

N° 143

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats membres des Communautés européennes, et le Royaume d'Espagne et la République du Portugal, relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal.

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Jacques Genton, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeurie, Christian de la Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 3046, 3090, et in-8° 907.

Sénat : 102 (1984-1985).

Traité et conventions. — Espagne - Portugal - Communautés européennes.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Les actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes, devant permettre la mise en place de « l'Europe des Douze » au 1 ^{er} janvier 1986, doivent compléter le cycle des élargissements après ceux de 1973 et 1981	7
PREMIÈRE PARTIE. - LE CONTEXTE DE L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL	11
CHAPITRE PREMIER. - La genèse de l'élargissement : des accords commerciaux au Traité d'adhésion	13
A. - <i>Des relations commerciales de l'Espagne et du Portugal avec la Communauté avant l'élargissement</i>	13
1. L'accord commercial C.E.E.-Portugal du 11 juillet 1972 : un accord déséquilibré répondant au retard économique portugais	13
<i>a)</i> Un accord déséquilibré	13
<i>b)</i> Un accord progressivement élargi	14
2. L'accord commercial C.E.E.-Espagne du 29 juin 1970 : un texte excessivement défavorable à la Communauté qui laisse subsister de sérieuses séquelles à l'approche de l'adhésion espagnole	14
<i>a)</i> Un accord excessivement défavorable à la Communauté	15
<i>b)</i> Une application peu satisfaisante, à l'origine d'un contentieux entre l'Espagne et la Communauté	16
B. - <i>La lente marche de l'Espagne et du Portugal vers la Communauté</i>	17
1. L'historique des négociations avec le Portugal : des difficultés rendues plus malaisées à surmonter dans l'ombre de la négociation avec l'Espagne	17
2. L'historique des négociations avec l'Espagne : de multiples obstacles difficilement contournés par l'évolution des procédures de discussion et l'eion et l'effort d'approfondissement de l'acquis communautaire	19
CHAPITRE II. - Volonté politique et danger économique : le dilemme représenté par l'adhésion de l'Espagne et du Portugal	23
A. - <i>Le choix politique : deux pays européens ayant rejoint le concert des nations démocratiques</i>	24
1. La situation politique en Espagne à la veille de l'élargissement	24
<i>a)</i> La politique intérieure espagnole	24
<i>b)</i> La politique extérieure espagnole	25
<i>c)</i> Les relations bilatérales franco-espagnoles	27
2. La situation politique du Portugal à la veille de l'élargissement	29
<i>a)</i> La politique intérieure portugaise	29
<i>b)</i> La politique extérieure portugaise	29
<i>c)</i> Les relations bilatérales franco-portugaises	31

	Pages
B. - Le risque économique : deux pays aux structures contrastées dont la concurrence et le retard économique aggraveront l'hétérogénéité de la Communauté	32
1. La situation économique espagnole	32
a) La faible croissance de la production s'est accompagnée de fortes pressions inflationnistes	32
b) Une dégradation spectaculaire du marché du travail	33
c) L'aggravation des déficits publics et le difficile rétablissement des équilibres extérieurs	33
d) Des perspectives à court et moyen termes qui demeurent inquiétantes	34
2. La situation économique portugaise	35
a) Une profonde dégradation des données économiques (1974-1978)	35
b) La persistance d'une situation préoccupante malgré des résultats en dents de scie (1978-1984)	36
c) Des perspectives toujours inquiétantes	36
3. L'aggravation inéluctable de l'hétérogénéité économique de la Communauté	37
a) Les disparités économiques de l'Europe des Douze	37
b) Des conséquences potentielles redoutables	41
4. Le profond décalage entre la logique politique et les conséquences économiques prévisibles de l'élargissement	42
DEUXIÈME PARTIE. - LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ D'ADHÉSION	47
CHAPITRE PREMIER. - L'économie générale des actes d'adhésion	47
A. - La structure usuelle des textes d'élargissement de la Communauté	47
1. Première composante : le Traité du 12 juin 1985	48
a) Article premier : l'admission de l'Espagne et du Portugal	48
b) Article 2 : l'entrée en vigueur du Traité d'adhésion	48
c) Article 3 : les textes du Traité faisant foi	49
2. Seconde composante : l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités	49
a) Première partie (art. premier à 9) : les principes de base	49
b) Deuxième partie (art. 10 à 25) : les adaptations des traités d'origine	50
c) Troisième partie (art. 26 et 27) : les adaptations des actes pris par les institutions	50
d) Quatrième partie (art. 28 à 380) : les mesures transitoires	51
e) Cinquième partie (art. 381 à 430) : la mise en application des actes d'adhésion	52
f) Les annexes et protocoles	52
3. Troisième composante : l'Acte final de la Conférence	52
B. - Les idées directrices des actes d'adhésion : un principe assorti d'exceptions sur tous les sujets délicats	52
1. La portée relative de la réaffirmation du principe du respect de l'acquis communautaire	53
2. Des mesures transitoires diversifiées, progressives et plus longues que lors des précédents élargissements	55
3. La chronologie de l'élargissement : un calendrier lointain	56
CHAPITRE II. - Les incidences institutionnelles	59
A. - La composition des institutions communautaires	59
1. Les institutions majeures	60
a) Le Parlement européen	60
b) Le Conseil des ministres	60
c) La Commission	61
d) La Cour de justice	61

	Pages
2. Les autres institutions communautaires	61
B. - <i>Le fonctionnement des institutions communautaires</i>	62
1. Le processus de décision communautaire	63
2. La marche de l'appareil administratif communautaire	64
CHAPITRE III. - Les données financières et budgétaires	65
A. - <i>Les dispositions financières des actes d'adhésion</i>	65
1. Le lien entre les adhésions nouvelles et la réforme des finances communautaires	65
2. Des dispositions différenciées pour les deux pays adhérents	67
a) Les données financières applicables à l'Espagne (art. 184 à 188)	67
b) Les données financières applicables au Portugal (art. 371 à 375)	68
B. - <i>La traduction budgétaire de l'élargissement : le projet de budget communautaire pour 1986</i>	69
1. Les prévisions de recettes	69
2. Les prévisions de dépenses	70
CHAPITRE IV. - Les dispositions agricoles : la principale pierre d'achoppement des négociations	73
A. - <i>Un dispositif général complété par des mesures spécifiques propres à certaines productions</i>	74
1. Les dispositions de base : un équilibre fragile	74
a) Le schéma général du régime transitoire	74
b) Le « mécanisme complémentaire aux échanges » (M.C.E.)	75
2. Les dispositions particulières à certains produits	76
a) Les matières grasses végétales	76
b) Les mesures d'aide à l'agriculture portugaise	77
B. - <i>Les dispositions concernant les fruits et légumes</i>	79
1. Les fruits et légumes frais espagnols : une période transitoire de dix ans en deux étapes	79
a) Les données du problème	79
b) La première phase : quatre ans pour adapter l'agriculture espagnole	80
c) La seconde phase : six ans pour l'ouverture progressive des frontières	81
2. Autres dispositions des actes d'adhésion relatives aux fruits et légumes	82
a) Les fruits et légumes frais provenant du Portugal	82
b) Les fruits et légumes transformés	82
C. - <i>Les dispositions concernant la viticulture</i>	83
1. Une transition de sept ans pour modifier le régime des échanges et la gestion des marchés	83
a) Les données du problème	83
b) Le contrôle des échanges de vins	85
c) Les disciplines relatives à la gestion des marchés	85
2. Autres dispositions des actes d'adhésion relatives à la viticulture	86
a) Les vins portugais	87
b) Cas particuliers	87
CHAPITRE V. - L' « Europe bleue » et l'intégration des flottes de pêche ibériques	89
A. - <i>La flotte de pêche espagnole : la sauvegarde de l'acquis communautaire</i>	89
1. Les données du problème : la concurrence potentielle d'une flotte espagnole considérable	89

	Pages
	—
<i>a)</i> Une activité essentielle pour l'Espagne	89
<i>b)</i> Le régime actuel des relations entre l'Espagne et la Communauté	90
2. Les solutions adoptées : un sévère régime d'encadrement complété par un système de désarmement progressif	91
<i>a)</i> Premier volet : un encadrement sévère des activités de pêches espagnoles	92
<i>b)</i> Seconde série de dispositions : un système de réduction programmé de la flotte espagnole	93
<i>c)</i> Troisième volet : diverses dispositions particulières	93
<i>d)</i> Dernier point : le renforcement de la surveillance et des contrôles	94
B. - <i>Les dispositions concernant le Portugal : des mesures de transitions analogues pour une concurrence très secondaire</i>	95
1. Les données du problème : des activités de pêche artisanales et côtières indépendantes de la Communauté	95
2. Les mesures contenues dans l'acte relatif aux conditions d'adhésion	96
CHAPITRE VI. - Le volet industriel et tarifaire	97
A. - <i>Les dispositions concernant l'Espagne</i>	98
1. Un désarmement douanier progressif	98
<i>a)</i> La situation de départ	98
<i>b)</i> Le calendrier de désarmement tarifaire	98
<i>c)</i> Le principe de l'élimination des restrictions quantitatives	99
<i>d)</i> L'adoption du système de la T.V.A. par l'Espagne	99
2. Dérogations et modulations sectorielles	99
<i>a)</i> Les exceptions au désarmement tarifaire	100
<i>b)</i> Les exceptions à l'élimination des obstacles non tarifaires	100
B. - <i>Les dispositions concernant le Portugal</i>	102
1. Des principes analogues	102
<i>a)</i> Un contexte différent	102
<i>b)</i> Des règles de base maintenues	102
2. Des exceptions moins étendues que pour l'Espagne	103
CHAPITRE VII. - Les autres dispositions importantes des actes d'adhésion	105
A. - <i>Les mesures transitoires concernant les questions sociales</i>	105
1. Les prestations versées aux familles restées dans les pays d'origine	105
2. La libre circulation des travailleurs au sein de l'Europe des Douze	106
B. - <i>Diverses conditions complémentaires de l'adhésion des nouveaux membres</i>	107
1. L'intégration monétaire des deux nouveaux Etats membres	108
2. Les régimes dérogatoires propres à certains territoires : les Canaries, Ceuta et Mellila	109
3. Les dispositions relatives aux relations extérieures	109
TROISIÈME PARTIE. - LES CONSÉQUENCES PRÉOCCUPANTES DE L'ÉLARGISSEMENT DANS LES TERMES OU IL EST PROPOSÉ	111
CHAPITRE PREMIER. - Un pari institutionnel risqué	113
A. - <i>L'absence de garantie pour un fonctionnement satisfaisant des institutions communautaires</i>	113
1. Les actes d'adhésion ne prennent en compte que les conséquences arithmétiques de l'admission de l'Espagne et du Portugal	113
2. Des conséquences inéluctables et préjudiciables au processus de décision communautaire	114

	Pages
B. - <i>Une communauté ingouvernable ou rénovée ?</i>	115
1. Les risques de paralysie décisionnelle	115
2. Un sursaut nécessaire	116
CHAPITRE II. - Une hypothèque financière maintenue	119
A. - <i>Des inconnues financières préoccupantes</i>	119
1. L'évaluation très incertaine du coût de l'élargissement	119
2. Un apaisement budgétaire insuffisant et de courte durée	120
B. - <i>Les incidences du coût de l'élargissement pour la France</i>	121
1. Une charge financière aggravée pour la France	121
2. Les effets induits de l'élargissement	122
CHAPITRE III. - Les volets sectoriels : de vives inquiétudes que les garde-fous prévus n'ont pas dissipées	125
A. - <i>Les précautions figurant dans les actes d'adhésion : un simple report des difficultés sectorielles ?</i>	126
1. Phases de transition ou mise entre parenthèses	126
2. Des incertitudes et des ambiguïtés persistantes	127
a) Les fruits et légumes	127
b) La viticulture	128
c) Les matières grasses	129
d) La pêche	130
e) L'industrie	130
B. - <i>Des mesures d'apaisement aux effets incertains</i>	131
1. Les mesures communautaires : les « programmes intégrés méditerranéens » (P.I.M.)	131
a) Les objectifs poursuivis	131
b) Le contenu des programmes	132
c) Des incertitudes persistantes	133
2. Les mesures nationales sectorielles et régionales	134
CHAPITRE IV. - Des retombées préoccupantes sur les relations de la Communauté avec les pays-tiers	137
A. - <i>Les relations avec les pays méditerranéens : des craintes persistantes</i>	137
1. Les inquiétudes des pays associés à la Communauté	137
a) Les données de base	138
b) Les critiques préexistantes à l'élargissement	138
c) L'extrême discrétion des actes d'adhésion	139
2. La recherche difficile de solutions concrètes	140
B. - <i>Les autres relations extérieures de la Communauté</i>	141
1. Des tensions supplémentaires potentielles avec les Etats-Unis	141
2. Une plus grande ouverture de la Communauté sur l'Amérique latine	143
LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR	145
Les aspects positifs de l'élargissement de la Communauté	145
<i>Premier point</i> : l'adhésion des pays ibériques est un acte éminemment politique, naturel, sans doute inévitable et, à bien des égards, bénéfique	145

	Pages
<i>Deuxième facteur favorable</i> à l'élargissement : des mesures préalables, certes discutables et perfectibles, mais réelles, ont été prises pour faire face aux plus graves menaces économiques inhérentes à l'élargissement	147
<i>Troisième remarque</i> : la mise en place de l'Europe des Douze offrira aussi des avantages sectoriels réels qui ne doivent pas être occultés par les difficultés potentielles	148
<i>Quatrième observation</i> : l'entrée de l'Espagne et du Portugal peut aussi constituer une chance à saisir pour permettre un nouvel élan sur la voie de l'union européenne ...	149
Les aspects négatifs des actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal	150
<i>Première remarque</i> : beaucoup a été sacrifié à la volonté politique d'aboutir, sans tirer les leçons des précédentes extensions de la Communauté	151
<i>Deuxième carence</i> : l'hypothèque financière qui pèse sur la Communauté sera puissamment aggravée par l'élargissement, dont les charges induites n'ont pas été prises en compte de façon satisfaisante	152
<i>Troisième aspect négatif</i> : malgré les garde-fous prévus, les dispositions sectorielles n'ont pas dissipé les vives inquiétudes suscitées par l'élargissement, principalement pour l'agriculture et la pêche	153
<i>Quatrième insuffisance</i> : l'absence de toute garantie pour un fonctionnement satisfaisant des institutions communautaires laisse craindre des risques de paralysie décisionnelle de l'Europe des Douze	154
EXAMEN EN COMMISSION	157
LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION	163

« Il y a aujourd'hui une nationalité européenne, comme il y avait, au temps d'Eschyle, de Sophocle et d'Euripide, une nationalité grecque. »

Victor Hugo, « Les Burgraves ».

« La plus commune des inconséquences est de ne pas vouloir les moyens de ce que l'on veut. »

Duc de Lévis, Pensées détachées, 5.

MESDAMES, MESSIEURS,

Il est sans doute à peine utile au rapporteur de la commission des affaires étrangères du Sénat de marquer ici d'emblée l'importance exceptionnelle du projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui et dont l'objet est d'autoriser le Gouvernement à ratifier le Traité du 12 juin 1985 et les différents actes portant adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes. Par sa valeur politique, par ses conséquences économiques exceptionnelles, mais aussi par ses retombées sociales et culturelles, l'élargissement des Communautés aux deux Etats de la péninsule ibérique est à l'évidence l'un des textes majeurs qui aura été soumis au Parlement au cours de la présente législature. Il a d'ailleurs fait l'objet - votre rapporteur tient ici à le marquer - d'un examen approfondi par la Délégation parlementaire pour les Communautés européennes qui a adopté à ce sujet, à deux reprises, des conclusions particulièrement pertinentes sur le rapport de notre collègue, M. Josy Moinet (1).

Capital pour l'Espagne et le Portugal - dont il concrétise le retour dans le concert des nations démocratiques -, ce nouvel élargissement est également fondamental pour la France par les conséquences qui en résulteront pour l'économie de notre pays en général, et singulièrement pour certaines de nos régions et certains de nos secteurs économiques. Mais l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, la formation de l'« Europe des Douze », sont aussi une étape décisive pour la Communauté elle-même qui, désormais peuplée de 320 millions d'habitants, constituant - et de loin - le premier pôle commercial du monde, rassemblera le plus grand nombre des nations qui ont fait la grandeur de l'Europe. Ainsi s'achèvera sans doute le cycle des élargissements naturels de la Communauté.

(1) Documents n° 130/84 du 10 octobre 1984, et 144/85 du 19 juin 1985.

Car les deux nouvelles adhésions proposées constituent aussi *le troisième des élargissements* successifs de la Communauté économique européenne. Il n'est sans doute pas superflu de rappeler ici – dès les premiers mots de ce rapport – pour en tirer quelque enseignement, les conditions dans lesquelles se sont déroulées les deux premières extensions de la Communauté à de nouveaux membres.

– Le 1^{er} janvier 1973 a vu, après de très longues négociations, *la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande* s'amarrer enfin à la Communauté. Les événements ont malheureusement confirmé – alors même que les pays concernés, l'Irlande mise à part, semblaient par leurs structures économiques et administratives, aptes à s'insérer aisément dans la Communauté – certaines des craintes préalables. Sans même revenir sur la demande de « renégociation » présentée par la Grande-Bretagne en 1975 et qui s'est soldée par l'adoption d'un mécanisme destiné à corriger les déséquilibres financiers dès la fin de la phase de transition prévue pour 1977.

– Il n'est pas d'autre part possible de tirer, d'ores et déjà, toutes les leçons de l'adhésion de la *Grèce* le 1^{er} janvier 1981 dans la mesure où la plupart des dispositions transitoires sont encore en vigueur. Mais, par delà l'accroissement des moyens financiers de la Communauté consacrés au soutien de l'économie hellénique, plusieurs faits préoccupants méritent déjà d'être relevés, à l'exemple du délai supplémentaire accordé à la Grèce pour mettre en œuvre sur son territoire la T.V.A. – qui aurait dû être en application depuis le 1^{er} janvier 1983 –, ou des nombreux contentieux entre la Grèce et la Commission portés devant la Cour de justice des Communautés.

C'est en essayant de tirer le meilleur profit de ces deux expériences qu'il convient d'analyser le nouveau traité d'adhésion qui nous est soumis et qui est, lui aussi, l'aboutissement d'un long processus de négociations.

Le projet de loi qui tend à en autoriser *la ratification* a été adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale, le 21 novembre dernier. Pour leur part, l'Espagne et le Portugal ont dès le mois de juillet dernier, achevé leurs procédures parlementaires de ratification : l'Assemblée de la République portugaise le 10 juillet 1985, seuls les membres du parti communiste votant contre ; et les Cortès espagnols le 27 juin, pour les députés, et le 17 juillet, pour les sénateurs, dans les deux cas à l'unanimité – malgré l'opposition du Gouvernement régional des îles Canaries.

Pour ce qui concerne les dix Etats membres de la Communauté actuelle, les ratifications doivent intervenir avant la

fin de l'année pour permettre l'adhésion effective des deux nouveaux membres le 1^{er} janvier 1986 :

- la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas ont déjà déposé leurs instruments de ratification :

- les autres pays - Italie, R.F.A., Grande-Bretagne, Danemark, Grèce - ont seulement entamé leurs procédures de ratification et il n'est pas absolument acquis que tous les instruments de ratification soient déposés avant le 31 décembre prochain.

