse, comme l'exemple précédent le montre.

Les partis pro-européens insistent unanimement sur la nécessité de renforcer la Communauté parallèlement à son élargissement. Le groupe Démocrate-chrétien au Parlement Européen (1) a souligné que l'élargissement suppose la poursuite du développement interne de la Communauté et a insisté sur la nécessité de "fixer clairement les conditions d'une adhésion dans la perspective d'une transformation de la Communauté

(1) Journées d'études du 6 Septembre 1977 : Londres.

à Strasbourg a suivi une voie similaire, à l'exception des communistes français et des Démocrates de progrès danois

Cette thèse volontariste, analysant l'ouverture de la Communauté au sud comme un défi la conduisant à se renforcer sous peine de perdre sa spécificité et sa cohésion, n'a cessé de cheminer dans les textes et les déclarations qui forment la doctrine de la Commission. On la retrouve largement exprimée dans les "Réflexions d'ensembles" communiquées au Conseil le 20 Avril 1978. Si la Commission a trouvé dans le

Parlement Européen et le Comité Economique et Social (avis publié en Septembre 1979) un écho proche de ses propres préoccupations, elle serait fondée à regretter le peu d'empressement manifesté par le Conseil à aborder ouvertement la question. Tout se passe comme si, accaparés par la recherche de solutions à la grave crise que traversent leurs économies depuis les deux chocs pétroliers, les gouvernements retardaient insensiblement l'heure des choix décisifs. Mettant peu d'empressement à la poursuite des négociations espagnoles et portugaises, les Neuf n'ont pas encore précisément dégagé les voies et moyens du nécessaire renforcement de la Communauté.

Trois années ont passé depuis "la prise de conscience" de l'automne 1977, et les appels de la Commission ne semblent pas avoir été encore clairement perçus. Pour le vice-président, M. Natali, "force est de constater que la Communauté n'a pas encore dominé certains problèmes majeurs qui appellent des décisions rapides visant à approfondir les politiques communes... Il faut être pleinement conscient que ces problèmes pourraient être aggravés par l'élargissement qui, par ailleurs, suscitera des difficultés propres..." (1).

(1) 26 Mars 1980. Conférence annuelle d'Euro-Fabe.

L'hypothèque du premier élargissement

Obscurcissant le climat de la Communauté tout au long des premiers mois de 1980, la demande britannique d'une renégociation de sa participation au budget communautaire ajoute un élément d'incertitude supplémentaire qui pèse sur le processus d'élargissement. Le Président de la République français a en effet jeté un pont entre les deux élargissements en déclarant, le 5 Juin 1980, que "les discussions menées depuis plusieurs mois ont fait apparaître clairement que l'intégration de certains nouveaux membres n'est pas encore complète, puisqu'ils demandent à être dispensés d'une partie des obligations communautaires. Cette attitude de leur part entraîne une conséquence précise que certains n'ont pas encore aperçue. Il ne m'apparaît pas possible de cumuler les problèmes et les incertitudes liées à la prolongation du premier élargissement et ceux que poseraient de nouvelles adhésions. C'est pourquoi, compte tenu de l'attitude de certains ^{de nos} partenaires depuis le début de cette année, il convient que la Communauté s'attache par priorité à parachever le premier élargissement avant d'être en état d'en entreprendre un deuxième".

Cette prise de position éclata comme une bombe dans les milieux communautaires, où elle fut interprétée par certains comme une habileté tactique à usage électoral interne. Le Ministre espagnol chargé des relations avec la Communauté déclara notamment : "Les problèmes cumulés dont fait état M. Giscard d'Estaing m'apparaissent sans fondement dans la réalité. Contrairement au Royaume Uni, l'Espagne ne serait à l'origine d'aucune difficulté budgétaire... Vouloir assimiler des situations nettement distinctes, ainsi que le fait le chef de l'état français, me semble totalement erroné".