La parole revient aujourd'hui à notre Haute Assemblée qui n'aura, même pas, au total disposé d'un mois pour examiner ce texte essentiel. Le choix est difficile. Votre rapporteur vous propose, pour tenter de l'éclairer, d'envisager tour à tour :

- *le contexte général du traité* qui nous est soumis, qu'il s'agisse de *sa genèse* et de la lente marche vers la Communauté de l'Espagne et du Portugal, ou du *dilemme* qui s'impose aux Etats membres confrontés au choix *politique* de l'adhésion de deux pays ayant enfin rejoint le camp des nations démocratiques et au risque de l'insertion de deux *économies* affectées d'un retard qui ne saurait qu'aggraver l'hétérogénéité de la Communauté (première partie) ;

- les orientations générales et les dispositions essentielles des *actes d'adhésion* qui, outre le traité du 12 juin lui-même, comportent un acte d'adhésion touffu de 403 articles complété par trente-six annexes, vingt-cinq protocoles et l'acte final lui-même (deuxième partie) ;

- enfin, *les conséquences prévisibles* - et préoccupantes - de la mise en place de l'Europe des Douze dans les différents domaines - financier, agricole, industriel, et institutionnel -, afin de tenter d'en apprécier non seulement les bénéfices éventuels mais aussi les préjudices qui risquent d'en résulter pour la Communauté elle-même et pour la France en particulier (troisième partie).

*

* *

PREMIÈRE PARTIE

**LE CONTEXTE DE L'ADHÉSION
DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL**

CHAPITRE PREMIER

LA GENÈSE DE L'ÉLARGISSEMENT : DES ACCORDS COMMERCIAUX AU TRAITÉ D'ADHÉSION

A. - LES RELATIONS COMMERCIALES DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL AVEC LA COMMUNAUTÉ AVANT L'ÉLARGISSEMENT

1. L'accord commercial C.E.E.-Portugal du 22 juillet 1972 : un accord déséquilibré répondant au retard économique portugais.

L'accord commercial conclu en juillet 1972 entre le Portugal et la Communauté était, dès l'origine, favorable au Portugal. Il a de surcroît été progressivement adapté et élargi, dans la perspective d'une future adhésion de Lisbonne.

a) *Un accord déséquilibré.*

L'objet de l'accord de 1972 était double : il s'agissait d'abord - comme à l'accoutumée dans les accords conclus par la Communauté avec les pays de l'A.E.L.E. (Association européenne de libre échange) - d'établir progressivement le libre échange des *produits industriels* ; mais l'accord comportait aussi, dans le cas particulier du Portugal, un *volet agricole* par lequel la Communauté lui accordait des concessions en faveur de divers produits portugais - vins, conserves de sardines et concentrés de tomates notamment.

Cet accord était ainsi fondamentalement déséquilibré au profit du Portugal. Les concessions consenties par la Communauté - aussi bien dans le domaine agricole que pour ce qui concerne le

désarmement douanier en matière industrielle – répondaient au retard économique du Portugal et à la volonté de la Communauté européenne de contribuer à son essor.

b) Un accord progressivement élargi.

Les termes initiaux de l'accord de 1972 ont été au surplus progressivement adaptés et son champ d'application élargi, s'inscrivant ainsi dans la perspective d'un élargissement auquel le Portugal aspirait de longue date, avant même sa demande officielle d'admission le 28 mars 1977.

– Les premiers protocoles additionnels à l'accord de 1972 datent de 1976 et étendent son domaine d'application au travail, à l'emploi et à la sécurité sociale d'une part, à la coopération financière, économique et industrielle d'autre part. La Communauté a accepté simultanément un allègement des obligations incombant au Portugal en matière de désarmement tarifaire et de protection de certains secteurs industriels fragiles.

– Un nouveau protocole, adopté en 1979, s'inscrivant directement dans la perspective de l'élargissement, ouvre au Portugal, dans le secteur automobile, des contingents d'exportation aux fabricants européens et prévoit l'installation d'une usine de construction d'une marque française (Renault).

– En 1980, enfin, à l'approche de l'adhésion, la Communauté accorde au Portugal une aide substantielle – 275 millions d'ECU – pour lui permettre de moderniser et d'adapter ses structures agricoles.

Au bout du compte, les relations commerciales actuelles entre le Portugal et la Communauté ont tenté – autant que faire se peut – de participer à la préparation du Portugal à son intégration au sein de la Communauté. Sans aucun doute favorable au Portugal, et sans évidemment effacer à lui seul le profond fossé économique qui existe entre ce pays et la Communauté des dix, l'accord de 1970 a toutefois joué un rôle actif à l'approche de l'adhésion portugaise. Il n'en va pas de même dans le cas de l'Espagne.

2. L'accord commercial C.E.E.-Espagne du 29 juin 1970 : un texte excessivement défavorable à la Communauté qui laisse subsister de sérieuses séquelles à l'approche de l'adhésion espagnole.

Au contraire de l'accord la liant au Portugal, l'accord commercial que la C.E.E. avait signé avec l'Espagne le 29 juin 1970, par trop favorable aux intérêts espagnols, a mal fonctionné et laisse subsister de sérieux inconvénients.

a) *Un accord excessivement défavorable à la Communauté.*

Demandé par l'Espagne dès 1962 pour n'être finalement conclu qu'en 1970, l'objectif de l'accord commercial C.E.E.-Espagne consistait en la suppression progressive des obstacles aux échanges réciproques. Ses modalités, sa progressivité reflétaient toutefois les divergences de vues existant alors entre les Etats membres de la Communauté vis-à-vis de l'Espagne.

L'accord conclu en 1972 était cependant caractérisé par l'importance des concessions faites par la Communauté et s'est avéré manifestement trop avantageux pour l'Espagne.

- *Dans le domaine industriel*, d'importants avantages tarifaires étaient consentis à l'Espagne sur la base du tarif communautaire dont le taux était relativement peu élevé, tandis que l'entrée de produits des pays membres de la Communauté en Espagne rencontrait encore des barrières prohibitives. La Communauté a ainsi réduit ses tarifs d'environ 60 % à partir de droits moyens de l'ordre de 8 % tandis que l'Espagne s'en tenait à des diminutions de 25 % sur la base d'un tarif moyen atteignant 25 % ; de surcroît, certains produits sensibles - comme les textiles - échappaient à ces réductions acceptées par l'Espagne.

- Les concessions accordées par la Communauté *dans le domaine agricole* étaient sensiblement plus limitées et accordées au cas par cas : pour les agrumes (40 % de réduction) ; pour les vins (réduction de droits dans le cadre de contingents pour certains vignobles de qualité) ; pour certains fruits et légumes et pour des produits de la pêche sous réserve de conditions de calendrier. Mais l'Espagne ne s'engageait pour sa part que pour une obligation d'achat de certains produits communautaires - tels que les produits laitiers -, obligation dont le respect dépendait des mécanismes du commerce d'Etat.

Il résulte de cet ensemble de dispositions que si, dans une certaine mesure, les industries communautaires ont déjà partiellement subi le choc de l'adhésion espagnole, il n'en va pas de même dans le secteur agricole - en particulier pour les régions limitrophes au premier rang desquelles figure le sud-ouest de la France.

De surcroît, l'accord commercial de 1970, fondamentalement déséquilibré, n'a pas été appliqué de manière satisfaisante, donnant ainsi naissance, à l'approche de l'élargissement, à un sérieux contentieux entre l'Espagne et la Communauté.

b) *Une application peu satisfaisante, à l'origine d'un contentieux entre l'Espagne et la Communauté.*

L'Espagne ne s'est pas conformée, aux yeux de la Communauté, à une application correcte de l'accord de 1970, recourant à diverses pratiques : maintien abusif de restrictions quantitatives, non-délivrance de licences, mécanisme de taxation des importations et de détaxation des exportations. C'est ainsi qu'en 1971 et 1983, les exportations espagnoles vers la C.E.E. – exprimées en ECU courants – ont été multipliées par 7,3 tandis que les exportations de la C.E.E. vers l'Espagne n'étaient multipliées que par 4,8.

Il en est résulté un contentieux dont il n'a pas été possible de sortir, avant les négociations d'adhésion, par une adaptation des termes de l'accord de 1970. Ces difficultés permettent d'appréhender les risques que présente l'entrée de l'Espagne dans la Communauté, risques d'autant plus importants :

– que l'Espagne, au-delà de ses contrastes, est la dixième puissance industrielle du monde et représente, sur le plan agricole, le tiers des capacités de production de la Communauté ;

– et que l'Espagne, à la différence du Portugal – membre de l'A.E.L.E. –, est demeurée une économie extrêmement protégée.

Dans le *domaine industriel*, l'approche de l'élargissement suscite des inquiétudes dans plusieurs secteurs sensibles tels que la sidérurgie, les textiles ou les chantiers navals. Trois facteurs y contribuent : l'existence de surcapacités structurelles en Europe dans ces secteurs ; les disparités de développement entre l'Espagne et la Communauté ; et – circonstance aggravante – les divergences entre les politiques menées : c'est ainsi que la sidérurgie espagnole bénéficie de mesures gouvernementales susceptibles de favoriser encore ses capacités de production.

Dans le *domaine agricole*, les difficultés devraient être plus considérables encore puisque l'adhésion espagnole accroîtra à elle seule de 30 % la surface agricole de la Communauté, de 32 % le nombre des exploitations et de 2,5 millions le nombre des agriculteurs. Deux facteurs méritent d'être relevés – à ce stade de l'analyse – pour mesurer l'ampleur de la concurrence qui en résultera inéluctablement pour la Communauté.

– L'importance du potentiel d'accroissement de la production agricole espagnole, du fait de possibilités considérables dans le sud du pays qui demeure soumis jusqu'ici à une exploitation

extensive, et du fait de l'augmentation prévisible – après l'élargissement – des rendements agricoles espagnols qui, dans presque tous les cas, sont inférieurs à ceux de la Communauté.

– Second facteur : l'absence de véritable complémentarité entre les productions espagnoles et communautaires. Si le solde des échanges agricoles espagnols est fortement négatif, les productions communautaires n'en représentent que 10 % des importations – après les Etats-Unis et l'Amérique latine – et ne paraissent guère en mesure d'y accroître de façon importante leur part. La Communauté en général, et la France en particulier, ne semblent donc pas pouvoir réduire de façon substantielle leur déficit agricole.

Bref, l'accord commercial de 1970 n'a pas permis de créer les bases économiques d'un élargissement qui soit favorable aux deux parties. Il n'a pas fait l'objet des nécessaires améliorations pour en corriger les déséquilibres, à l'exception de quelques adaptations techniques. Mis à part un accord-cadre sur la pêche signé en 1980, l'attention a été tout entière concentrée au cours des dernières années sur la négociation d'adhésion.

B. – LA LENTE MARCHÉ DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL VERS LA COMMUNAUTÉ

L'historique des négociations relatives à l'élargissement souligne combien le cheminement vers la Communauté a été long et difficile pour l'Espagne et le Portugal : près de huit années de discussions depuis 1977, une cinquantaine de conférences ministérielles, plus de cent conseils des ministres, trois mille heures de négociations... L'acharnement de ces préalables à l'élargissement illustre tout à la fois la volonté politique d'aboutir – symbolisée par l'ultime « marathon » pour parvenir à l'accord du 29 mars 1985 – et l'ampleur des obstacles rencontrés sur la voie de l'adhésion des deux nations ibériques.

1. L'historique des négociations avec le Portugal : des difficultés rendues plus malaisées à surmonter dans l'ombre de la négociation avec l'Espagne.

Le Portugal fut le premier des deux pays à formuler officiellement, le 28 mars 1977, sa candidature qui fut accueillie par la Communauté le 5 avril suivant. Quatre étapes jalonnent, depuis cette date, la longue attente du Portugal à l'entrée de la Communauté.

- *Première phase* : « l'identification des problèmes » (1978-1979). Après l'avis – favorable – de la Commission le 19 mai 1978 et l'ouverture solennelle des négociations à Luxembourg le 17 octobre 1978 – un an et demi plus tard –, a commencé la phase baptisée, en jargon communautaire, « d'identification des problèmes ». Les travaux, un moment retardés par l'actualisation de l'accord commercial de 1972, n'ont toutefois véritablement débuté qu'en 1981, parallèlement aux discussions communautaires sur la réforme de la politique agricole commune – dont l'acquis constituait un préalable absolu à tout nouvel élargissement.

- *Deuxième phase* : les débuts de la négociation proprement dite (1982-1983). C'est en 1982 que la négociation proprement dite – au niveau des ministres ou des ambassadeurs selon les cas – a commencé secteur par secteur.

Les conversations ont été organisées selon une procédure dite par « mini-paquets » permettant d'avancer progressivement, pas à pas, et de clore sans plus attendre les chapitres pour lesquels on disposait de tous les éléments d'information nécessaires. Les pourparlers ont ainsi pu avancer ou même s'achever sur plusieurs dossiers :

- en février 1982 : mouvements de capitaux, transports, politique régionale, une partie des questions économiques et financières, EURATOM ;

- en septembre 1982 : union douanière pour les produits industriels, C.E.C.A., relations extérieures, droit d'établissement, fiscalité ;

- en juin 1983 : environnement, protection des consommateurs.

Les négociations avec le Portugal semblaient ainsi avoir pris une avance considérable par rapport aux conversations entre la Communauté et l'Espagne.

- *Troisième phase* : les négociations marquent le pas (1983-1984). Mais les pourparlers enregistrèrent un sensible coup d'arrêt en 1983-1984. Les négociations subirent d'abord le double contrecoup de la préparation difficile des conversations avec l'Espagne et des difficultés rencontrées dans les travaux sur la réforme de l'acquis agricole. Elles se heurtèrent aussi à des obstacles importants, dans les domaines de l'agriculture et de la pêche notamment, sous la présidence française du Conseil au premier semestre 1984. Au cours du second semestre, peu de progrès furent enregistrés du fait de la priorité accordée aux dossiers espagnols. Cependant, les chapitres concernant la Banque

européenne d'investissement et la reprise du tarif douanier commun par le Portugal ont pu alors faire l'objet d'un accord.

La volonté politique des négociateurs était toutefois réaffirmée le 22 octobre 1984 par la signature d'une déclaration commune du Portugal et de la présidence - irlandaise - des Communautés reconnaissant le caractère irréversible du processus d'intégration du Portugal aux Communautés et fixant la date du 1^{er} janvier 1986 pour l'adhésion effective.

- *Quatrième phase : l'aboutissement* (1985). Le premier semestre de 1985 a ainsi vu l'aboutissement des efforts entrepris et la clôture des négociations dans des termes sur lesquels nous reviendrons. La présidence italienne de la Communauté a adopté et conduit avec succès une procédure fondée sur des propositions de compromis successives et des entretiens tripartites entre chacun des pays candidats, la Commission et la présidence. La session ministérielle des 17-21 mars et 28-29 mars 1985 a ainsi permis d'aboutir à un accord sur le « paquet final » des négociations, comprenant l'agriculture, la pêche, les affaires sociales, les questions institutionnelles et les modalités financières de la transition.

Demeuraient cependant un certain nombre de problèmes en suspens : inclusion de l'escudo dans l'ECU, clause de sauvegarde, brevets... Ils firent à leur tour l'objet d'un règlement entre avril et mai 1985, cependant que se poursuivait la rédaction des actes d'adhésion, entamée dès le mois de janvier 1985.

2. L'historique des négociations avec l'Espagne : de multiples obstacles contournés par l'évolution des procédures de discussion et l'effort d'approfondissement de l'acquis communautaire.

Quelques mois après le Portugal, l'Espagne a officiellement déposé, le 28 juillet 1977, sa demande d'admission au sein des Communautés. A son tour accueillie par la Communauté le 20 septembre 1978 - un an plus tard -, cette demande a fait dès lors l'objet d'un cheminement comparable - mais non parallèle - à celui du Portugal - même s'il est clair que l'ampleur des difficultés rencontrées dans les négociations avec l'Espagne a rejailli sur les pourparlers C.E.E. - Portugal, alors que les progrès de ces dernières négociations ne portaient guère leurs fruits sur les conversations avec l'Espagne.

- *Première période : l'inventaire des difficultés* (1979-1981).

L'avis de la commission en date du 30 novembre 1978, particulièrement détaillé, a précisément relevé les principales difficultés que les négociateurs avaient à résoudre, secteur par secteur.

Après l'ouverture solennelle des négociations le 5 février 1979 – cinq mois à peine après celles concernant le Portugal –, la première phase des pourparlers, durant la plus grande partie des trois années 1979, 1980 et 1981, a vu essentiellement les parties en présence procéder à un inventaire des difficultés. Recensant les problèmes soulevés dans chaque domaine, ils ont tenté d'en dresser le constat le plus exact et essayé d'élaborer des esquisses de solution.

- *Deuxième période (1982-1983) : le blocage des négociations.*

Si les négociations de fond ont alors pu débiter sur certains dossiers techniques – tels que la fiscalité, l'union douanière ou les produits textiles – les résultats acquis se sont avérés très sensiblement moins nets que dans le cas des pourparlers avec le Portugal. Deux causes principales paraissent avoir été à l'origine des difficultés rencontrées.

- La première, d'ordre tactique mais importante par ses conséquences, est liée à la volonté de l'Espagne de s'en tenir à une approche générale des problèmes et à *une technique de globalisation des dossiers*. Au contraire de la procédure adoptée avec le Portugal, il était dès lors impossible de progresser pas à pas et de mettre peu à peu en place les termes de l'accord. Mais il ne s'agissait pas là que de technique de discussion.

- Sur le fond des choses, *l'approfondissement préalable de l'acquis communautaire* est apparu indispensable à tout progrès substantiel dans les négociations avec l'Espagne. Les Dix ont alors notamment engagé la révision des règlements agricoles dont l'orientation et le contenu apparaissent, singulièrement pour la France, comme insuffisants dans la perspective d'une Communauté élargie à douze membres. Ces travaux ont abouti, en novembre 1983, à une révision du règlement fruits et légumes, qui a allongé la liste des produits soumis à des prix de référence à l'égard des pays tiers, relevé le niveau de ces prix de référence, renforcé les organisations de producteurs, et tenté de rendre plus rapides et plus efficaces les mesures d'intervention en cas de crise du marché. Puis, le Conseil européen de Dublin a décidé une réforme du règlement viti-vinicole fondée sur une obligation effective de distillation des excédents à bas prix, permettant d'assurer l'équilibre du marché et d'éviter des crises cycliques.

d'adapter le potentiel de production et de protéger les vins de qualité.

D'autre part, après plusieurs années de discussions, les Dix sont parvenus en janvier 1983 à un accord sur la création de la politique commune des pêches, qui organise notamment la mise en commun et la répartition cohérente des ressources halieutiques et prévoit un ensemble de mécanismes propres à assurer la préservation et la gestion rationnelle de ces ressources.

- Troisième période (1984) : la relance des négociations.

Ainsi étaient désormais créées, aux yeux des négociateurs, les conditions permettant d'aller de l'avant dans les pourparlers avec l'Espagne, et d'envisager une conclusion favorable des négociations.

Les discussions de fond ont ainsi réellement progressé au cours de l'année 1984. Ont été alors définies les premières positions communautaires sur l'agriculture (en février 1984) et la pêche (en mai). Le premier calendrier de négociation a été mis au point au Conseil européen de Bruxelles en mars 1984, qui a retenu la date du 1^{er} janvier 1986 pour l'adhésion effective. Enfin, en juin 1984, a été élaboré un « constat de rapprochement des positions » avec l'Espagne, qui préfigurait l'équilibre final des négociations.

- La phase finale (décembre 1984 - juin 1985).

Les dernières semaines de 1984 et le premier semestre de 1985 ont ainsi permis d'aboutir, les négociations étant entrées dans leur phase finale. Trois temps ont marqué cette période terminale des négociations.

- Tout d'abord, le Conseil du 18 décembre 1984 a permis la mise au point de positions plus précises de la Communauté sur l'agriculture et la pêche.

Les Dix ont aussi présenté aux pays candidats une première position sur les questions viti-vinicoles, rendue possible par l'accord intervenu au Conseil européen de Dublin, les 3 et 4 décembre 1984, sur la réforme du marché du vin. De plus, les négociations de décembre 1984 ont enregistré un accord définitif avec l'Espagne sur la transition en matière d'union douanière industrielle et sur la sidérurgie.

- Puis la session ministérielle des 17-21 mars et 28-29 mars 1985 a, comme avec le Portugal, abouti à un accord avec l'Espagne sur le « paquet final » des négociations, incluant l'agriculture, la pêche, les affaires sociales et les questions financières.

- Enfin, les problèmes restés en suspens après cet accord général (EURATOM, Amérique latine, inclusion de la peseta dans l'ECU) ont été réglés au cours des deux mois suivants de façon à permettre la signature du traité d'adhésion le 12 juin 1985.

*

* *

CHAPITRE II

VOLONTÉ POLITIQUE ET DANGER ÉCONOMIQUE : LE DILEMME REPRÉSENTÉ PAR L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL

L'élargissement à l'Espagne et au Portugal représente pour les Etats membres de la Communauté actuelle – et singulièrement pour la France – un dilemme difficile à trancher entre la volonté politique de faire aboutir les demandes d'adhésion de Madrid et de Lisbonne, et le souci d'éviter aux économies des Dix le choc et les risques économiques qui seront engendrés par la mise en œuvre de l'élargissement tel qu'il nous est proposé aujourd'hui.

La France doit tout particulièrement surmonter l'ambivalence de ce troisième élargissement. Voisine la plus proche de la péninsule ibérique, soucieuse – par-delà les aléas de la conjoncture politique – d'entretenir des relations étroites et de qualité avec les deux pays qui la composent, elle s'est en permanence montrée favorable au principe de l'élargissement pour des raisons politiques : l'Espagne et le Portugal ont naturellement vocation, sur la base de l'article 237 du Traité de Rome, à appartenir à la Communauté comme tout Etat européen ; et les deux pays ayant désormais retrouvé un régime démocratique, la communauté ne saurait politiquement s'opposer à leur adhésion.

Mais, dans le même temps, les conditions économiques indispensables de l'élargissement doivent être réunies. Le risque, voire le danger économique, n'est pas mince pour notre pays – et particulièrement pour les régions méridionales de la France – de subir de graves préjudices du fait du choc dû à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal si toutes les précautions nécessaires n'ont pas été prises. Il en va ainsi pour plusieurs secteurs industriels sensibles, déjà touchés par la crise économique. Il en va, plus encore, de même dans le domaine agricole où l'acquis économique. Il en va, plus encore, de même dans le domaine agricole où l'acquis de la politique agricole commune doit être préservé et où – en particulier – les intérêts de nos producteurs de fruits et légumes, de nos viticulteurs et de nos pêcheurs doivent être préservés.

Telle est la difficulté du choix aujourd'hui soumis au Parlement. Telle est l'ambiguïté que le présent rapport a pour objectif de contribuer à dissiper.

*
* *

A. - LE CHOIX POLITIQUE : DEUX PAYS EUROPÉENS AYANT REJOINT LE CONCERT DES NATIONS DÉMOCRATIQUES

1. La situation politique en Espagne à la veille de l'élargissement.

a) *La politique intérieure espagnole.*

L'attitude des six pays fondateurs de la C.E.E., en réponse à la demande de l'Espagne, dès 1962, d'établir des rapports commerciaux avec la Communauté fournit un exemple révélateur de la situation dans laquelle se trouvait l'Espagne franquiste sur la scène européenne; les six Etats étaient très réservés à l'égard de Madrid et ne se divisaient que sur la meilleure stratégie politique à suivre : éviter tout lien entre l'Europe des libertés et l'Espagne, ou aider à l'ouverture de ce pays sur l'extérieur afin de provoquer un assouplissement du régime. De fait, c'est seulement en 1967 que le Conseil des ministres des Communautés admit le principe d'un accord limité avec l'Espagne qui débouche sur l'accord commercial de 1970 - dont nous avons évoqué les inconvénients -.

Mais, dès la mort du général Franco en novembre 1975, l'Espagne du roi Juan Carlos a su rapidement jeter les bases d'un régime démocratique. Les premières élections ont permis la réunion d'une assemblée qui élaborera la Constitution de 1978, laquelle organise une monarchie parlementaire où le Président du Gouvernement, responsable devant le Congrès des députés, détient l'essentiel du pouvoir exécutif.

Depuis lors - mise à part la tentative avortée du coup d'Etat de février 1981 -, l'Espagne a su appliquer ses nouvelles institutions démocratiques sans à coups et a même fait l'expérience de l'alternance : jusqu'en 1982, l'Union du centre démocratique (U.C.D.) réunie autour du Premier ministre, M. Adolfo Suarez - remplacé en 1981 à la tête du Gouvernement par

M. Calvo Sotelo -, a assuré le pouvoir aux centristes et aux libéraux, avant de se diviser et de s'effondrer ; depuis les élections législatives de 1982, le parti socialiste ouvrier espagnol (P.S.O.E.) détient les rênes de l'Etat et bénéficie d'une position prépondérante dans la vie politique espagnole.

De grandes réformes ont été entreprises depuis le retour de la démocratie : fonction publique, sécurité sociale, éducation, évolution des mœurs, et même réforme de l'armée - envisagée avec la caution du Roi qui fait figure d'arbitre et de recours accepté par tous les partis démocratiques.

Le Gouvernement espagnol n'en demeure pas moins confronté à de graves difficultés politiques. Il doit en particulier faire face à la lancinante question des revendications régionalistes. La question basque demeure naturellement le problème le plus délicat, l'E.T.A. - qui a pour objectif final la création d'un pays basque indépendant et réuni - poursuivant sa politique terroriste comme l'a démontré l'attentat spectaculaire perpétré le 12 juin dernier, le jour même de la signature du traité d'adhésion à la C.E.E. Mais, liée à l'affaire basque, la question générale des autonomies régionales est également posée, du fait du développement des particularismes locaux, favorisé notamment par la loi de 1981 sur « l'harmonisation du processus des autonomies ».

Reste que la grande victoire de l'Espagne au cours de la dernière décennie aura été de conforter les bases de la démocratie politique et le respect des droits de l'homme dans ce pays après près de quarante années de dictature. Elle s'est ainsi, politiquement, ouvert la voie pour rejoindre l'Europe des libertés et les Communautés européennes. Des modifications substantielles en ont également résulté dans les orientations principales de la politique extérieure espagnole.

b) *La politique extérieure espagnole.*

La diplomatie espagnole est dominée aujourd'hui par les modalités de l'insertion de l'Espagne dans l'Europe des libertés, la définition de la politique de défense du pays dans le cadre de son appartenance à l'Occident et les ambitions tiers-mondistes de l'Espagne en constituent les autres lignes directrices.

- L'ancrage de l'Espagne dans l'Europe des libertés : une priorité essentielle pour Madrid.

Victime à ses yeux d'un véritable ostracisme de la part des autres pays européens pendant des décennies, l'Espagne a, dès la disparition du général Franco, cherché à rompre l'isolement qui

lui était imposé. Il s'agissait là, aux yeux des Espagnols, de la juste reconnaissance par la Communauté européenne, du rétablissement d'institutions démocratiques dans leur pays. L'entrée dans l'Europe était aussi perçue comme un acte nécessaire et irréversible pour consolider définitivement la démocratie tout en accélérant la modernisation de la société espagnole.

C'est ainsi que l'Espagne rejoignit, dès 1977, le Conseil de l'Europe avant de ratifier - geste politique éminemment symbolique - la Convention européenne des droits de l'homme.

Mais l'essentiel demeure naturellement l'accueil au sein des Communautés européennes prévu, au terme de huit années de difficiles négociations, pour le 1^{er} janvier 1986. La signature solennelle du traité d'adhésion le 12 juin dernier à Madrid a été saluée par l'ensemble de la classe politique espagnole comme un événement de portée historique, même si certaines conséquences de l'adhésion suscitent - légitimement - des craintes.

- Les autres lignes directrices de la diplomatie espagnole : appartenance à l'Occident et ambitions tiers-mondistes.

Sans remettre en cause l'incontestable priorité européenne, deux autres orientations principales guident la politique étrangère espagnole.

Il s'agit d'abord de la politique de défense de l'Espagne et des conditions de son appartenance à l'Occident. L'Espagne est désormais le seizième membre de l'Alliance atlantique depuis le 30 mai 1982. Mais la question reste posée de la nécessité de son intégration dans la structure militaire de l'O.T.A.N. et un référendum devrait être organisé en février 1986 sur son maintien dans l'Alliance. Deux éléments pourraient influencer sur la décision finale des Espagnols : d'une part, l'antiaméricanisme qui s'est manifesté en mai 1985 à l'occasion de la visite du Président Reagan ; d'autre part, l'adhésion à la C.E.E. elle-même qui devrait aider à renforcer à Madrid l'idée de solidarité européenne.

Enfin, la diplomatie espagnole répond aussi à une ambition tiers-mondiste affirmée même si elle est limitée à quelques régions du monde : l'Amérique latine - à laquelle l'Espagne consacre 80 % de son aide publique et où elle a l'ambition de jouer un rôle comparable à celui tenu par la France en Afrique - ; le Maghreb - où Madrid cherche à maintenir de bonnes relations avec Rabat et Alger -, et soutient une thèse nuancée favorable à l'autodétermination du peuple sahraoui à propos du Sahara occidental ; voire l'Afrique, où l'Espagne cherche avant tout à trouver des zones d'accès pour sa flotte de pêche.

Il faut ici relever que l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes ne saurait être appréciée indépendamment de

ces orientations de la politique espagnole : ainsi, s'agissant de l'Amérique latine, il est prévisible que l'Espagne se fera, au sein de l'Europe des Douze, l'avocat des pays de cette région du Tiers-Monde ; il faut également noter que la solidarité des européens à l'égard de la Grande-Bretagne au sujet des Malouines se heurtera au soutien apporté par l'Espagne à l'Argentine ; enfin, parmi les pays du Maghreb, l'élargissement de la C.E.E. ne va pas sans inquiéter le Maroc et il en résultera vraisemblablement des conséquences diplomatiques notables.

La France ne saurait davantage se prononcer sur l'entrée de l'Espagne dans la Communauté sans prendre également en considération la qualité des relations bilatérales entre les deux pays.

c) *Les relations bilatérales franco-espagnoles.*

Quelques-unes des œuvres les plus célèbres de notre patrimoine culturel – du « Cid » et de « Don Juan » à « l'Espoir » et « la Reine morte » en passant par « Hernani » ou « Ruy Blas » – suffisent à rappeler la profonde influence qu'a eue l'Espagne sur la vie intellectuelle de notre pays. On ne saurait déceler là rien de surprenant puisque la France est, avec le Portugal, le seul voisin de l'Espagne. De fait, il existe entre les deux pays des affinités humaines et culturelles qui se concrétisent par la présence en France d'une colonie de près de 400.000 Espagnols et par une présence culturelle française encore importante en Espagne. Les relations économiques sont très denses – la France est le premier client et le troisième fournisseur de l'Espagne –, même si elles restent déséquilibrées en faveur de l'Espagne dans le domaine : en 1984, nos exportations ont atteint 26,2 milliards de francs. contre 30,7 milliards pour nos importations, soit un déficit de 4,5 milliards. Enfin, il existe une convergence de vue très grande sur les principaux problèmes internationaux.

Cela ne suffit pas, et une véritable incompréhension, voire une certaine hostilité caractérisent parfois, de façon irrationnelle, les rapports entre les deux pays. Certains souvenirs historiques jouent sans doute leur rôle, depuis les guerres napoléoniennes, dans la perception que les Espagnols ont de notre pays et dans les accès de fièvre périodiques qui caractérisent les relations bilatérales. La conjoncture politique n'y est toutefois pas étrangère. Deux griefs majeurs ont en effet alimenté l'amertume espagnole au cours des dernières années.

– Le premier était la passivité supposée de la France à l'égard du *terrorisme basque* de l'E.T.A. Sans avoir évidemment, définitivement éradiqué le mal, le renforcement de la collabo-

ration policière entre Paris et Madrid à ce sujet a au moins permis de faire de l'affaire basque un élément de coopération plus que de contentieux entre les deux pays.

- Le second reproche principal de l'Espagne portait précisément sur les obstacles que, par-delà les déclarations officielles, la France aurait créés sur la voie de *l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne*. Ici encore, la signature des actes d'adhésion, prévoyant la réalisation effective de l'élargissement - selon des modalités sur lesquelles nous reviendrons - au 1^{er} janvier prochain, devrait avoir levé cette hypothèque qui pesait sur les relations bilatérales.

De surcroît, au terme de la visite du roi Juan Carlos en France en juillet dernier, a été signée une « *Déclaration commune franco-espagnole* » prévoyant de développer la coopération dans un certain nombre de domaines : politique, culturel, économique, social et régional, et en matière de sécurité ; il a été décidé que chaque année se tiendraient une rencontre au sommet et un séminaire ministériel ; les ministres des relations extérieures seront chargés de coordonner l'ensemble de la coopération bilatérale entre les deux pays. Deux structures permanentes seront créées : un Haut conseil culturel franco-hispanique et un groupe d'études stratégiques compétent pour les problèmes de sécurité et de désarmement ; enfin, les chefs d'états-majors des deux pays se réuniront chaque année.

Tous ces éléments laissent espérer le règlement de plusieurs problèmes ponctuels tel que : l'indemnisation des véhicules français victimes d'attentats en Espagne ; ou celle réclamée par l'Espagne pour les pêcheurs victimes de l'incident du 7 mars 1984 dans le golfe de Gascogne. Ils devraient aussi permettre d'avancer sur la voie d'un renforcement de la coopération culturelle entre les deux pays où il faut déplorer la régression du français - de 50 % à 20 % des élèves - dans l'enseignement secondaire espagnol. Puissent-ils enfin laisser présager des progrès dans les domaines industriels et commerciaux, seuls susceptibles de donner sa véritable ampleur au rapprochement franco-espagnol.

*

* *

De toutes ces constatations, il résulte que l'avenir des relations entre Paris et Madrid, hier conditionné par le retour de l'Espagne à la démocratie, dépend aujourd'hui étroitement des conditions dans lesquelles s'effectuera l'élargissement de la Communauté européenne. Ces deux éléments essentiels se retrouvent, avec d'importantes analogies, dans le cas du Portugal.

*

* *

2. La situation politique du Portugal à la veille de l'élargissement.

a) La politique intérieure portugaise.

Comme l'Espagne, le Portugal a rejoint le concert des nations démocratiques il y a une dizaine d'années. Après quatre décennies d'autocratie salazariste, la démocratie portugaise est issue, en 1974, de l'épisode pacifique de la « révolution des œillets ». La Constitution de 1976, révisée en 1982, a instauré – après la suppression du « Conseil de la révolution » – un régime mi-parlementaire mi-présidentiel où une assemblée monocamérale de 250 députés a vu ses pouvoirs renforcés, même si le chef de l'Etat – le général Eanes depuis 1976 – est élu au suffrage universel direct.

Mais, à la différence de l'Espagne, le Portugal n'est pas parvenu à trouver un équilibre institutionnel satisfaisant – encore compromis, il est vrai, par le mode de scrutin. Sans même parler des six gouvernements provisoires de la période 1974-1976, dix gouvernements se sont succédé depuis la proclamation de la Constitution en 1976.

Malgré un certain réaffermissement de l'autorité de l'Etat dans la période récente, le Portugal n'est pas, encore aujourd'hui, sorti de ce qui pouvait apparaître comme une phase transitoire d'adaptation des nouvelles institutions démocratiques. C'est ainsi que la coalition au pouvoir dirigée par M. Mario Soares a éclaté le 13 juin dernier, au lendemain même de la signature du Traité d'adhésion du Portugal à la Communauté européenne. La dissolution de l'Assemblée qui en a résulté n'est devenue effective que le 12 juillet pour permettre la ratification de ce même Traité.

L'entrée dans la C.E.E. n'a donc pas permis au Portugal de sortir de l'instabilité politique dans laquelle il se trouve. Après les élections législatives du 6 octobre dernier qui ont marqué une sévère défaite du parti socialiste portugais, trois autres échéances électorales aussi incertaines – présidentielles, municipales et européennes – doivent marquer la vie politique portugaise au cours des prochains mois.

b) La politique extérieure portugaise.

Ces turbulences de la vie politique intérieure portugaise n'ont heureusement pas sérieusement perturbé – les nécessités de la

sécurité et du développement du pays aidant – la définition des grandes orientations de la diplomatie portugaise.

Indépendamment même de l'élargissement, Lisbonne a marqué sa volonté de participer étroitement à la vie politique européenne. Plusieurs initiatives l'ont illustrée : intensification des relations bilatérales avec les futurs partenaires européens – Grèce, Grande-Bretagne, R.F.A., France – ; soutien donné à l'initiative française de réalisation d'un espace technologique européen – Eurêka – sans rejeter pour autant la proposition américaine I.D.S. ; candidature répétée du Portugal à l'U.E.O.

Mais l'essentiel résidait naturellement dans le sort réservé à la demande d'adhésion aux Communautés, formulée dès 1977. Et il faut ici constater, même si les réactions enregistrées font apparaître un consensus relatif et montrent une inquiétude réelle face à la capacité du pays à s'adapter et à se hisser au niveau européen, que la signature du traité d'adhésion a été ressentie dans les milieux gouvernementaux comme un événement historique, marquant enfin la rupture définitive avec l'isolement politique et économique où un demi-siècle de dictature avait plongé le pays.

Les autres orientations diplomatiques principales – pour le reste, la diplomatie portugaise – mise à part l'évolution de quelques contentieux ponctuels, tels que les questions de Macao ou du Timor oriental – reste dominée par son ancrage dans le camp occidental et la coopération avec les pays lusophones d'Afrique.

Le Portugal a, en effet, maintenu, à la différence de l'Espagne, des liens étroits avec les Etats-Unis comme en témoigne l'ampleur de l'aide américaine, qu'il s'agisse d'assistance militaire, d'aide économique ou de crédits financiers. Dans le même temps, le Gouvernement de Lisbonne s'efforce d'acquérir un rôle plus actif au sein de l'Alliance atlantique ; le Portugal constitue en effet, – en raison de sa situation géographique et de ses possessions insulaires de Madère et des Açores –, un maillon essentiel du dispositif de défense de l'O.T.A.N., et un allié stratégique majeur dans la péninsule ibérique.

Enfin, le Portugal souhaite maintenir une coopération économique active et privilégiée avec les pays lusophones d'Afrique. toutefois, les difficultés économiques que connaît le pays l'ont conduit à limiter sa politique africaine à la normalisation de ses rapports et au développement d'une coopération économique privilégiée avec ses anciennes colonies : Guinée-Bissau, Cap-Vert, Sao Tomé et Príncipe, mais aussi, plus difficilement, le Mozambique et l'Angola.

c) *Les relations bilatérales franco-portugaises.*

A la différence des relations parfois orageuses entre la France et l'Espagne, le ciel diplomatique est sans nuages entre Paris et Lisbonne. Les relations bilatérales sont bonnes et exemptes de contentieux.

La qualité des *relations politiques* entre les deux pays a été illustrée – et particulièrement appréciée à Lisbonne – par l'appui que la France a apporté au Portugal, tout au long des négociations, à la candidature du Portugal à la Communauté européenne. L'étroitesse de ces relations permet d'autre part de faire face, sans apparition de véritables contentieux, aux problèmes relatifs à la communauté portugaise en France qui – comptant environ 900.000 personnes – est la première colonie étrangère résidant en France.