Le gouvernement français avait en effet l'occasion, à plusieurs reprises, de souligner son soutien aux candidatures portugaise et espagnole. Le président fran-

et en celui du gouvernement qui en a délibéré, que l'entrée de l'Espagne dans la Communauté ne correspond pas seulement à une aspiration légitime, mais elle est conforme à la nature des choses et à l'intérêt de l'Europe" ?

Jugant que ses propos avaient été mal interprétés, et qu'il n'avait pas, dans sa déclaration, proposé de "pauses" dans le processus d'élargissement, le Président français devait ultérieurement préciser sa position au cours de la conférence de presse du 26 Juin 1980 :

"Dans les négociations d'adhésion, il y a deux problèmes difficiles. Le premier, c'est de savoir comment s'exercera la solidarité financière vis-à-vis des nouveaux membres, puisque ceux-ci, qu'il s'agisse du Portugal, premier candidat, de l'Espagne, deuxième candidat, sont des pays dont le niveau de vie est inférieur à la moyenne communautaire. On imagine donc que l'adhésion doive se traduire, pour eux, par un certain transfert de ressources ou un concours financier de la Communauté économique européenne.

"Le second, c'est que ce sont de grands pays agricoles produisant des produits méditerranéens qui viendront peser sur les productions existantes, ce qui suppose une organisation des marchés et donc une politique agricole commune renforcée et étendue.

"Que s'était-il passé quelques jours auparavant à Luxembourg ? Il avait été décidé de mettre en question certaines règles de financement de la Communauté économique européenne, notamment le fonctionnement des ressources propres. On avait posé la question en donnant mandat à la Commission de réexaminer certains aspects du fonctionnement du Marché commun agricole.

"Comment est-il pratiquement possible de conclure ou de faire progresser des négociations sur des points où l'un des interlocuteurs s'interroge lui-même sur ce que vont devenir ses propres règles ?"

Il est incertain que l'incertitude pesant sur l'avenir de la

dent possible introduit, dans la réflexion sur les conditions du deuxième élargissement, une donnée supplémentaire qui le complique gravement. Mais la liaison établie entre les difficultés issues du premier élargissement et celles attendues du second est dangereuse si elle a pour effet de faire expier aux nouveaux candidats les turpitudes reprochées à leurs prédécesseurs... Rien ne serait plus contraire à l'esprit qu'anime, dès sa naissance, le mouvement d'ouverture de l'Europe sur ses frontières méridionales que d'y semer les germes d'une incompréhension et d'une frustration, lourds de conséquence pour l'avenir de la Communauté élargie. //

IV/ La problématique institutionnelle

Une Europe de 12 membres peut-elle fonctionner avec des règles et s'appuyer sur des institutions mises en place par des Traités conçus pour six états ? La question fondamentale de la nature même de la Communauté élargie ne peut être évitée dès lors que l'on envisage les adaptations institutionnelles auxquelles la conduit son deuxième élargissement.

Trois types de réflexions se sont développés sur ce sujet :

- celles présentées par la Commission dans son document "Période de transition et conséquences institutionnelles" - communiqué au Conseil en complément de la Fresque sur l'élargissement transmise le 20 Avril 1978 ;
- le Rapport sur les Institutions Européennes présenté au Conseil Européen par le "Comité des Trois Sages" en Octobre 1979 ;
- la relance du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses, en particulier après le discours de Raymond Barre, Premier Ministre français, à Trèves le 12 Juin 1980.