Il convient cependant de déplorer, au titre des *relations économiques* bilatérales, une inquiétante dégradation de nos échanges commerciaux avec le Portugal depuis deux ans. En 1984, pour la première fois dans l'histoire des échanges franco-portugais, notre pays a enregistré un léger déficit. Cette situation est due à la quasi-stagnation de nos exportations face à la vigueur des exportations portugaises vers la France (+ 91 % de 1970 à 1983). Les premiers chiffres connus pour 1985 ne permettent pas d'espérer une amélioration. La France demeure toutefois le troisième client et le troisième fournisseur du Portugal.

Demeurent enfin des *relations culturelles* entre les deux pays qui en sont un instrument essentiel et privilégié, la coopération en ce domaine mettant l'accent sur l'enseignement du français – qui conserve une place prééminente au Portugal –, sur la gestion des institutions culturelles françaises au Portugal, et sur la coopération scientifique et technique entre les deux pays.

*

* *

B. - LE RISQUE ÉCONOMIQUE : DEUX PAYS AUX STRUCTURES CONTRASTÉES DONT LA CONCURRENCE ET LE RETARD ÉCONOMIQUE AGGRAVERONT L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE LA COMMUNAUTÉ

1. La situation économique espagnole.

Malgré certains effets positifs de la politique d'ajustement conduite au cours des années récentes, l'économie espagnole reste confrontée, à la veille de son intégration dans la Communauté, à de graves difficultés qui ne laissent guère augurer, à moyen terme, d'améliorations décisives. Les résultats de l'économie espagnole n'ont pas été - semble-t-il - à la mesure des espoirs du Gouvernement.

a) *La faible croissance de la production s'est accompagnée de fortes pressions inflationnistes.*

En dépit d'une sensible amélioration en 1983 - grâce à l'accroissement des exportations favorisées par la dévaluation de décembre 1982 -, *la croissance du produit intérieur brut a été très réduite au cours des dernières années :*

(En pourcentage.)

Année	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Taux de croissance du P.I.B.	+ 0,25	+ 1,5	+ 0,25	+ 1,25	+ 2,2	+ 2

De 1974 à 1982, après le choc pétrolier, l'avantage comparatif dont bénéficiait l'Espagne a disparu et la croissance annuelle moyenne du P.I.B. n'y a été que de 1,5 % contre 2,2 % pour l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. Le taux de croissance est même tombé à 0,8 % par an en moyenne de 1979 à 1982.

Cette croissance réduite s'est accompagnée d'un *taux d'inflation* également supérieur à celui des autres pays de l'O.C.D.E. L'évolution depuis 1979 est la suivante :

(En pourcentage.)						
Année	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Taux d'inflation	+ 15,75	+ 15,5	+ 14,5	+ 14,5	+ 12,2	+ 10

b) *Une dégradation spectaculaire du marché du travail.*

Les développements sont allés de pair avec un accroissement extrêmement inquiétant du chômage en Espagne, là encore très supérieur au taux moyen enregistré dans les autres pays européens. De surcroît, l'augmentation du chômage n'a fait que s'accroître avec la politique d'ajustement mise en œuvre par le Gouvernement de M. Felipe Gonzales depuis 1982 ainsi que l'illustrent les données ci-dessus :

Année	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Chômage (en pourcentage de la population active)	8,7	11,6	14,5	16,3	19	21,7

Le Gouvernement n'est donc pas parvenu à stopper l'augmentation du chômage. Plus de 400.000 emplois supplémentaires ont été perdus en 1984 et le nombre de chômeurs a atteint 2.869.200 personnes en fin d'année. Par secteurs, on enregistre notamment : environ 600.000 chômeurs dans les services, 500.000 dans l'industrie, 450.000 dans la construction et plus de 300.000 dans l'agriculture. De plus, selon diverses estimations, près de 60 % des personnes sans emploi ont moins de vingt-cinq ans. Le rapport de la Banque centrale espagnole relevait enfin, en mai dernier, le caractère essentiellement structurel du chômage et estimait que les chiffres auraient probablement été du même ordre de grandeur si les taux de croissance avaient été plus élevés.

c) *L'aggravation des déficits publics et le difficile rétablissement des équilibres extérieurs.*

Dans le même temps, le solde financier des administrations publiques espagnoles, largement excédentaire au milieu des années 1970, s'est progressivement détérioré jusqu'à accuser un *déficit* de l'ordre de 6 % du P.I.B. depuis 1982. Il faut relever ici que la réduction apparente des déficits en 1984 (à 5,5 %) dissimule le fait que certaines dépenses ont été financées par des

avances et des prêts de la Banque d'Espagne - ce qui semble indiquer qu'aucun progrès réel n'a été réalisé dans ce domaine -.

Le bilan semblait sensiblement plus favorable concernant les *équilibres extérieurs*. C'est ainsi que le déficit de la balance commerciale a été réduit de 8,5 milliards de dollars en 1983 à 4,7 milliards en 1984. De son côté, la balance des paiements courants, après un déficit de 3,4 milliards en 1983, a dégagé un excédent de l'ordre d'un milliard de dollars - grâce à l'augmentation des ressources provenant du tourisme essentiellement -. Toutefois, les chiffres sont loin d'être aussi prometteurs pour 1985 et les premières statistiques connues, pour le premier semestre, indiquent à nouveau un lourd déficit commercial.

d) *Des perspectives à court et moyen termes qui demeurent inquiétantes.*

De façon générale, les résultats de l'économie espagnole depuis le début de l'année 1985 ne laissent pas augurer une amélioration sensible des principaux indicateurs économiques. Ils mettent au contraire en lumière une nouvelle accélération de l'inflation - 10,6 % en données annuelles au premier semestre 1985 - et une nouvelle aggravation du chômage qui semble inexorable.

Il est à redouter que la substitution de la demande intérieure à la demande extérieure, qui faiblit comme on le prévoyait, ne se soit pas produite. La consommation privée a diminué de nouveau, ce qui reflète la baisse du pouvoir d'achat, imputable à la reprise de l'inflation, alors que les ajustements de salaires obtenus dans les conventions collectives se limitent à 7,3 %.

Pour l'avenir, les principaux problèmes que doit résoudre le Gouvernement espagnol sont naturellement celui du chômage (22,7 % de la population active à la fin mars 1985), mais aussi celui du déficit croissant de la sécurité sociale.

A moyen terme, l'augmentation du sous-emploi ne pourra être jugulée que par la *reprise des investissements*, notamment du secteur privé. Mais le secteur public ne pourra, pour sa part, compte tenu des contraintes liées à la limitation du déficit budgétaire, que contribuer faiblement à la relance des investissements productifs.

*

* *

2. La situation économique portugaise.

Tout en situant à un niveau de développement très sensiblement inférieur à celui de l'Espagne - le P.I.B. par tête est de l'ordre de 2.300 ECU au Portugal et de 4.600 ECU en Espagne (pour 9.500 ECU en moyenne pour la Communauté des Dix) -, la situation économique du Portugal apparaît globalement tout aussi préoccupante. Trois phases doivent pourtant être distinguées dans l'évolution économique du pays depuis la « révolution des œillets » de 1974, laissant désormais apparaître, par-delà des résultats inégaux et en regard de l'archaïsme de l'appareil de production portugais, quelques faibles signes d'amélioration.

a) *Une profonde dégradation des données économiques (1974-1978).*

La conjonction de la crise économique internationale et de la conjoncture intérieure portugaise ont provoqué à partir de 1974 une profonde dégradation de la situation économique du pays. Se sont en effet alors ajoutées aux conséquences du choc pétrolier celles de bouleversements économiques et sociaux sans précédent : nationalisations de 1974-1975 faisant passer 80 % de l'industrie portugaise sous contrôle étatique ; réforme agraire de 1977 se traduisant par le passage d'un million d'hectares sous contrôle ouvrier ; interdiction des licenciements ; instauration d'un contrôle des prix...

Il en est résulté une subite et profonde détérioration des principaux indicateurs économiques :

- le taux de croissance annuel moyen du P.I.B. tombe à 1,1 % en 1974 et à 4,3 % en 1975 alors qu'il s'élevait à 7,7 % sur la période 1968-1973 ;

- l'inflation dépasse les 20 % et atteint même un maximum de 27 % en 1977 ;

- le chômage s'aggrave de façon spectaculaire, passant de 1,8 % en 1974 à 7,5 % en 1977 ;

- la balance des paiements, jusqu'alors en excédent, voit désormais les déficits succéder aux excédents ; plus d'un milliard de dollars en 1975 et 1976 ; un milliard et demi en 1977.

b) La persistance d'une situation préoccupante malgré des résultats en dents de scie (1978-1984).

Les gouvernements portugais successifs furent dès lors contraints de prendre des mesures de rigueur sévères, seules susceptibles d'interrompre la dégradation de la situation. Malgré certaines améliorations ponctuelles, les résultats ne furent cependant pas à la hauteur de leurs espérances.

- Les vigoureuses mesures de remise en ordre adoptées en 1978 (second gouvernement Soares) - reprivatisation des terres, compression des dépenses publiques, dévaluation progressive de l'escudo (- 0,7 % chaque mois), dissolution de coopérations et d'entreprises autogérées - permirent quelques progrès en 1979-1980 : le taux de croissance atteignit 6 % et l'inflation fut réduite à moins de 17 %.

- Mais le second choc pétrolier, cumulé avec l'archaïsme persistant des structures économiques du pays, déboucha sur une nouvelle dégradation de la situation : en 1982, le P.I.B. recule de 0,5 %, le déficit de la balance des paiements courants atteint 13,5 % du P.I.B., la dette extérieure (13,6 milliards de dollars) représente 54 % de celui-ci, et l'inflation remonte à 22 %.

- En 1983-1984, un nouveau programme d'austérité de dix-huit mois est mis en place sous contrôle du Fonds monétaire international - sans déboucher sur une amélioration définitive, des résultats concrets sont obtenus, singulièrement en matière de comptes extérieurs - permettant ainsi au Portugal de renoncer en 1985 au dernier tirage sur le F.M.I. qui lui était autorisé.

c) Des perspectives toujours inquiétantes.

Malgré ces lueurs d'espoir, les perspectives demeurent inquiétantes et l'économie portugaise demeure aujourd'hui confrontée à de très graves difficultés. Tous les indicateurs économiques l'indiquent :

- la croissance du P.I.B. a été à nouveau négative en 1984 (- 1,6 %), marquant une seconde année de récession consécutive ;

- le pouvoir d'achat des salaires a à nouveau reculé pour être, selon les experts, inférieur à ce qu'il était en 1973... ;

- le chômage atteint désormais plus de 10 % de la population active ;

- l'inflation s'est, une fois encore, envolée pour approcher un taux de 30 % par an ;

- enfin, l'investissement recule également considérablement (20 % en 1984) et ne permet donc pas d'envisager l'avenir sans de profondes inquiétudes.

*

* *

3. L'aggravation inéluctable de l'hétérogénéité économique de la Communauté.

Ces sombres constats de la situation économique des deux pays candidats à l'adhésion mettent en évidence l'aggravation inéluctable de l'hétérogénéité économique de la Communauté qui résultera de son élargissement à l'Espagne et au Portugal.

a) Les disparités économiques de l'Europe des Douze.

Le tableau comparatif suivant permet d'avoir une vision globale du retard économique des deux pays ibériques par rapport à la Communauté des Dix. Presque tous les indicateurs économiques illustrent l'aggravation des disparités économiques qui résulteront nécessairement de la mise en place de l'Europe des Douze.

**TABLEAU COMPARATIF DES PRINCIPALES DONNÉES ÉCONOMIQUES
DANS LES ÉTATS MEMBRES, EN ESPAGNE ET AU PORTUGAL**

Pays	Belgique	Danemark	R.F.A.	Grèce	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	U.K.G.B.	C.E.E. à Div (total ou moyenne selon le cas)	Espagne	Portugal
Données 1983													
<i>Population</i> (en mil- lions d'habitants) .	9,9	5,1	61,4	9,8	54,7	3,5	56,8	0,4	14,4	56,4	272,4	38,2	9,9
<i>P.I.B.</i> par tête (en ECU)	9.144	12.393	11.956	3.953	10.735	5.762	6.985	9.830	10.336	9.072	9.525	4.667	2.334
<i>Consommation finale</i> par habitant (en ECU)	7.581	10.124	9.188	3.376	8.639	4.566	5.729	7.734	8.084	7.463	7.627	3.811	2.040
<i>Echanges :</i>													
- Balance des paie- ments - solde en millions d'ECU ...	- 810	- 1.322	+ 4.576	- 2.098	- 5.168	- 1.208	+ 821	»	+ 4.002	+ 3.880	+ 2.673	- 2.730	- 1.103
- Balance des paie- ments - solde en % du P.I.B.	- 0,9	- 2,1	+ 0,6	- 5,4	- 0,9	- 6,2	+ 0,2	»	+ 2,7	+ 1,0	»	- 1,5	- 4,8
- Balance commer- ciale - solde en millions d'ECU ...	- 4.015	- 223	+ 18.537	- 5.835	- 15.503	- 605	- 8.495	»	+ 4.506	- 9.665	- 21.298	- 10.478	- 3.861

Pays	Belgique	Danemark	R.F.A.	Grèce	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	U.K.G.B.	C.E.E. à Dix (total ou moyenne selon le cas)	Espagne	Portugal
Données 1983													
<i>Monnaie et prix :</i>													
- inflation : indice des prix à la consommation (in- dice 83, base 100 en 1975)	171	216	140	386	229	300	344	172	157	249	228	345	398
- réserves officielles de change (en mili- liards d'ECU)	21,5	5,1	95,5	2,9	61,7	3,4	55,0	»	32,5	22,5	300,1	15,7	9,9
<i>Emploi :</i>													
- taux d'activité (en % de la population totale)	42,8	53,3	44,7	40,5	42,6	37,3	41,0	44,0	40,5	47,5	43,7	35,9	46,3
- taux de chômage (en % de la popula- tion active)	14,4	10,4	8,4	1,7	8,9	15,0	12,0	1,5	14,3	11,5	10,3	18,0	7,8
- répartition des em- plois par secteurs (en % du total de la population active) :													
• agriculture	3,0	8,5	5,6	30,0	8,1	17,0	12,4	4,7	5,1	2,7	7,6	18,0	23,6
• industrie	31,2	26,0	42,0	28,6	33,9	29,8	36,0	35,7	27,8	33,6	35,4	33,6	35,7
• services	65,8	65,5	52,4	41,4	58,0	53,2	51,6	59,6	67,1	63,7	57,0	48,4	40,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Pays	Belgique	Danemark	R.F.A.	Grèce	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	U.K.G.B.	C.E.E. à Dix (total ou moyenne selon le cas)	Espagne	Portugal
Données 1983													
<i>Industrie :</i>													
- indice de production industrielle totale (indice 1983, base 100 en 1980)	99,1	106,0	95,9	94,6	97,5	108,7	92,5	101,7	96,0	101,3	97,1	99,0	106,8
- production d'acier brut (en millions de tonnes)	10,1	0,5	35,7	0,9	17,6	0,1	21,8	3,3	4,5	15,0	109,5	13,0	0,7
- nombre d'automobiles particulières (pour 100 habitants)	33,1	27,2	40,0	10,9	37,2	20,6	34,6	38,5	33,2	31,8	33,9	22,8	16,8
- nombre de téléphones (pour 100 habitants)	40,2	71,9	41,7	33,6	54,2	23,5	40,5	58,7	38,0	52,0	48,0	33,8	15,6
<i>Agriculture :</i>													
- superficie agricole utilisée (en millions d'hectares)	1,43	2,85	12,08	9,23	31,59	5,68	17,56	0,13	2,01	18,69	101,25	31,19	4,08
- valeur ajoutée agricole (en millions d'ECU)	1.821	2.219	10.487	4.028	17.836	1.360	17.653	79	5.032	6.991	67.506	(10.000)	(1.000)
- production de céréales (en milliers de tonnes)	1.877	6.380	23.011	4.343	46.568	1.948	16.796	68	1.308	21.307	123.606	13.493	987
- production brute de viande (en milliers de tonnes - poids carcasses)	1.177	1.467	5.390	358	5.833	705	3.522	»	2.460	3.308	24.220	2.813	460
- production de fruits et légumes, agrumes exclus (en milliers de tonnes)	1.344	307	4.361	5.578	9.651	284	21.751	19	3.241	3.668	50.204	12.116	1.861

b) *Des conséquences potentielles redoutables.*

L'ensemble des données précédentes permet de mieux apprécier, d'un point de vue global et indépendamment même des dispositions précises des actes d'adhésions – qui seront examinées ci-dessous – les menaces économiques liées à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal d'une Communauté dont l'hétérogénéité sera, de ce fait, considérablement aggravée. Elles appellent, à ce stade de l'analyse, trois observations de votre rapporteur.

– Observation liminaire : l'élargissement de la Communauté peut être bénéfique à long terme.

Sur une longue période, en effet, la Communauté doit être en mesure de tirer bénéfice de l'extension de son marché intérieur qui, par l'apport de près de 50 millions de consommateurs espagnols et portugais, passera de 270 à 320 millions d'habitants. L'Europe des Douze sera, et de loin, la première puissance commerciale du monde.

Cet apport peut, à terme, s'avérer d'autant plus favorable que, par-delà leurs difficultés conjoncturelles, les économies espagnole et portugaise ont bénéficié dans les années 1970 à 1980 d'une croissance soutenue (3,8 % par an en moyenne pour l'Espagne, 4,7 % pour le Portugal). Il s'agit donc de deux économies dynamiques, même si cette croissance a deux revers importants : des écarts de développements inquiétants ; et un taux de chômage particulièrement grave – plus de 20 % de la population active espagnole en 1985 –.

Mais, cette observation faite, deux facteurs soulignent les conséquences économiques potentiellement explosives de l'élargissement.

– Les économies espagnole et portugaise présentent des caractéristiques d'économies semi-développées.

Par bien des traits, en effet, les structures économiques demeurent archaïques. C'est ainsi que la part de la population active encore employée dans le secteur primaire y avoisine les 20 % : 18 % en Espagne, 23,6 % au Portugal ; elle est ainsi près de trois fois plus élevée que dans la Communauté des dix dans son ensemble où elle est réduite à 7,6 %.

De même, le secteur industriel des deux pays conserve certaines caractéristiques des pays semi-développés et voit coexister deux ensembles distincts : un secteur demeuré attardé

techniquement et peu évolué ; et un secteur moderne limité – souvent financé par des capitaux étrangers – le dualisme – qui vaut d'ailleurs aussi largement dans le domaine agricole – créera inévitablement de sérieuses difficultés d'insertion de ces économies dans l'ensemble communautaire.

– Il faut, dès lors, relever *les conséquences imprévisibles du jeu du libre-échange et de la concurrence* avec ses économies qui, à bien des titres, demeurent semi-développées. Ainsi que le relevait, en octobre 1984, le rapport de notre délégation parlementaire pour les Communautés européennes (rapport de M. Josy Moinet, p. 9), « la constitution sans transition d'un marché commun avec l'Espagne et le Portugal revient à pratiquer brutalement un libre échange absolu avec des pays qui sont à maints égards en voie de développement. Or, l'on sait que le libre-échange absolu s'accommode mal de fortes inégalités de développement. Bref, avec ses adhésions, la concurrence par les produits deviendra une véritable concurrence par les structures. Cette concurrence apparaît d'autant plus destructrice qu'elle porte naturellement sur les régions ou les activités les plus vulnérables et que les restructurations nécessaires sont rendues périlleuses, voire impossibles dans le contexte de crise économique : il est clair que les redéploiements sectoriels sont devenus particulièrement difficiles lorsque la croissance économique est nulle, voire négative, et qu'il n'existe plus guère de secteurs moteurs tels l'automobile ou les télécommunications susceptibles de créer des emplois de substitution ».

*

* *

4. Le profond décalage entre la logique politique et les conséquences économiques prévisibles de l'élargissement.

Il faut donc, au terme de ces réflexions d'ordre général, prendre acte du profond décalage entre la logique politique et les conséquences économiques de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

Il n'est pas concevable pour les Etats membres de l'actuelle Communauté de rejeter, sur le plan politique, le principe de l'adhésion de deux pays aussi proches que l'Espagne et le Portugal, qui font géographiquement, historiquement et culturellement partie intégrante de l'Europe contemporaine. Il n'est pas davantage concevable de ne pas tirer les conséquences, après des décennies d'autocratie, du retour à la démocratie de deux pays

qui, non sans mal et non sans mérite, ont su définitivement écarter les démons du passé. Ce serait en effet refuser de consacrer la fin de leur isolement politique – mais aussi psychologique – en Europe, ce que le ministre espagnol des affaires étrangères qualifiait, non sans raison, de « frustration historique ».

Mais il ne faut ainsi relever le défi de l'élargissement qu'en pleine connaissance de cause. Sur le plan économique, en effet, l'insertion de deux économies plus faiblement développées aura trois conséquences inévitables :

– l'aggravation de l'hétérogénéité des structures économiques et sociales de la Communauté ;

– une concurrence redoutable résultant de prix et de coûts de production moindres du fait du retard économique des deux nouveaux membres ;

– enfin – résultante des deux précédentes –, une mutation du fonctionnement d'ensemble de la Communauté, la controverse budgétaire ne pouvant manquer, en particulier, d'être encore accentuée par l'instauration de l'Europe des Douze.

Pour toutes ces raisons, l'élargissement ne saurait être accepté et mis en œuvre que si toutes les mesures nécessaires ont été prises pour éviter que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne se traduise par un choc dont l'ampleur ne saurait qu'être préjudiciable à tous, aux Etats de la Communauté actuelle comme aux deux nouveaux membres. C'est sous cet éclairage que doivent être analysées les dispositions précises des actes d'adhésion.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE
LES DISPOSITIONS
DU TRAITÉ D'ADHÉSION

CHAPITRE PREMIER

L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DES ACTES D'ADHÉSION

A. - LA STRUCTURE USUELLE DES TEXTES D'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

D'un point de vue formel, les « actes d'adhésion » de l'Espagne et du Portugal aux Communautés, signés le 12 juin 1985 et soumis à la ratification des Etats membres, comportent - comme en 1972 et comme en 1980 pour les deux précédents élargissements - trois volets principaux :

- le traité proprement dit d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la C.E.E. et la C.E.E.A. (Communauté européenne de l'énergie atomique ou « Euratom ») ;

- l'« acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités instituant les Communautés européennes », document le plus important qui détaille dans ses 403 articles les conditions de l'admission ;

- enfin, l'« acte final » de la conférence qui récapitule les différents textes arrêtés et rassemble diverses déclarations permettant de préciser l'interprétation de certaines dispositions.

Précisons ici que le traité du 12 juin 1985 ne concerne que l'élargissement de la C.E.E. et d'Euratom. S'agissant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), les conditions de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal résultent d'une décision du Conseil des communautés du 11 juin 1985. Cette décision prévoit que l'admission des deux nouveaux Etats membres à la C.E.C.A. prendra effet le 1^{er} janvier 1986 à condition que tous les instruments de ratification des Etats signataires aient été déposés à cette date.

**1. Première composante des actes d'adhésion :
le traité du 12 juin 1985.**

Signé à Lisbonne et à Madrid le 12 juin dernier par les plénipotentiaires des douze Etats contractants représentés, dans la plupart des cas, par leur chef de Gouvernement, le traité d'adhésion lui-même comporte trois brefs articles.

a) Article premier : l'admission de l'Espagne et du Portugal.

L'article premier stipule que l'Espagne et le Portugal deviennent membres de la Communauté économique européenne (C.E.E.) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.). Il renvoie, pour l'énoncé détaillé des conditions de l'admission et des adaptations des Traités originaires, à l'acte joint « relatif aux conditions d'adhésion » tout en précisant que les dispositions de cet acte font partie intégrante du traité proprement dit.

b) Article 2 : l'entrée en vigueur du traité d'adhésion.

L'article 2 prévoit, comme pour la C.E.C.A., que le traité n'entrera effectivement en vigueur le 1^{er} janvier 1986 qu'à la condition que l'ensemble des procédures de ratification aient abouti avant le 31 décembre 1985.

Deux points doivent toutefois être ici précisés :

- Par exception à cette disposition générale et afin que certaines mesures indispensables à l'application, dès le 1^{er} janvier 1986, de certains articles de l'acte d'adhésion (relatifs notamment à la négociation des protocoles d'adaptation des accords préférentiels de la Communauté avec des pays tiers, à des adaptations à apporter au droit communautaire dérivé et à l'adoption de mesures de contrôle des activités de pêche) puissent être prises, l'article 2 du traité autorise les institutions de la Communauté à les arrêter avant le 1^{er} janvier 1986. Il ne s'agit cependant là que de la reprise d'une procédure utilisée lors des précédents élargissements, les mesures visées n'entrant naturellement en vigueur que sous réserve de la ratification du traité.

- Par ailleurs, l'article 2 prévoit également les dispositions à prendre dans le cas où l'un des deux pays adhérents n'aurait pas ratifié l'accord. Mais il ne s'agit plus là que d'une hypothèse d'école puisque l'Espagne et le Portugal ont d'ores et déjà achevé, l'une et l'autre, leurs procédures nationales de ratification.

c) *Article 3 : les textes du traité faisant foi.*

L'article 3 précise enfin simplement que le traité, déposé auprès du Gouvernement italien - président en exercice du Conseil des communautés lors de la signature du traité -, est rédigé dans les dix langues de la Communauté (allemande, anglaise, danoise, espagnole, française, grecque, irlandaise, italienne, néerlandaise et portugaise), chaque texte faisant également foi. Cette disposition allant de soi a toutefois le mérite de souligner l'extrême hétérogénéité linguistique de la Communauté de demain.

*
* *

2. Seconde composante : l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités.

L'«acte relatif aux conditions d'adhésion de l'Espagne et du Portugal et aux adaptations des traités instituant les Communautés européennes» constitue naturellement, pour le détail des mesures, *le document essentiel de référence*. Il s'agit d'un texte volumineux de 403 articles, complété par 36 annexes et 25 protocoles. Le dispositif proprement dit est lui-même divisé en cinq parties dont on se contentera - à ce stade de l'analyse - de préciser la structure.

a) *Première partie (art. premier à 9) : les principes de base.*

Les principes de base sur lesquels repose l'élargissement sont définis dans la première partie de l'acte. L'idée centrale y est, comme dans les précédents actes d'adhésion, celle de l'application immédiate à l'Espagne et au Portugal, dès l'entrée en vigueur du traité, de l'ensemble de ce qu'il est convenu d'appeler «l'acquis communautaire», c'est-à-dire : les traités originaires instituant les Communautés ; les accords passés par la Communauté ; et tous les actes juridiques adoptés par les institutions communautaires.

Il faut toutefois corriger d'emblée la portée de cette reprise de l'acquis communautaire en relevant qu'elle ne joue naturellement que sous réserve des mesures de transition – dont nous verrons ultérieurement l'importance.

*b) Deuxième partie (art. 10 à 25) :
les adaptations des traités d'origine.*

La deuxième partie de l'acte énonce les adaptations permanentes des traités d'origine qui sont la conséquence directe de l'élargissement. Deux séries de dispositions en résultent :

– les premières (art. 10 à 23) sont d'ordre institutionnel et quasi automatiques ; elles adaptent la composition, le nombre, la répartition par nationalités, et les règles de majorités des diverses institutions et organes communautaires : l'Assemblée, le Conseil, la Commission et la Cour de justice, mais aussi la Cour des comptes, le Comité économique et social, le Comité consultatif de la C.E.C.A. et le Comité scientifique et technique ;

– les autres adaptations (art. 24 et 25) contiennent – comme dans le cas de l'élargissement à la Grande-Bretagne, au Danemark et à l'Irlande – des dispositions dérogatoires applicables à certains territoires à statut particulier – en l'occurrence les îles Canaries, Ceuta et Melilla – qui sont exclus de l'union douanière, de la politique agricole commune et de la politique commune des pêches pour être traités comme des pays tiers préférentiels.

*c) Troisième partie (art. 26 et 27) :
les adaptations des actes pris par les institutions.*

La troisième partie, très réduite mais renvoyant à d'épaisses annexes (nos 1 et 2), précise pour sa part les adaptations qu'implique la présence de l'Espagne et du Portugal au sein de la Communauté dans un certain nombre d'actes de droit communautaire dérivé des traités initiaux : règlements, directives, décisions... Il s'agit le plus souvent d'adapter de façon quasi-mécanique les textes considérés pour en rendre les dispositions applicables à l'Espagne et au Portugal. Il s'agit aussi parfois de corollaires importants de l'adhésion, tels que – par exemple – la fixation des quotas laitiers applicables aux deux nouveaux Etats membres.

d) *Quatrième partie (art. 28 à 380) : les mesures transitoires.*

Elément clé déterminant des actes d'adhésion, la quatrième partie – qui ne comprend pas moins de 353 articles – n'est pas seulement la plus volumineuse. Relative à l'ensemble des mesures transitoires prévues, elle est aussi la plus importante, celle dont la négociation et la mise au point a été la plus délicate, celle enfin qui fait l'objet du débat le plus vif.

Le présent rapport reviendra précisément sur les diverses dispositions auxquelles les négociateurs ont abouti à l'occasion de l'examen des principaux dossiers en discussion. Votre rapporteur voudrait donc seulement ici faire deux constatations préalables.

– Sur le fond des choses, les différentes mesures transitoires décidées sont destinées à éviter les difficultés qui auraient inmanquablement résulté – tant pour les pays de la Communauté actuelle que pour l'Espagne et le Portugal – d'une application intégrale et immédiate, du droit communautaire aux deux nouveaux Etats membres. Mais ces dérogations transitoires et ces périodes d'adaptation constituent aussi autant d'exceptions au principe, posé à priori, d'une reprise complète de l'acquis communautaire au jour de l'adhésion.

– Sur le plan général, d'autre part, ces mesures transitoires sont divisées en quatre ensembles : les titres I (art. 28 et 29) et IV (art. 378 à 380) sont respectivement consacrés aux dispositions institutionnelles et à diverses dispositions générales et communes ; ils n'appellent pas de commentaires particuliers, sinon le fait que les deux nouveaux membres procéderont, dans les deux ans suivant l'adhésion, à des élections européennes pour désigner des représentants à l'Assemblée de Strasbourg dont le mandat arrivera à expiration en même temps que celui des parlementaires européens élus en 1984. Les parties essentielles sont donc les titres II et III qui contiennent l'ensemble des mesures transitoires convenues respectivement avec l'Espagne (art. 30 à 188) et le Portugal (art. 189 à 377). L'une des originalités formelles de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, par rapport à l'acte d'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark, consiste précisément en ce que les mesures transitoires applicables à chacun des deux pays adhérents – qui sont pourtant souvent très comparables – sont contenues dans deux titres distincts de la quatrième partie, cependant que les relations hispano-portugaises font l'objet d'un protocole particulier. Les autres parties de l'acte d'adhésion sont en revanche communes aux deux pays ibériques.

e) *Cinquième partie (art. 381 à 430) :*
la mise en application des actes d'adhésion.

La dernière partie de l'acte n'appelle pas de remarques particulières. Elle tend, selon les modalités usuelles, à déterminer les modalités de mise en application des diverses dispositions de l'acte d'adhésion. Ses principales mesures concernent en fait l'adaptation des diverses institutions communautaires à l'arrivée des deux nouveaux membres.

f) *Les annexes et protocoles.*

L'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités est enfin complété par de nombreux et volumineux documents annexés. Ils sont constitués de 36 annexes et de 25 protocoles qui, sur la plupart des points techniques, apportent toutes les précisions, listes et tableaux, convenues par les négociateurs, mais dont le contenu est trop détaillé pour les insérer dans le corps de l'acte d'adhésion lui-même. Il faut toutefois souligner que l'ensemble de ces documents annexés font partie intégrante de l'acte d'adhésion et ont donc la même valeur juridique que son dispositif.

*

* *

3. Troisième composante : l'acte final de la conférence.

Dernier volet des textes soumis à ratification – et donc à l'examen des Parlements nationaux –, l'«acte final» de la conférence comporte enfin deux éléments :

– d'une part, la récapitulation des différents textes arrêtés à l'issue des négociations et qui viennent d'être énumérés : le traité du 12 juin 1985 proprement dit ; l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités originaires ; les annexes et les protocoles ;

– d'autre part, le texte des déclarations adoptées lors de la conclusion des pourparlers par les signataires ; le principal intérêt de ces déclarations est de permettre principalement, lorsqu'elles ont été formulées en commun par la Communauté et les pays

candidats, de préciser l'interprétation de certaines dispositions ; elles peuvent aussi comporter des engagements de nature politique d'un grand intérêt.

L'acte final porte enfin la signature des plénipotentiaires des douze Etats parties au traité.

*
* *

B. - LES IDÉES DIRECTRICES DES ACTES D'ADHÉSION : UN PRINCIPE ASSORTI D'EXCEPTIONS SUR TOUS LES SUJETS DÉLICATS

Les idées directrices sur lesquelles reposent les actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal sont ainsi apparemment très proches de celles qui avaient prévalu dans le cas des deux précédents élargissements : le principe de reprise immédiate de l'acquis communautaire par les pays adhérents assorti de dérogations et de mesures transitoires. Plusieurs caractéristiques originales des conditions d'admission de l'Espagne et du Portugal viennent cependant marquer l'ampleur des exceptions admises, et suscitent bien des inquiétudes illustrées par la chronologie prévue de l'élargissement.

1. La portée relative de la réaffirmation du principe du respect de l'acquis communautaire.

Comme en 1973 et en 1981, les textes de 1985 reposent sur l'acceptation par les nouveaux Etats membres de l'ensemble des traités ayant institué les Communautés mais aussi des buts politiques qui les inspirent et de toutes les décisions communautaires intervenues depuis l'entrée en vigueur des Traités de Rome. Encore convient-il de préciser la portée de ce principe et d'en souligner le caractère relatif.

Une remarque liminaire s'impose ici pour préciser que, les mesures dérogatoires ne pouvant constituer qu'une exception au principe, l'acquis communautaire doit donc - en droit - s'appliquer immédiatement et intégralement en l'absence de dispositions expresses des actes d'adhésion.

Pour le reste, la reprise du droit communautaire qui doit s'imposer à l'Espagne et au Portugal dès leur adhésion effective suppose le respect des cinq éléments suivants :

- premier élément : les Traités de Paris et de Rome instituant les Communautés européennes (C.E.C.A., C.E.E., C.E.E.A.), tels qu'ils ont été complétés et modifiés par des traités ou par d'autres actes communautaires adoptés avant l'élargissement aux deux pays ibériques, tels que le traité de fusion des institutions de 1967, ou les traités d'adhésion de 1972 et 1979 ;

- deuxième élément : les actes pris par les institutions de la Communauté pour l'exécution des traités, c'est-à-dire l'ensemble du « droit dérivé » : les « règlements », qui ont une portée générale et sont directement applicables par tous les Etats membres ; les « directives », qui lient les membres quant aux résultats à atteindre mais leur laissent le choix de la forme et des moyens ; les « décisions », qui peuvent ne concerner que certains Etats et prévoir des obligations différentes pour chacun d'entre eux ; et les simples « recommandations ».

- troisième élément : les accords conclus entre les Etats membres, les conventions prises sur la base de l'article 220 du Traité de Rome (droit des personnes, doubles impositions, droit des sociétés) et également - des difficultés liées à l'adhésion grecque -, les conventions qui n'ont pas de base juridique dans le Traité, mais « qui sont indissociables de la réalisation des objectifs de ce traité et dès lors liées à l'ordre juridique communautaire », telle la Convention sur le brevet communautaire ;

- quatrième élément de l'acquis communautaire : l'ensemble des déclarations, résolutions et autres prises de position du Conseil des ministres et du Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement ;

- enfin, le dernier élément du droit communautaire comprend l'ensemble des accords conclus entre la Communauté et des pays tiers ou des organisations internationales, à l'exemple de la troisième convention de Lomé.

Cette intégration générale de l'Espagne et du Portugal dans le droit communautaire s'opère, selon les cas, soit automatiquement, soit par les adaptations des textes considérés qui figurent dans les annexes de l'acte d'adhésion.

Toutefois, la réalité de la reprise de l'acquis communautaire - telle qu'elle résulte des actes d'adhésion - ne sera pas, loin s'en faut, aussi complète, du fait de l'importance des exceptions apportées au principe.

Le principe des dérogations et des transitions avait, certes, déjà été mis en œuvre lors des précédents élargissements. Mais d'importantes différences séparent les adhésions de 1986 des précédentes, notamment celles de 1973 : le droit communautaire était alors moins développé et les structures économiques des pays adhérents étaient beaucoup plus proches de celles existant dans la Communauté originaire. Il en va très différemment aujourd'hui pour ce qui concerne l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Dans ces conditions, la longueur des négociations jointe à la volonté politique d'aboutir a débouché, sur presque tous les sujets délicats en discussion, à des dérogations transitoires et des mesures provisoires qui écartent la reprise immédiate de l'acquis communautaire et réduisent de beaucoup la portée du principe. Comme si l'exception était devenue la règle, et le respect de l'acquis un faux-semblant.

2. Des mesures transitoires diversifiées, progressives et plus longues que lors des précédents élargissements.

L'originalité des mesures transitoires proposées et leur ampleur comparée aux précédents élargissements sont soulignées par trois de leurs caractéristiques.

- Les mesures de transition sont d'abord diversifiées selon le pays candidat. Contrairement à ce qui avait été fait en 1973, les exceptions au principe de reprise de l'intégralité du droit communautaire ont été *spécifiées pour chaque nouvel Etat membre* : dans le cas du Portugal, les dérogations ont d'abord eu pour objet de tenir compte du retard économique de ce pays afin d'en ménager les structures économiques et sociales ; dans le cas de l'Espagne, le souci a été double : tenir compte du poids économique du pays, mais surtout corriger le déséquilibre existant du fait de l'ouverture du marché européen et de la fermeture simultanée du marché espagnol.

- Diversifiées, les mesures de transition présentent un autre caractère inédit : elles sont progressives et prévoient *des phases de transition par étapes*. Tant pour l'Espagne que pour le Portugal, les mesures provisoires adoptées pour plusieurs secteurs agricoles repoussent à une seconde phase l'adoption des mécanismes communautaires par les nouveaux membres. Contrairement à ce qui avait été fait, dans tous les cas, lors des adhésions britannique et grecque, les mesures transitoires ne sont plus conçues pour permettre le respect progressif mais débutant dès l'adhésion - et non lors d'une seconde étape - des règles communautaires.

- Enfin, les exceptions formulées présentent un troisième trait original : leur durée. Les *phases provisoires* prévues sont *de plus longue durée* que pour les précédentes adhésions. Ainsi, dans le chapitre de l'union douanière pour les produits industriels, où les mesures de transition sont pourtant parmi les plus courtes, leur durée est supérieure à celle prévue dans les actes de 1972 et 1979 (sept ans au lieu de cinq) ; la durée des mesures transitoires s'allonge encore lorsque l'acquis communautaire est lui-même précaire et institué pour une durée déterminée : ainsi, dans le secteur de la pêche, le régime dérogatoire applicable aux pays adhérents est prévu pour venir à échéance à la même date que le règlement communautaire lui-même - en l'an 2003.