a) Le document de la Commission a le mérite de souligner les risques de blocage et de dilution auxquels serait exposée la C.E.E. élargie si les conditions pratiques dans lesquelles elle fonctionne ne sont pas

ticipants par rapport à la Communauté dans sa composition originale. Le degré d'homogénéité de la Communauté se trouvera réduit du fait des différentes structures politiques, économiques et sociales des nouveaux membres, ce qui affectera la possibilité de parvenir à des décisions communes et les appliquer correctement". Le collège bruxellois suggère deux séries d'adaptations. Celles de nature "arithmétique" n'ont d'autres objets que d'étendre à un ensemble de 12 membres les dispositions des Traités, en modifiant la composition des organes : le principe retenu est que "la place à réserver à la Grèce et au Portugal devrait être voisine de celle de la Belgique et des Pays-Bas, tandis que l'Espagne devrait occuper une place intermédiaire entre ce groupe et celui des plus grands pays composé de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume Uni et de la France". Ainsi, la Grèce et le Portugal devraient disposer de 24 sièges au Parlement Européen, tandis que le chiffre à retenir pour l'Espagne pourrait se situer aux alentours de 58 députés. Pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, la Commission propose d'attribuer cinq voix à la Grèce et au Portugal, huit à l'Espagne. Le total des voix s'élèverait dès lors à 76. "Le seuil de la majorité qualifiée pourrait être fixé à 51 voix.

En ce qui concerne la composition de la Commission, le document s'interrogeait sur le moyen d'assurer le fonctionnement le plus efficace, envisageait un collège composé d'un seul ressortissant par Etat membre, ce qui remettrait en cause les dispositions des Traités attribuant un siège aux 4 grands pays, et un seul aux autres états. Cette proposition audacieuse n'a pas été officiellement commentée par les gouvernements.

A ces adaptations mécaniques, la Commission propose d'ajouter des aménagements qui rendront inévitable une légère révision des Traités, justifiée "par la nécessité d'améliorer les conditions de fonctionnement des institutions communautaires de manière à compenser l'alourdissement des processus de décision qui résultera de la présence d'un plu

de recourir plus fréquemment au vote à la majorité au sein du Conseil.

"L'approche devrait rester celle retenue par les chefs d'Etats ou de gouvernement qui lors de leur réunion au sommet de Paris fin 1974, ont estimé qu'il convient, pour améliorer le fonctionnement du Conseil de "renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats membres, la décision sur toute question, quelle que puisse être leur position respective à l'égard des conclusions arrêtées à Luxembourg le 28 Janvier 1966".

La Commission propose enfin que le Conseil fasse un usage plus systématique de la possibilité offerte par l'Art 155 - 4° tiret - du Traité CEE qui lui permet de confier à la Commission des compétences de gestion et d'exécution dans la mise en oeuvre des règlements communautaires. |

b) Le Rapport des "Trois Sages"

A l'initiative du président de la république française, qui avait adressé une lettre à ses collègues du Conseil Européen pour souligner la nécessité d'une réflexion en profondeur sur le fonctionnement de la C.E.E. élargie, le Conseil Européen désigne, le 5 Décembre 1978, un Comité composé de Bjørnd Biesheuvel, Edmond Dell et Robert Marjolin et lui confie le mandat suivant :

"Le Conseil européen invite le Comité à réfléchir aux adaptations des mécanismes et des procédures des Institutions qui sont nécessaires pour assurer, sur la base et dans le respect des Traités, y compris leurs systèmes institutionnels, le fonctionnement harmonieux des Communautés et les progrès dans la voie de l'Union européenne. Il souligne l'intérêt qu'il attache à pouvoir disposer à cet égard de propositions concrètes, susceptibles d'être rapidement mises en oeuvre et

./.

qui tiennent compte de l'expérience acquise ainsi que de la perspective de l'élargissement de la Communauté à douze Etats membres.

"Le Conseil européen prie le Comité de lui faire part de ses conclusions lors de sa session d'octobre 1979".