Ainsi, à la différence des deux actes d'adhésion précédents, pour lesquels la transition prenait normalement fin cinq ans après l'adhésion, aucune durée uniforme n'est imposée pour la fin des mesures dérogatoires et provisoires.

C'est ce que confirme la chronologie d'ensemble de l'élargissement telle qu'elle résulte - pour leurs principales dispositions - de l'analyse des actes d'adhésion.

3. La chronologie de l'élargissement : un calendrier lointain.

Le tableau suivant récapitule, de manière synthétique, le calendrier de mise en œuvre de l'élargissement, compte tenu de l'ensemble des mesures transitoires et dispositions dérogatoires prévues.

Il faut toutefois marquer ici que, les mesures de transition ayant une vocation de protection réciproque, une *clause de sauvegarde* en est le corollaire et figure à l'article 379 des actes relatifs aux conditions d'adhésion. Cette clause pourra jouer en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale. La clause de sauvegarde générale, qui autorise la Commission, à la demande d'un Etat membre nouveau ou actuel, à prendre les mesures nécessaires dans les cinq jours suivant la demande, a été assortie, dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, d'une procédure d'urgence qui impose à la commission, à la demande d'un Etat membre, d'agir dans un délai de vingt-quatre heures en cas de menace de perturbations graves. Des dispositions de sauvegarde spécifiques figurent de plus dans les chapitres consacrés à l'agriculture.

Sous ces réserves, l'ensemble des mesures transitoires adoptées devrait se traduire comme suit.

CHRONOLOGIE DE L'ÉLARGISSEMENT

ESPAGNE	PORTUGAL
1^{er} janvier 1986 : <ul style="list-style-type: none">• Date effective de l'élargissement.	
1^{er} janvier 1988 : <ul style="list-style-type: none">• Fin des restrictions quantitatives à l'importation d'automobiles.• Suppression des droits de douane à l'importation dans la C.E.E. des vins de liqueur.	
1^{er} janvier 1989 : <ul style="list-style-type: none">• Le démantèlement douanier dans le secteur industriel atteint :<ul style="list-style-type: none">à l'importation en Espagne 52,5 %.à l'importation au Portugal 50 %.• Suppression du contingentement des importations d'automobiles à l'importation en Espagne.• Fin des restrictions quantitatives à l'importation de produits à base de cuivre dans la C.E.E.• Fin de la période de restructuration de la sidérurgie espagnole.• Fin de la période de transition en matière de prestation familiales.	
1^{er} janvier 1990 : <ul style="list-style-type: none">• Fin du régime dérogatoire pour les textiles.• Fin de la phase de vérification de la convergence (1^{re} phase) pour les fruits et légumes.• Fin des possibilités de coupage (Mescla) en Espagne.• Suppression des droits de douane pour l'importation dans la C.E.E. des conserves de tomates.	
1^{er} janvier 1991 : <ul style="list-style-type: none">• Fin de la réorganisation de la hiérarchie des prix du vin espagnol par alignement sur les prix communautaires.• Fin du rapprochement du prix des anchois.<ul style="list-style-type: none">• Fin du système de contrôle des importations de graines oléagineuses et d'huile de graines.• Bilan d'application du régime transitoire concernant la liberté de circulation des travailleurs.• Fin de la première étape agricole (si cela n'est pas intervenu auparavant).	
1^{er} janvier 1992 : <ul style="list-style-type: none">• Suppression du monopole du tabac et du pétrole.• Fin du désarmement tarifaire (régime général) dans le sens Portugal-C.E.E. pour l'agriculture et la pêche	
1^{er} janvier 1993 : <ul style="list-style-type: none">• Fin de la transition industrielle en matière d'union douanière et de C.E.C.A.<ul style="list-style-type: none">• Reprise intégrale du tarif douanier commun.• Fin du monopole des produits pétroliers.• Fin de la transition agricole (régime « classique »).• Fin du désarmement douanier (régime général) pour l'agriculture et la pêche dans le sens C.E.E.-Portugal.• Fin du désarmement douanier spécifique pour les thons et anchois transformés et pour les sardines fraîches ou congelées.<ul style="list-style-type: none">• Fin de la transition sur les ressources propres.• Rapport de la Commission sur d'éventuelles adaptations dans la transition pour le secteur de la pêche.	
1^{er} janvier 1994 : <ul style="list-style-type: none">• Fin éventuelle de la transition agricole si la première étape n'est que de trois ans.• Fin du désarmement tarifaire des produits agricoles soumis à transition par étapes dans le sens Portugal-C.E.E.	

ESPAGNE

PORTUGAL

1^{er} janvier 1996 :

- Fin du rapprochement des prix pour la sardine et du désarmement douanier des sardines en conserve.
 - Libre accès à l'« Irish Box ».
 - Modification éventuelle des règles transitoires sur la pêche.
 - Fin de la transition sur les matières grasses végétales.
 - Fin de la deuxième phase de transition pour les fruits et légumes.
 - Fin de la possibilité d'application de la clause de sauvegarde.
 - Fin du désarmement tarifaire pour les produits agricoles à transition par étapes dans le sens C.E.E.-Portugal.
 - Fin du programme spécifique d'adaptation des structures agricoles portugaises.
 - Fin de la période du mécanisme complémentaire aux échanges.
-

Cet échéancier illustre la diversité, la multiplicité et la progressivité des dérogations au principe de la reprise de l'acquis communautaire. Il souligne que, même si tout se passait, dans tous les domaines, selon le calendrier prévu, l'élargissement ne sera pas pleinement et totalement réalisé avant dix ans. Bref, le troisième millénaire sera peut-être atteint avant que les deux pays ibériques aient complètement et intégralement adopté les règles communautaires.

Cette constatation appelle deux séries d'observations de votre rapporteur.

- Le principe de recours à des mesures de transition est, en soi, nécessaire pour permettre à l'élargissement de s'effectuer avec le moins de heurts possible ; il est indispensable - en l'occurrence - aux économies espagnole et portugaise qui doivent avoir le temps de s'adapter et auraient autrement été soumises à un choc insupportable ; il doit être aussi bénéfique aux Etats de la Communauté actuelle et notamment aux régions et aux secteurs le plus directement soumis à la concurrence des deux nouveaux membres.

- Mais le recours généralisé - excessif selon certains - à cette technique pour tous les dossiers posant problème permet de s'interroger : l'Espagne et le Portugal d'une part, la Communauté de l'autre, étaient-ils prêts à affronter l'épreuve de l'élargissement ? La charge et le choc des nouvelles adhésions ne sont-elles pas systématiquement reportées à plus tard sans que l'on puisse en mesurer exactement l'ampleur ? La volonté politique - légitime - d'aboutir à un accord n'a-t-elle conduit à un accord qui ne serait, au bout du compte, qu'un faux-semblant ?

C'est à ces questions que l'examen des principales dispositions techniques des actes d'adhésion a pour objet d'apporter des éléments de réponse.

CHAPITRE II

LES INCIDENCES INSTITUTIONNELLES

A. - LA COMPOSITION DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

Dès la mise en œuvre effective de l'élargissement, en principe le 1^{er} janvier prochain, l'Espagne et le Portugal participeront à tous les aspects de la vie communautaire. Il en résultera nécessairement certaines modifications quant aux modalités de fonctionnement des Communautés. Mais la participation des deux nouveaux Etats se traduit d'abord par une modification de la composition et de la répartition des membres des institutions communautaires.

Ces modifications répondent à des critères plus démographiques - et politiques - qu'économiques puisque des pays d'un poids économique très différent sont placés sur un même pied :

- *l'Espagne*, dont la population avoisine les quarante millions d'habitants, se voit attribuer un statut intermédiaire entre les quatre « grands » pays (France, Allemagne fédérale, Royaume-Uni et Italie) et les Etats membres de moyenne importance ;

- *le Portugal*, peuplé d'une dizaine de millions d'habitants est pour sa part assimilé à ces pays « moyens » comme la Belgique, les Pays-Bas et la Grèce.

L'application de ces principes aboutit aux modifications suivantes dans la composition des quatre principales institutions et des autres organes communautaires.

1. Les institutions majeures.

a) *Le Parlement européen.*

- Comme la Belgique et la Grèce, le Portugal disposera de 24 représentants au sein de l'Assemblée de Strasbourg.

- L'Espagne, de son côté, désignera 60 parlementaires européens alors que - rappelons-le - les principaux Etats membres, comme la France, en élisent 81.

Le nombre total des membres de l'Assemblée s'accroîtra ainsi de 84 représentants pour être à l'avenir composé de 518 parlementaires. Pour la période nous séparant des prochaines élections européennes, il est précisé, comme lors de l'élargissement à la Grèce, que les Parlements espagnol et portugais désigneront, dans les deux ans qui suivent l'adhésion - mais, vraisemblablement, beaucoup plus tôt en pratique - leurs représentants à Strasbourg. Les parlementaires européens des deux nouveaux Etats membres seront ensuite élus, à partir de 1989, au suffrage universel direct comme dans les autres pays de la Communauté.

b) *Le Conseil des ministres.*

- Au sein du Conseil des ministres, le Portugal disposera - comme la Belgique, les Pays-Bas ou la Grèce - de cinq voix pour les décisions requerrant une majorité qualifiée ;

- L'Espagne y aura, pour sa part, huit voix - alors que les «grands» Etats en ont dix chacun -, portant ainsi le total des voix dont disposeront l'ensemble des douze pays membres à soixante seize voix.

Ajoutons ici que le Portugal aurait dû, selon l'ordre alphabétique normal, assurer la présidence semestrielle du Conseil dès le 1^{er} juillet 1986. Mais Lisbonne a renoncé à exercer d'emblée ce droit et n'assurera donc, pour la première fois, la présidence qu'à la rotation suivante, en 1993. Cette disposition aurait provoqué une modification de l'ordre des semestres selon lequel chaque pays assure son tour de présidence, mais il a été prévu que la rotation des présidences après l'adhésion s'effectuera d'abord selon l'ordre alphabétique normal, puis, à la rotation suivante, en permutant deux à deux les Etats membres : cela

revient à permettre à chaque Etat membre d'exercer la présidence alternativement au premier et au second semestre.

c) *La Commission.*

En ce qui concerne la Commission, les propositions en vue d'éviter un gonflement excessif de ses effectifs et de réduire à cette fin le nombre de ses membres à douze n'ont pas été retenues. L'application arithmétique des règles actuelles aux deux nouveaux Etats membres a donc prévalu : deux commissaires espagnols et un commissaire portugais seront nommés, portant le nombre total des membres de la Commission de quatorze à dix-sept. Précisons aussi que la création d'un sixième poste de vice-président de la Commission permettra à l'un des nouveaux commissaires d'exercer cette fonction ; il est enfin prévu que le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra à l'avenir modifier le nombre des vice-présidents.

d) *La Cour de justice.*

S'agissant enfin de la Cour de justice des communautés européennes de La Haye, l'acte d'adhésion prévoit que le Conseil procédera à la nomination de deux juges et d'un avocat général supplémentaires. Des représentants espagnols et portugais trouveront ainsi, là encore, la place qui leur est due.

2. *Les autres institutions communautaires.*

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal entraînera par ailleurs des adaptations et des modifications à la composition des autres organes communautaires dont les principaux doivent être ici brièvement passés en revue.

- La Cour des comptes européenne voit le nombre de ses membres porté à douze, par la création de deux postes supplémentaires aux termes de l'article 20 des actes relatifs aux conditions d'adhésion.

- Le Comité économique et social passera de 156 à 189 membres par l'adjonction de douze représentants portugais - comme la Grèce, les Pays-Bas et la Belgique -, et de vingt et un représentants espagnols - alors que les quatre « grands » Etats membres y disposent de vingt-quatre membres (art. 21).

- Le Comité scientifique et technique, institué par l'article 134 du Traité Euratom, qui compte actuellement vingt-huit membres nommés, à titre personnel, par le Conseil après consultation de la commission, verra la désignation de cinq nouveaux membres pour faire place à des représentants espagnols et portugais (art. 23).

- La Banque européenne d'investissement (B.E.I.) comptera pour sa part deux administrateurs espagnols et un administrateur portugais supplémentaires, tandis qu'un nouveau vice-président sera désigné en commun par l'Espagne et le Portugal.

- Enfin, *les divers autres comités* tiendront compte lors de leur prochain renouvellement de l'élargissement de leur base de recrutement. L'acte d'adhésion distingue toutefois, en son article 391, parmi les nombreux comités consultatifs dont la création n'a pas été prévue par les traités originaires mais qui ont été constitués depuis l'institution des Communautés, deux catégories d'organismes :

- aux comités énumérés à l'annexe n° 33 - dont la composition est liée au nombre des Etats membres - seront adjoints des représentants espagnols et portugais dont le mandat expirera en même temps que celui des membres en fonction de l'adhésion ;

- les autres comités, énumérés à l'annexe n° 34 et dont la composition n'est pas liée au nombre des Etats membres, ne verront pas leur effectif augmenté, mais ils feront l'objet d'un renouvellement intégral après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Ces dispositions sont strictement conformes à celles adoptées lors des précédents élargissements. Elles ne présentent aucune spécificité.

*
* *

B. - LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

Ces modifications de la composition des institutions communautaires entraînent aussi certaines adaptations de leurs modalités de fonctionnement, qu'il s'agisse du processus de décision au sein des Communautés ou des conditions de marche de son lourd appareil administratif.

1. Le processus de décision communautaire.

Sur le plan des principes, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne doit pas, selon le traité, modifier les règles relatives aux procédures décisionnelles de la Communauté. Les adaptations techniques nécessaires visent seulement à maintenir le rapport des forces actuel.

- Ainsi, le nombre total des voix pondérées au sein du Conseil passera de 63 à 76 voix. Les délibérations du Conseil seront réputées acquises :

- si elles recueillent 54 voix – au lieu de 45 actuellement – lorsque le Conseil délibère sur une proposition de la Commission ;
- si elles recueillent 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit des douze Etats membres dans les autres cas. La situation ne sera donc pas, à la lecture des textes, fondamentalement différente de celle qui prévaut aujourd'hui : dans la Communauté à dix, les quatre grands pays ne peuvent atteindre la majorité qualifiée sans l'accord d'au moins un des six autres partenaires ; de même, dans l'Europe des Douze, les voix de l'Espagne ne suffiront pas à permettre aux grands pays de réunir la majorité qualifiée requise – maintenue à un pourcentage identique.

Parallèlement, la minorité de blocage – qui devra réunir 23 voix au lieu de 19 actuellement – ne pourra être atteinte par deux grands pays seulement sans l'appui d'un petit pays.

- L'appartenance de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes est par ailleurs indissociable de leur participation aux activités de la coopération politique européenne. Celle-ci s'ajoute à l'activité communautaire bien qu'elle ne procède pas d'engagements juridiques souscrits, jusqu'ici, par les Etats membres dans les traités de Rome. Dès 1986, les deux nouveaux Etats participeront donc aux réunions de coopération politique et aux Conseils des chefs d'Etat et de gouvernements qui constituent l'instrument privilégié de cette coopération intergouvernementale.

Dès l'entrée en vigueur du traité d'adhésion, l'Espagne et le Portugal participeront ainsi à part entière – et non comme simples observateurs comme à l'heure actuelle – aux travaux de la coopération politique et à ceux de la conférence intergouvernementale destinée à progresser sur la voie de l'union européenne

2. La marche de l'appareil administratif communautaire.

Le coût de l'admission de deux nouveaux pays pour le fonctionnement de l'appareil administratif des Communautés est difficile à mesurer avec précision car, si certaines dépenses supplémentaires - traduction, interprétation, reproduction de documents... - peuvent être isolées, d'autres s'inscrivent dans une masse globale. Il reste que le nouvel élargissement se traduira nécessairement par la création de nombreux emplois - plusieurs centaines - et par un coût de fonctionnement accru - plusieurs centaines de millions de francs - des institutions des Communautés européennes.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal portera d'autre part de huit à dix le nombre de langues officielles des Communautés, l'espagnol et le portugais venant s'ajouter à l'allemand, l'anglais, le danois, le français, le grec, l'irlandais, l'italien et le néerlandais. C'est dire l'accroissement du nombre des traducteurs et interprètes - qui se comptent déjà par centaines - qui seront indispensables au bon fonctionnement communautaire. C'est dire aussi l'intérêt qu'il y aurait à revoir et à préciser le régime linguistique des Communautés qui n'est pas, semble-t-il, explicitement réglé, puisque toutes les langues sont placées sur un pied d'égalité aussi bien par l'article 248 du Traité de Rome, l'article 160 du premier traité d'élargissement, l'article 152 du traité d'adhésion de la Grèce et l'article 402 des présents actes d'adhésion.

L'entrée de l'Espagne et du Portugal peut être toutefois l'occasion de corriger le déséquilibre qui s'est créé au profit de l'anglais depuis l'adhésion britannique en 1973. L'opportunité qui est ainsi offerte de faire pièce à la mainmise de la langue anglaise sur l'Europe communautaire ne doit pas être négligée. C'est peut-être aussi, souhaite votre Commission, la dernière chance de rétablir le français dans la place qui doit être la sienne au sein des Communautés, s'agissant de la seule des dix langues officielles ayant encore un rayonnement mondial et dont le centre de gravité se situe en Europe.

*
* *

CHAPITRE III

LES DONNÉES FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

A. - LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES DES ACTES D'ADHÉSION

Les dispositions financières des actes d'adhésion figurent en ce qui concerne l'Espagne au Chapitre VI du titre II (art. 184 à 188), et, pour le Portugal, au Chapitre VI du titre III (art. 371 à 375). Mais ces mesures répondent à des orientations générales qu'il convient ici au préalable de préciser.

1. Le lien entre les adhésions nouvelles et la réforme des finances communautaires.

Au contraire des dispositions institutionnelles qui ne supposent, en elles-mêmes, aucune amélioration des règles de fonctionnement de la Communauté, les dispositions financières des actes d'adhésion tirent les conséquences - en tout cas certaines conséquences - du lien qui devait nécessairement être établi entre l'adhésion des pays ibériques et la réforme des finances communautaires. Le caractère impératif de ce lien avait été affirmé en juin 1983, à l'issue du Conseil européen de Stuttgart, dans les termes suivants : « les négociations seront poursuivies de telle manière que les traités d'adhésion puissent être soumis à ratification au moment où seront présentés les résultats de la négociation sur le financement futur de la Communauté ».

- Cette réforme des finances communautaires doit prendre la forme de *l'accroissement des ressources propres de la Communauté* à douze par le passage - au 1^{er} janvier 1986 - de 1 % à 1,4 % du taux maximum de mobilisation des ressources de T.V.A. Cette décision résulte, pour l'essentiel, des accords

intervenues en 1984 lors des sommets de Bruxelles et de Fontainebleau mis en forme et précisés par la décision du 7 mai 1985 sur les ressources propres – également soumise à la ratification des Parlements nationaux.

Sans évoquer ici l'ensemble des conséquences financières de ces décisions (cf. troisième partie, chapitre II), deux constatations doivent être d'emblée formulées pour en apprécier la portée limitée :

- l'insuffisance du 1 % de T.V.A. a nécessité, dès avant l'élargissement, en 1984 et 1985, le recours à des ressources supplémentaires – sous forme d'avances remboursables puis non remboursables – pour abonder le budget communautaire qui approche, d'ores et déjà, dans les faits les 1,4 % de T.V.A. supposés financer le surcoût dû à l'élargissement ;

- de plus la sous-estimation probable de ce coût de l'élargissement – qu'il s'agisse des garanties accordées aux pays candidats ou demandes reconventionnelles de certains Etats membres, tels que la Grèce – accentue encore les risques d'épuisement rapide de la sécurité financière que l'accord sur les ressources propres devait garantir.

- Dans ce contexte, l'accord relatif à l'élargissement repose sur *les principes directeurs* suivants :

- l'Espagne et le Portugal contribueront dès l'adhésion aux ressources propres de la Communauté : prélèvements agricoles ; montants compensatoires ; prélèvements sur les droits de douane calculés comme si les deux pays adhérents appliquaient immédiatement le tarif douanier commun.

Toutefois, si l'Espagne doit -en principe- appliquer la T.V.A. et en verser une fraction de l'assiette aux Communautés dès l'adhésion, le Portugal disposera d'un délai de trois ans pour mettre en œuvre la T.V.A. et versera durant ces trois années une contribution calculée sur son produit national brut.

Pour atténuer les conséquences de l'adhésion, il a été convenu que la Communauté remboursera pendant sept ans aux deux pays adhérents une partie de leur contribution T.V.A. – ou P.N.B. –. Ces restitutions forfaitaires dégressives s'établissent selon les taux suivants : 1986 : 87 % ; 1987 : 70 % ; 1988 : 55 % ; 1989 : 40 % ; 1990 : 25 % ; 1991 : 5 %.

Le remboursement ne sera nul qu'à partir de 1992.

- Enfin, tout en réaffirmant l'exclusion – fondamentale dans l'esprit communautaire – de toute référence au concept de « juste retour », il a été décidé que le Portugal bénéficiera de diverses aides pour prendre en compte son retard économique : aide

communautaire au développement de son industrie – prêts et appui technique – ; et aide à sa balance des paiements par un prêt d'un milliard d'ECU sur six ans.

2. Des dispositions différenciées pour les deux pays adhérents.

Ces principes se traduisent par des dispositions financières différenciées pour les deux pays adhérents, les actes d'adhésion faisant prévaloir le respect de l'acquis communautaire dans le cas de l'Espagne et la prise en compte de son retard économique dans le cas du Portugal.

a) *Les données financières applicables à l'Espagne (art. 184 à 188)*

L'Espagne doit appliquer immédiatement après son adhésion, conformément à l'acquis communautaire, la décision du 21 avril 1970 – à laquelle doit se substituer la décision du 7 mai 1985 – relative aux ressources propres des Communautés. Elle aura donc à en verser, dès 1986, les trois éléments :

– les prélèvements agricoles et autres droits perçus dans le cadre de la politique agricole commune et du rapprochement des prix ; toutefois, les taxes compensatoires et droits de douane perçus sur les fruits et légumes importés en Espagne en provenance des pays tiers ne sont dus qu'à compter de la seconde étape, qui doit débiter en 1990 ;

– second élément : les recettes provenant des droits de douane appliqués aux pays tiers, calculées comme si l'Espagne appliquait dès l'adhésion les droits du tarif extérieur commun ;

– enfin, une fraction 1,4 % – de l'assiette uniforme de T.V.A., dans les conditions de droit commun pour les autres Etats membres.

Mais, la Communauté a dû tenir compte du fait que l'extension à l'Espagne des aides communautaires pour plusieurs produits – dont les fruits et légumes et l'huile d'olive – serait différée dans le temps, et, de façon plus générale, du caractère progressif de l'application à l'Espagne des politiques communautaires. C'est pourquoi l'article 187 de l'acte d'adhésion prévoit que, durant les six premières années, ce pays bénéficiera d'une restitution – très fortement dégressive – de sa contribution aux ressources propres au titre de la T.V.A.

b) *Les données financières applicables
au Portugal (art. 371 à 375).*

Si les dispositions concernant le Portugal doivent respecter les mêmes principes communautaires de base et sont, dans l'ensemble, semblables à celles relatives à l'Espagne - en particulier pour le remboursement forfaitaire et dégressif des contributions T.V.A. ou P.N.B. -, elles reposent sur la nécessité de tenir compte du retard du Portugal sur le plan économique afin d'éviter que son adhésion aux Communautés n'entraîne un choc trop brutal. Quatre mesures principales illustrent ce souci :

- le Portugal disposera d'un délai de trois ans pour introduire la T.V.A. ; de ce fait, il participera, pendant cette période, aux ressources propres par le biais d'une contribution fondée sur son P.N.B. ;

- d'autre part, le Portugal ne versera pas à la Communauté, durant la première étape de cinq ans, les droits de douane perçus sur l'ensemble des produits agricoles soumis à une transition de ce type ;

- par ailleurs, la Communauté pourra décider de rembourser, afin d'atténuer les effets de l'introduction brutale de la préférence communautaire, les montants compensatoires perçus durant les deux premières années sur les importations au Portugal de céréales en provenance des autres Etats membres ;

- enfin, la Communauté s'est engagée, par une déclaration à l'acte final, à faire bénéficier l'industrie portugaise de son appui technique et de ses instruments de crédit, afin de faciliter son développement. C'est dans cet esprit qu'elle accordera au Portugal un prêt d'un milliard d'ECU, sur cinq ans, dans le cadre du mécanisme des emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements des Etats membres.

*

* *

B. - LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉLARGISSEMENT : LE PROJET DE BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 1986

S'il est difficile d'évaluer avec précision les conséquences financières de ces dispositions, le projet de budget communautaire pour 1986 permet toutefois d'apprécier plus précisément - pour la première année prévue pour l'adhésion des deux nouveaux membres - leur traduction budgétaire.

1. Les prévisions de recettes.

La Commission - malgré d'importantes incertitudes et sous réserve des modifications qu'introduiront le Conseil et l'Assemblée de Strasbourg - a évalué, pour 1986, à 3 432 millions d'ECU la participation prévisible de l'Espagne et du Portugal au budget communautaire qui devrait, pour sa part, atteindre un montant total estimé à environ 35 milliards d'ECU.

Conformément aux dispositions précédentes, ces contributions espagnoles et portugaises correspondent à l'addition des trois postes suivants :

- *les prélèvements agricoles* et autres « montants » perçus dans le cadre de la politique agricole commune devraient représenter un surcroît de recettes de 400 millions d'ECU ainsi répartis :

- 389 millions pour l'Espagne ;

- 11 millions pour le Portugal ;

- second poste : *les droits de douane* devraient correspondre à 708 millions d'ECU, dont 580 millions pour l'Espagne et 128 pour le Portugal ;

- enfin, le troisième et principal poste : les contributions de l'Espagne au titre de la T.V.A. et du Portugal au titre du P.N.B. devraient théoriquement rapporter 2.324 millions d'ECU (2.113 millions pour l'Espagne et 211 millions pour le Portugal) sur la base d'un taux d'appel théorique et uniforme de 1,4 % de l'assiette de T.V.A. Mais il faut rappeler ici que ces versements

doivent faire, en 1986, l'objet d'une restitution aux deux nouveaux membres à hauteur de 87 % de leur contribution.

Au total, l'Espagne et le Portugal – avant remboursements – contribueraient donc, dans les prévisions de la Commission, au budget de la Communauté pour les sommes suivantes :

- 3.082 millions d'ECU en ce qui concerne l'Espagne ;
- et 350 millions – soit près de dix fois moins – en ce qui concerne le Portugal.

A titre de comparaison, le total des « ressources propres » qui devraient être versées par la France en 1986 se situeront entre 6.800 et 6.900 millions d'ECU.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble de ces données concernant les deux nouveaux États membres :

(En millions d'ECU.)			
Montant et origine des contributions	Espagne	Portugal	Total
Nature des contributions			
Prélèvements agricoles et autres « montants » perçus dans le cadre de la P.A.C. (y compris cotisations sucre)	389	11	400
Droits de douane	580	128	708
Contributions T.V.A.-Espagne et P.N.B.-Portugal (sur la base d'un taux d'appel théorique équivalent à 1,4 %)	2.113	211	2.324
Total	3.082	350	3.432

2. Les prévisions de dépenses.

Parallèlement, la Commission a évalué à 3.113 millions d'ECU les charges imputables en 1986 à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal – sur un total de 35.000 millions de dépenses communautaires.

Ces dépenses résulteraient de l'addition des quatre éléments suivants :

- F.E.O.G.A. - Garantie + 570 millions d'ECU
- dépenses de fonctionnement ... + 65 millions d'ECU
- remboursement aux pays adhérents de 87 % de leur contribution T.V.A. + 1.914 millions d'ECU
- divers (fonds structurels, pêche, recherche, etc.) + 564 millions d'ECU

La France, pour sa part, participera à ces charges nouvelles liées à l'élargissement dans les conditions du droit commun, le budget communautaire étant considéré comme un tout. Dans le cadre de la nouvelle décision du 7 mai 1985, relative aux ressources propres, et compte tenu des arrangements financiers antérieurs, la France supportera – nous y reviendrons – la totalité de la part qui lui incombera dans les dépenses supplémentaires de la Communauté, qu'elles soient ou non liées à l'élargissement.

Toutes ces données ne doivent cependant être considérées que comme des ordres de grandeur compte tenu, d'une part, des profondes incertitudes qui demeurent sur le coût financier de l'élargissement, et d'autre part du risque permanent d'insuffisance des ressources de T.V.A. susceptibles de conduire la Communauté à anticiper sur le passage à 1,6 % du taux de mobilisation de la T.V.A. prévu pour 1988.

*

* *

CHAPITRE IV

LES DISPOSITIONS AGRICOLES : LA PRINCIPALE PIERRE D'ACHOPPEMENT DES NÉGOCIATIONS

Face à l'ampleur du potentiel agricole de l'Espagne – dont la seule adhésion accroîtra de 30 % la surface agricole utile de la Communauté, de 25 % le nombre de ses emplois agricoles et de près d'un tiers le nombre de ses exploitations –, la menace agricole espagnole est naturellement apparue, au cours des huit années de négociations, comme le principal obstacle sur la voie de l'élargissement.

Fruit de concessions réciproques – qui ont permis, il est vrai, à la Communauté de lever certaines hypothèques sans toutefois répondre à toutes les inquiétudes légitimes des agriculteurs européens et singulièrement français –, *un dispositif général* a pu être convenu, l'Espagne s'engageant à respecter les disciplines de la politique agricole commune tandis qu'un régime de transition classique de sept ans était adopté par la plupart des produits agricoles.

Mais la protection des secteurs sensibles de notre agriculture méridionale exigeait de surcroît des *dispositions spécifiques pour les productions méditerranéennes*, particulièrement menacées par la concurrence espagnole. C'est pourquoi des menaces particulières ont été adoptées pour ces produits – principalement les fruits et légumes, et les vins – ; elles reposent sur une période transitoire qui peut être étendue sur dix années (fruits et légumes) et sur un « mécanisme complémentaire de surveillance des échanges » (M.C.E.) devant permettre de contrôler la libération des échanges entre l'Espagne et les pays de la Communauté.

Il convient donc ici d'analyser les dispositions d'ensemble relatives au secteur agricole figurant dans les actes d'adhésion avant d'examiner plus précisément les mesures spécifiques concernant les productions sensibles les plus importantes : les fruits et légumes d'une part, les produits viti-vinicoles d'autre part.

A. - UN DISPOSITIF GÉNÉRAL COMPLÉTÉ PAR DES MESURES SPÉCIFIQUES PROPRES A CERTAINES PRODUCTIONS

1. Les dispositions de base : un équilibre fragile.

Le volet agricole occupe une partie importante de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et est réparti en deux chapitres de la quatrième partie :

- le chapitre 3, du titre II (art. 67 à 153) fixe les conditions de l'adhésion espagnole dans le domaine agricole ;
- le chapitre 3 du titre III (art. 233 à 345) précise pour sa part les mesures transitoires concernant le Portugal.

Les problèmes à résoudre au cours des négociations étaient toutefois très différents. La principale menace, aux yeux des pays membres de la Communauté, était celle de *la concurrence agricole de l'Espagne*, l'agriculture portugaise ne posant guère de problèmes de cette nature. Il importait également de prendre les dispositions indispensables pour *aider l'agriculture portugaise* à supporter le choc de l'adhésion, les difficultés essentielles étant d'ordre structurel et financier.

L'importance intrinsèque de l'agriculture espagnole et l'ampleur des intérêts communautaires en jeu - singulièrement pour les régions méridionales françaises - imposent toutefois d'y consacrer ici l'essentiel de l'analyse.

a) *Le schéma général du régime transitoire.*

Conformément au principe de reprise de l'acquis communautaire, les nouveaux adhérents s'engagent à appliquer intégralement les règles de la politique agricole commune et à participer aux régimes des organisations communes de marché. Les dispositions essentielles relèvent cependant du régime transitoire convenu dont le schéma général est le suivant :

- *Un régime de transition classique*, de sept ans, est applicable au plus grand nombre des produits agricoles. Ses mesures principales sont de trois ordres :

- *le rapprochement progressif des prix* est effectué en sept étapes, les prix en Espagne et au Portugal devant être – le cas échéant – majorés successivement d'un septième, d'un sixième, d'un cinquième, d'un quart, du tiers et de la moitié de la différence existant entre le niveau du prix dans ce pays et le niveau des prix communs applicables avec chaque rapprochement ;

- *la réalisation progressive de la libre circulation et de l'union douanière* doit être, en principe, obtenue en sept ans par suppression, par paliers, des droits de douane actuels, sous réserve de nombreuses exceptions étendant, pour certains produits – comme les matières grasses végétales – les mesures transitoires sur dix ans ; l'Espagne et le Portugal doivent ainsi, au terme de ces périodes, appliquer intégralement le tarif douanier commun ;

- enfin, *le régime des aides*, communautaires d'une part, nationales d'autre part, est respectivement défini aux articles 79-80 pour l'Espagne, et 246 - 248 pour le Portugal.

Ces mesures transitoires de droit commun prévoient en outre la reprise des accords préférentiels et l'application de « montants compensatoires adhésion » pour compenser les écarts de prix.

– *La durée du régime transitoire*, qui est – d'une manière générale – de sept ans, est prolongée jusqu'à dix ans pour certaines mesures, telles que l'abolition des aides incompatibles avec la législation communautaire ou l'application de clauses de sauvegarde. Surtout, des dispositions particulières ont été prévues, pour certaines productions spécifiques, principalement : les matières grasses, le sucre et l'isoglucose, la viande porcine et – naturellement – le vin et les fruits et légumes.

b) *Le « mécanisme complémentaire aux échanges » (M.C.E.)*

Les articles 81 à 85 et 249 à 252 (respectivement pour l'Espagne et le Portugal) instaurent d'autre part, dans le cadre de ce dispositif général, un « mécanisme complémentaire » (M.C.E.) applicable aux échanges entre la Communauté actuelle et ses deux nouveaux adhérents.

Ce système particulier de surveillance des échanges, prévu pour dix ans – jusqu'au 31 décembre 1995 – couvre certains produits méditerranéens sensibles : les fruits et légumes, y compris les pommes de terre et les primeurs ; les vins ; et, pour l'Espagne, certains produits « continentaux » : lait, beurre, fromages, viande bovine, blé.

Le mécanisme repose sur la définition, en début de campagne, d'un calendrier prévisionnel des flux commerciaux

entre la C.E.E. et le nouvel Etat membre et sur la fixation d'un volume global d'exportations. Il s'analyse comme un système tendant à subordonner le recours à des mesures conservatoires au dépassement de seuils objectifs déterminés par des « plafonds indicatifs d'importations » au-delà desquels un déséquilibre entre l'offre et la demande peut être constaté. Chaque secteur concerné est suivi par un comité de gestion et toutes les mesures appropriées peuvent ainsi être prises par la Commission, sur la demande d'un Etat membre, dès qu'un déséquilibre est constaté. Ces mesures pourraient comporter la révision du calendrier prévisionnel ou, en fonction de la gravité de la situation, la limitation ou la suspension des importations et ce pendant le délai strictement nécessaire pour mettre fin à la perturbation. En cas de perturbation grave, des mesures conservatoires immédiates pourront être prises à la demande d'un Etat membre ou par la Commission de sa propre initiative. Si la Commission n'a pas statué dans les vingt-quatre heures sur la demande d'un Etat membre, celui-ci peut prendre des mesures conservatoires qui demeurent applicables jusqu'à ce que la Commission ait statué.

2. Les dispositions particulières à certains produits.

Par-delà ce dispositif général – et avant d'analyser les deux principaux régimes spécifiques relatifs aux fruits et légumes et aux vins –, l'acte d'adhésion précise les conditions particulières de l'élargissement pour plusieurs organisations de marché.

Sans pouvoir examiner – dans le cadre du présent rapport – chacune des dispositions propres aux « pois, fèves, féveroles et lupins doux » ou autres vers à soie, votre rapporteur voudrait évoquer toutefois ici les principales de ces mesures particulières à certains produits.

a) *Les matières grasses végétales.*

Visant à éviter la formation d'excédents supplémentaires qui aggraveraient encore les coûts d'intervention déjà supportés par le budget communautaire – 800 millions d'ECU pour l'huile d'olive, 1.100 millions pour les graines oléagineuses –, les dispositions des actes d'adhésion relatives aux matières grasses végétales ont prévu tout à la fois une période transitoire de dix ans et une réforme de l'acquis communautaire.

– Par une « *déclaration commune* » figurant à l'acte final concernant « l'ajustement de l'acquis communautaire dans le secteur des matières grasses végétales », la Communauté a

convenu de procéder à une réforme de l'« acquis » et d'introduire des seuils de garantie lorsque seraient constatés des excédents ou des risques réels de formation d'excédents. En effet, si la Communauté à Dix est en situation équilibrée pour l'huile d'olive, il n'en va pas de même pour l'Espagne et le Portugal : après l'élargissement, la Communauté risquerait d'être autosuffisante à plus de 110 %, par simple addition des productions ibériques, et bien plus excédentaire encore si l'on avait introduit outre-Pyrénées les mécanismes de soutien communautaires, qui auraient fortement incité à l'accroissement des quantités produites. Or le marché mondial, quasiment inexistant, ne peut constituer un débouché pour les excédents dégagés.

- Dans l'attente de mesures nouvelles, *une période transitoire de dix ans* est prévue par les actes d'adhésion dont les principales dispositions, qui concernent l'huile d'olive, sont les suivantes :

- seule l'aide à la production d'huile d'olive sera introduite dès l'adhésion, et progressivement rapprochée de l'aide communautaire au terme des dix ans ;

- l'Espagne maintiendra pendant la première phase de cinq ans son régime national de restrictions aux importations de matières grasses concurrentes de l'huile d'olive ;

- le prix d'intervention sera fixé au niveau en vigueur en Espagne et au Portugal avant l'adhésion et ne sera rapproché du prix communautaire que par tranches annuelles de 5 % tant que la réforme de l'acquis n'aura pas été adoptée ;

- le désarmement douanier entre la Communauté et les pays adhérents pour l'huile d'olive se fera en dix ans. Des montants compensatoires seront en outre perçus dans les échanges pour corriger les différences de prix.

Enfin, pour les autres huiles végétales et graines oléagineuses (lin, navette, colza, tournesol), l'acte d'adhésion prévoit également des conditions plus restrictives que l'acquis communautaire.

b) *Les mesures d'aide à l'agriculture portugaise.*

Pour tenir compte de la nécessité de protéger l'agriculture portugaise contre de trop importantes perturbations, la substitution à la transition classique de sept ans de la transition de dix ans par étapes touche, dans le cas du Portugal, la quasi-totalité des produits agricoles : céréales, riz, lait et produits laitiers, viande bovine, porcine et ovine...