Déposé dans les délais fixés, le Rapport d'une centaine de pages est articulé en 8 chapitres, reprenant l'analyse de fonctionnement de chaque institution (Conseil Européen, Conseil des Ministres, Commission, Parlement Européen) ; le chapitre VII est consacré à l'Elargissement

et le chapitre VIII s'intitule "Le Mouvement vers l'Union Européenne". Les Trois Sages suivent d'assez près les recommandations présentées par la Commission dans sa "Fresque". Ils prennent une position particulièrement réticente face à l'hypothèse d'une Communauté à plusieurs vitesses à laquelle serait, de fait puis de droit, inéluctablement conduite l'Europe élargie.

c) Le débat sur l'Europe à plusieurs vitesses

En effet, l'idée se répand dans certains milieux que la perspective de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, conjuguée aux difficultés nées de l'attitude de la Grande-Bretagne à l'égard de la construction communautaire, rendent nécessaire une remise en question fondamentale du mode de fonctionnement de la C.E.E. Le discours de Raymond Barre, Première Ministre français, à Trèves le 20 Juin 1980 a posé clairement la question : "Si nous voulons créer une Communauté organisée, faut-il pour autant que tous les Etats membres soient tenus de faire tout en même temps et de la même façon ? Dans le vaste ensemble que constituera

./.

la Communauté à douze, ne peut-on concevoir divers regroupements fonctionnels, comme nous l'avons fait pour le système monétaire européen ?"

M. Barre a également fait une allusion à cette formule dans le discours qu'il a prononcé en présence du Premier Ministre britannique à Bordeaux le 19 Septembre 1980.

Il est en effet séduisant de concevoir un système qui permettrait aux Etats membres disposés à accomplir certains progrès d'aller de l'avant sans être freinés par ceux qui ne peuvent pas, ou ne veulent pas, les accompagner.

Cette approche risque pourtant de conduire à la dislocation de la Communauté si elle a pour effet de cristalliser les différences de développement et d'accroître les déséquilibres existant entre les pays les plus démunis et ceux qui disposent des meilleurs atouts. La Communauté à douze serait alors composée de membres de première classe (Allemagne, France, Bénélux) et de membres de deuxième classe (Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Irlande).

Une autre classe, celle des "réfractaires" (Grande-Bretagne, Danemark) apparaîtrait également regroupant les membres peu désireux de participer à des politiques contraignantes, à la fois pour des motifs politiques, et parce qu'ils jugent que leurs intérêts sont trop divers pour se lier totalement à la Communauté.

On mesure la dénaturation du système initial mis en place par les Traités. Si le principe de discipline collective, traduit par le mode de votation - unanimité et majorité - et celui de solidarité financière concrétisé par les fonds communs - agricole, régional, social - et les ressources propres, étaient remis en question, la Communauté se trans-

formerait rapidement en une zone de libre échange réduite aux produits industriels. Les 3 "cercles" s'éloigneraient irrévérablement les uns des autres. La coopération politique privée d'un sous-bassement économique commun, serait rendue elle aussi aléatoire. La Communauté européenne risque de connaître le sort des organisations de simple coopération intergouvernementale, tels le Conseil de l'Europe et l'O.E.C.E.

Les partisans de l'Europe à plusieurs vitesses citent le précédent du S.M.E. et d'Airbus. Le S.M.E. fonctionne avec 8 pays, bien que l'Italie dispose, pour sa monnaie, d'une marge de fluctuation supérieure à celle des autres membres. Mais le système serait compromis si la Grande-Bretagne n'était pas le seul Etat à faire cavalier seul. De plus, le S.M.E. ne pourra se développer, ni même se maintenir, en l'absence de "politiques d'accompagnement" aboutissant à la convergence des économies et destinées notamment à rapprocher les taux d'inflation et les balances des paiements. L'exemple d'Airbus est mineur. Il porte sur un projet industriel précis, non sur une politique d'ensemble. "L'Europe à la carte" ne peut durablement fonctionner, si chaque Etat ne s'engage dans un projet commun que si celui-ci lui apporte la certitude d'un profit immédiat ; il se heurte à la préoccupation du "juste retour" ou d'un profit équivalent de ses partenaires. La Communauté est fondée sur une approche plus globale, misant sur le long terme, procédant des principes d'une péréquation des avantages et des sacrifices.

La valeur ajoutée procurée par le vaste marché (économies d'échelle et la puissance d'un ensemble s'exprimant d'une seule voix pour défendre des intérêts communs dans les négociations internationales (Gatt, énergie, nord-sud, etc.) ont jusqu'à présent démontré la supériorité

./.

de l'action commune dans un cadre collectif sur les actions menées au coup par coup dans le cadre de coalitions éphémères.

Il est vain de nier que la Communauté à douze sera, de facto, une Europe à plusieurs vitesses ou encore une Europe paralysée, si aucun changement n'intervient dans le fonctionnement actuel (modes de décision) et si les politiques de solidarité destinées à réduire les écarts de développement, ne sont pas développées. L'Europe à douze devra donc naviguer entre le "Charybde du statu quo", qui aboutirait à la stagnation, et le "Scylla du chacun pour soi", qui mènerait à l'éclatement de la Communauté.

Si la notion d'Europe à la carte doit être résolument rejetée, celle d'Europe à vitesses différenciées peut être examinée à une triple condition :

Les pays qui refusent de se plier aux contraintes communautaires ne doivent pas empêcher ceux qui les acceptent de faire réaliser de nouveaux progrès à l'intégration européenne. Ainsi, le droit de veto ne devrait plus être admis s'il a pour effet de bloquer durablement la mécanique de décision. La pratique du consensus pourrait donc avantageusement remplacer celle de l'unanimité. Elle aura pour effet de faire admettre que l'Etat récalcitrant se met lui-même en dehors de la Communauté (cas de la Grande-Bretagne pour le S.M.E. ou du Danemark pour la politique de l'éducation).

Les pays dont la situation économique ne permet pas d'adhérer à des actions souhaitées par des Etats disposant de meilleurs atouts pourraient, dans un stade initial, ne pas être associés à une nouvelle politique engagée dans le cadre communautaire. Mais il serait toujours

précisé dans quels délais, et avec quels moyens, les partenaires allant de l'avant aideraient les partenaires retardataires à les rejoindre. L'Europe à vitesses différenciées ne peut se concevoir que si elle comporte des dérogations limitées et temporaires assorties des modalités effectivement capables de traduire la solidarité entre tous ses membres. On substitue à l'image d'une Europe statique en plusieurs tronçons celle d'une Europe dynamique dégagant assez de moyens pour rétablir sa cohésion interne (cas des futurs membres méditerranéens).

L'Europe à vitesses différenciées (proposée en particulier dans le rapport Tindemans pour réaliser l'Union Economique et Monétaire) suppose que le budget commun soit doté de moyens supplémentaires capables de réaliser les transferts financiers entre régions riches et régions pauvres de la C.E.E. La réduction des disparités dans la Communauté élargie, la solution du problème de la contribution britannique au budget, le développement des politiques non agricoles, rendent inéluctable l'accroissement, dans un bref délai, des ressources propres de la Communauté. Aussi le déplafonnement des ressources versées au titre du 1 % de la T.V.A. doit-il être obtenu parallèlement au processus d'élargissement.

Le développement des politiques communes de solidarité, conjugué à une interprétation rigoureuse et dynamique de la notion d'Europe à vitesses différenciées, permettra d'éviter que l'élargissement de la C.E.E. ne signifie son éclatement.

Il est inutile de souligner que les pays candidats n'ont rien à espérer d'une Europe qui ne se mettrait pas en mesure de s'adapter pour leur donner ce qu'ils attendent d'elle. Aussi doit-on leur ex-

pliquer que la volonté d'aménagement interne de la C.E.E. n'est pas antagoniste, mais complémentaire, du souhait de voir adhérer l'Espagne et le Portugal. Mais il faut parallèlement veiller à ce que cette volonté d'aménagement interne aille dans le sens du renforcement de la solidarité financière et du cadre institutionnel.