Les mécanismes de cette période de transition d'une durée maximale de dix ans, analogues à ceux prévus - dans des cas plus limités - pour l'Espagne, se résument ainsi :

- durant la première étape, d'une durée de cinq ans en principe, les secteurs concernés resteront hors du champ d'application de la politique commune de manière à permettre au Portugal d'adapter ses structures et son organisation de marché aux normes communautaires ; le Portugal demeurera ainsi quasiment, pendant ces cinq ans, un pays tiers avant d'ouvrir progressivement ses frontières durant la seconde étape ;

- la première étape impliquerait seulement de la part du Portugal certaines mesures immédiates : l'application des mécanismes communautaires régissant les importations en provenance de pays tiers et notamment les prélèvements tels qu'ils sont perçus par la C.E.E. dans les secteurs des céréales, du riz, du lait et des produits laitiers, des viandes bovine, porcine et ovine ; les droits de douane du tarif extérieur commun pour les fruits et légumes, le vin et les viandes ; les taxes compensatoires en fonction du régime des prix de référence pour les fruits et légumes et le vin.

Dans ce cadre général, les actes d'adhésion comportent certaines dispositions spécifiques qui peuvent être brièvement ainsi résumées :

- *les concentrés de tomates portugais* - qui ont constitué l'un des rares points sensibles de la négociation entre Lisbonne et la Communauté - feront l'objet d'un désarmement douanier accéléré ; un seuil de garantie spécifique de 120.000 tonnes a été retenu en la matière et devrait accompagner une démobilitation tarifaire en quatre ans ;

- le Portugal a, d'autre part, obtenu la possibilité, pour *le sucre et l'isoglucose*, d'importer durant sept années à prélèvement réduit 75.000 tonnes de sucre brut en provenance de ses fournisseurs africains traditionnels ;

- enfin, un désarmement tarifaire accéléré doit également toucher *les vins de qualité portugais*, tel que le « porto ».

Cette dernière disposition nous conduit à l'examen des deux régimes particuliers principaux concernant les produits méditerranéens les plus sensibles : les fruits et légumes ; et les vins et produits viticoles.

*

* *

B. - LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES FRUITS ET LÉGUMES

1. Les fruits et légumes frais espagnols : une période transitoire de dix ans en deux étapes.

a) Les données du problème.

A l'inverse de la production portugaise - qui est presque totalement consommée sur place -, la gravité de la menace concurrentielle des fruits et légumes frais espagnols est illustrée par les données suivantes : la production espagnole représente plus du tiers de la production actuelle de la Communauté ; deux millions de tonnes de fruits et légumes espagnols sont transportés chaque année sur le seul marché français ; de surcroît, le marché espagnol ne dispose à ce jour d'aucun des instruments indispensables à la gestion des marchés dans le cadre du règlement communautaire (normalisation, marchés représentatifs, cotations fiables, groupements de producteurs) ; enfin, le règlement communautaire de 1972 ne prenait pas réellement en compte les profondes transformations du marché résultant du développement des importations et de l'expansion des groupements de producteurs.

L'adhésion pure et simple de l'Espagne était donc, telle quelle, inconcevable - chacun en a convenu. Une première mesure préalable a consisté dans la réforme du règlement communautaire adoptée le 17 octobre 1983 et qui repose sur les trois dispositions suivantes :

- la possibilité d'extension des règles de production et de commercialisation à l'ensemble des producteurs d'une région, qui permet d'introduire une meilleure discipline sur un marché souvent caractérisé par un grand désordre ;

- la définition de la notion de « crise grave » permettant de prendre les mesures indispensables dès qu'apparaissent les premiers signes d'effondrement des cours ;

- et la modification du calcul des prix de référence, qui assure le respect de la préférence communautaire.

Pour nécessaire qu'elle soit - et même complétée par des mesures nationales -, cette réforme ne pouvait évidemment suffire

et des dispositions spécifiques devaient être adoptées lors des négociations d'adhésion pour s'assurer que l'élargissement de la Communauté ne se traduise pas par une crise majeure sur ces productions.

C'est la raison pour laquelle il a été convenu que la période de transition durera en la matière dix ans - au lieu de sept - afin de permettre aux producteurs espagnols et communautaires de s'adapter aux nouvelles conditions du marché ; cette décennie est elle-même divisée en deux phases :

- la première phase dite de « vérification de la convergence » doit permettre à l'Espagne d'adopter en quatre ans les mécanismes nécessaires à la gestion des marchés ;

- la deuxième, de six ans, verra l'ouverture progressive des frontières.

b) La première phase : quatre ans pour adapter l'agriculture espagnole.

Trois orientations principales caractérisent la première étape :

- la suppression immédiate par l'Espagne des obstacles aux échanges tels que licences ou contingents qui freinaient nos exportations vers l'Espagne ;

- la protection des marchés des Dix à l'égard des importations espagnoles est intégralement maintenue : le mécanisme qui assure un prix « plancher » à l'entrée des produits importés subsiste. De même les restrictions quantitatives sont maintenues ;

- l'Espagne se prépare enfin à appliquer l'organisation communautaire de marché : le marché espagnol se caractérise par l'inorganisation des circuits et l'absence de normalisation des produits. Il a semblé utopique d'imaginer que l'Espagne pourrait, dès l'adhésion, mettre en place les mécanismes indispensables et imposer aux opérateurs des disciplines de gestion. Un délai de quatre ans est donc prévu pour lui permettre de :

- créer les groupements de producteurs et les marchés représentatifs indispensables au fonctionnement des mécanismes d'intervention,
- mettre au point un système de cotations fiables nécessaires au suivi des fluctuations des marchés,
- développer l'application des normes de qualité, calibrage, conditionnement... sans lesquelles aucune gestion n'est possible.

Le marché communautaire devrait donc être protégé durant cette première phase. Il faut toutefois relever que, dès ces quatre années initiales, deux mesures doivent constituer un premier pas vers la liberté de circulation :

- la réduction de la taxe compensatoire dont le taux sera diminué, au cours des quatre premières années, successivement de 2 %, 4 %, 6 % et 8 % ;

- et un premier allègement des droits de douane qui seront réduits, dès la première année, de 10 %.

*c) La seconde phase : six ans
pour l'ouverture progressive des frontières.*

La seconde phase - 1990-1996 - doit seule voir la création d'un véritable marché communautaire à douze par la conjonction de deux dispositions :

- le désarmement douanier qui devra être mené à son terme pour aboutir, au terme de la période transitoire, à la suppression totale des droits selon le calendrier de réduction suivant : 25 %, 15 %, puis 4 % par an pour les produits soumis à « prix de référence » ; et 10 % par an pour les autres ;

- et le démantèlement progressif de la protection supplémentaire assurée par le prix de référence : le niveau du prix de référence ne sera pas modifié mais l'élément douanier supplémentaire, pris en compte pour calculer une éventuelle taxe compensatoire sera progressivement réduit - par une baisse d'un sixième par an pendant six ans.

Enfin, le « mécanisme complémentaire aux échanges » (M.C.E.) jouera dans le secteur des fruits et légumes pour éviter que, compte tenu notamment de la très grande fluctuation des cours, les importations ne déstabilisent les marchés. Des bilans d'approvisionnement seront ainsi établis en début de campagne afin de programmer les échanges, et si les importations se développent trop rapidement, la commission pourra prendre les mesures nécessaires pour assurer la régulation. Si ce mécanisme de base s'avérait insuffisant, une clause de sauvegarde spécifique pourrait être appliquée : en cas de perturbations graves sur les marchés, et si la Commission n'a pas pris dans les vingt-quatre heures les décisions nécessaires, les Etats membres peuvent appliquer les mesures conservatoires indispensables en se fondant notamment sur le déséquilibre des prix.

Il faut enfin relever que, même si la pomme de terre de primeur ne relève pas du règlement communautaire concernant les fruits et légumes, ce produit bénéficiera également du mécanisme complémentaire aux échanges.

2. Autres dispositions des actes d'adhésion relatives aux fruits et légumes.

Si telles sont les principales dispositions des actes d'adhésion concernant les fruits et légumes – en l'occurrence les produits frais provenant d'Espagne –, les textes prévoient aussi des conditions particulières pour les autres catégories de fruits et légumes, qu'il s'agisse des produits transformés ou des fruits et légumes provenant du Portugal.

a) *Les fruits et légumes frais provenant du Portugal.*

Le problème est en l'espèce beaucoup moins aigü pour la Communauté, le Portugal n'étant pas exportateur de fruits et légumes frais. Ce secteur est soumis à *une période de transition en deux phases, de cinq ans chacune.*

– Durant *la première phase*, le Portugal maintiendra son organisation intérieure, telle qu'elle existe actuellement et bénéficiera d'un soutien communautaire pour la mise en place des instruments indispensables à la gestion des marchés.

Les droits de douane commenceront à être démantelés mais ce désarmement sera plus rapide pour les exportations portugaises vers la Communauté (huit ans) que pour les exportations communautaires vers le Portugal (dix ans). Le système des prix de référence sera, pour sa part, intégralement maintenu. Les éventuelles taxes compensatoires seraient réduites de 2 % la première année, 4 % la deuxième, 6 % la troisième et 8 % la quatrième et la cinquième années.

Il est à noter que cette première étape pourra, le cas échéant, être réduite à trois ans, par décision du Conseil ; la seconde phase durerait alors sept ans.

– Au cours de *la deuxième phase*, le Portugal appliquera progressivement les dispositions de l'organisation de marchés et la protection aux frontières, résultant du mécanisme de prix de référence, est progressivement réduite. Comme dans le cadre de l'Espagne, ce secteur bénéficiera du « mécanisme complémentaire aux échanges ».

b) *Les fruits et légumes transformés.*

Au contraire des fruits et légumes frais, les produits transformés font l'objet *d'une période de transition classique en*

sept ans. Il faut toutefois relever ici une difficulté spécifique de la négociation avec le Portugal pour la détermination du régime applicable aux tomates conservées.

Les mesures dont il a été finalement convenu peuvent être schématisées ainsi pour chacun des deux futurs Etats membres.

- *Les produits espagnols* : des contingents ont été définis pour l'octroi d'une aide à la transformation afin d'éviter le développement inconsidéré de ces productions. Ces contingents sont les suivants (en tonnes de produits frais) : 370.000 tonnes pour la tomate concentrée ; 209.000 tonnes pour la tomate pelée entière ; 88.000 tonnes pour les autres produits à base de tomate ; 37.600 tonnes pour les oranges et 26.000 tonnes pour les citrons.

- *Les produits portugais* : les conserves de tomates constituant le principal produit agro-alimentaire exporté par le Portugal, ce futur Etat membre a obtenu un démantèlement douanier en cinq ans pour l'exportation de ses produits vers la C.E.E.

Les quantités de tomates fraîches pouvant bénéficier d'une aide à la transformation sont les suivantes : 685.000 tonnes pour la transformation en concentré ; 9.600 tonnes pour la transformation en tomate pelée entière et 137 tonnes pour les autres produits à base de tomates.

*

* *

C. - LES DISPOSITIONS CONCERNANT LA VITICULTURE

1° Une transition de sept ans pour modifier
le régime des échanges et la gestion des marchés.

a) *Les données du problème.*

Avec les fruits et légumes, la viticulture est l'un des secteurs les plus directement exposés à la concurrence ibérique - et principalement espagnole. Quelques *données chiffrées* permettent de rappeler, en quelques mots, l'ampleur du problème et les craintes des viticulteurs du Midi :

- avec 1.640.000 hectares, le vignoble espagnol est -en superficie - le plus grand du monde (60 % de plus qu'en France), même si sa production actuelle de vin est de moitié inférieure à celle de la France ou de l'Italie ; l'Espagne est la troisième puissance mondiale pour l'exportation des vins, après l'Italie et la France ;

- mais, du fait même de la faiblesse de ses rendements, le vignoble espagnol dispose d'importantes réserves de productivité qui pourraient permettre un accroissement de la production qui aggraverait les perturbations sur un marché communautaire déjà encombré ;

- de plus, les zones à appellation d'origine - vingt-huit au total - représentent 60 % de ce vignoble espagnol, faisant redouter une concurrence particulièrement vive, du fait de l'élargissement, sur les vins de qualité ;

- enfin - et c'est peut-être le plus grave -, les charges de main d'oeuvre sont très inférieures en Espagne - environ la moitié de ce qu'elles sont en France - ce qui permet d'énoncer le principal problème à résoudre : comment compenser l'écart - du simple au double - qui existe entre les prix espagnols et les prix communautaires pour éviter une déstabilisation du marché des Dix par des importations à bas prix en provenance d'Espagne.

Dans ce contexte, la conclusion des négociations avec l'Espagne et le Portugal a été précédée - comme dans le cas des fruits et légumes - de mesures nationales accompagnées d'une *réforme du règlement communautaire*.

A la suite des décisions du Conseil européen de Dublin en décembre 1984 renforçant les disciplines communautaires - restauration du prix du marché, maîtrise de la production, mise au point d'un système applicable à l'Espagne et au Portugal - un nouveau règlement viti-vinicole a été adopté le 26 février 1985. Il repose sur une pièce maîtresse : la *distillation obligatoire* en fonction du volume des stocks, du niveau de la récolte et du prix du marché. Cette distillation obligatoire à bas prix, destinée à éliminer les excédents et à permettre le retour de prix rémunérateurs, est accompagnée de *mécanismes destinés à soutenir le marché* : contrats de stockage à long terme, distillation exceptionnelle, garantie de bonne fin.

Le principe de base de l'élargissement en matière viti-vinicole consiste dès lors naturellement en l'application pour les deux nouveaux pays adhérents de ces disciplines communautaires. Restait aux actes d'adhésion à préciser les conditions de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté pour les deux principaux problèmes posés : le régime à appliquer aux

échanges ; et les disciplines relatives à la gestion des marchés. Tel est l'objet de la période de transition de sept ans dont il a été convenu.

b) *Le contrôle des échanges de vins.*

La mise au point d'un système de contrôle des échanges était indispensable pour compenser l'écart entre les prix espagnols et les prix communautaires et pour éviter ainsi un afflux de vin espagnol sur les marchés européens. La réponse apportée consiste en l'instauration d'un montant régulateur et dans l'application au secteur viticole du « mécanisme complémentaire aux échanges » (M.C.E.).

- *La mise en place d'un montant régulateur*, perçu en plus des droits de douane, répond à des critères simples afin d'en garantir la souplesse, l'automatisme et, par là, l'efficacité :

- il doit s'appliquer à toutes les catégories de vins, qu'il s'agisse des vins de table ou des vins à dénomination d'origine ;
- son montant est calculé par différence entre le prix d'orientation communautaire et le prix d'orientation espagnol.

- *Le « mécanisme complémentaire aux échanges » (M.C.E.)* fonctionnera dans ce secteur dans les mêmes conditions que pour les fruits et légumes notamment. Il doit assurer une programmation des échanges en début de campagne et permettre ainsi, en cours d'année, un suivi des échanges effectifs qui pourra conduire la Commission à réduire les flux prévus s'il apparaissait qu'ils doivent entraîner l'importation de volumes que le marché ne peut absorber.

c) *Les disciplines relatives à la gestion des marchés.*

Le second volet des dispositions prises concerne la gestion des marchés elle-même, c'est-à-dire l'ensemble des mesures destinées à éviter les fluctuations désordonnées des prix. La réponse apportée ici par les actes d'adhésion comporte trois éléments : les obligations à distillation ; le contrôle des structures ; et le mécanisme de rapprochement des prix.

- *Les obligations de distillation*, qui constituent l'essentiel des disciplines de marché, s'imposeront à l'Espagne comme aux autres pays membres en cas du dépassement du « seuil de déclenchement » prévu dans le règlement communautaire.

Le calcul de ce seuil pour l'Espagne résulte de la soustraction entre le volume global de la production nationale et le volume « protégé et commercialisé avec dénomination d'origine » (ce qui recoupe la définition communautaire des « vins de qualité produits dans des régions déterminées » ou V.Q.P.R.D.). Votre rapporteur tient à marquer l'importance de ce seuil pour demander au Gouvernement si ce mode de calcul signifie que les disciplines qu'il entraîne ne s'appliquent pas aux vins de qualité. Si tel n'était pas le cas, en effet, la portée des dispositions prises en serait fortement limitée, s'agissant des vins dont la concurrence sera la plus vive pour nos régions viticoles du Midi.

Reste qu'ainsi calculé, ce seuil s'établit à 27,5 millions d'hectolitres, ce qui signifie - en application du coefficient de 85 % actuellement retenu par la réglementation - que la quantité servant de base au calcul des livraisons à la distillation obligatoire est de 23,375 millions d'hectolitres.

- Second point : *le règlement sur les structures* s'applique intégralement au nouvel Etat membre. L'Espagne sera ainsi soumise aux diverses restrictions de plantation que la réglementation communautaire exige mais bénéficiera, en contrepartie, des mesures - primes et aides - arrêtées en faveur de l'arrachage. Une incitation à la réduction des surfaces cultivées en est attendue dans la mesure où il est préférable de favoriser l'arrachage plutôt que de devoir payer pour assurer la distillation des excédents.

- Enfin - dernier élément indispensable du tryptique- des dispositions ont également été prises pour que *le rapprochement des prix se fasse en sept ans*, en tenant compte tout à la fois de l'écart actuel entre les prix communautaires et les prix espagnols et de la hiérarchie à respecter entre les diverses distillations (garantie de bonne fin, distillation préventive, et distillation obligatoire).

L'écart entre le prix communautaire et le prix espagnol doit être réduit tous les ans pour arriver, au terme de la période transitoire de sept ans, à une identité entre les deux prix. Parallèlement, le seuil de garantie précédent jouera durant la même phase pour soumettre les excédents éventuels à l'intervention et éviter ainsi que le rapprochement des prix ne provoque un effet pervers d'accroissement de la production.

2. Autres dispositions des actes d'adhésion relatives à la viticulture.

Telles sont les principales dispositions concernant les vins espagnols. Ces dispositions figurent, à l'évidence, parmi les plus

importantes des actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Elles sont de plus complétées par deux séries de mesures – relatives au Portugal d'une part, à divers cas particuliers d'autre part –, qui n'appellent pas d'aussi longs commentaires.

a) *Les vins portugais* – qui ne posent toutefois pas un problème de concurrence comparable – font l'objet de dispositions sensiblement identiques.

Mais le vin sera, avec ce pays, soumis à *une phase transitoire de dix ans* divisée en deux phases de cinq ans :

– au cours de la première phase, l'organisation intérieure du marché portugais ne sera pas modifiée, mais le Portugal devra se doter des instruments de gestion indispensables ;

– c'est seulement durant la deuxième période de cinq ans que les échanges seront régis par un système de montants régulateurs semblable à celui mis en place pour l'Espagne.

Les droits frappant les exportations communautaires seront intégralement démantelés au terme de la période transitoire. Pour leur part, les droits imposés par la Communauté aux vins portugais seront éliminés en huit ans, sous réserve de certaines exceptions concernant : les vins de qualité produits dans des régions déterminées (démantèlement en cinq ans) ; les vins de Dao et les « *vinhos verdes* » (suppression en trois ans) ; et les vins de Porto (suppression en deux ans).

b) *Cas particuliers* : Enfin, les dispositions précédentes sont complétées par diverses mesures particulières qui peuvent être schématiquement ainsi présentées :

– certains vins, comme les vins de liqueur sec ou le « *vinho dulce natural* » n'ont pas été assimilés à des vins existants dans la Communauté : des catégories spécifiques ont été créées pour ces produits, lesquelles protégeront ainsi certaines productions françaises d'appellation comme les vins doux naturels ;

– d'autre part, des mesures provisoires sont prévues pour quelques produits sur certains points ; elles concernent notamment la teneur en anhydride sulfureux, le degré alcoométrique et l'interdiction de coupage. Ainsi le coupage de vins blancs et rouges ne pourra être maintenu au-delà de quatre ans et les vins ainsi coupés ne pourront être commercialisés ailleurs que dans leur pays d'origine.

*

* *

CHAPITRE V

L'« EUROPE BLEUE » ET L'INTÉGRATION DES FLOTTES DE PÊCHE IBÉRIQUES

Un autre dossier sectoriel s'est avéré source d'autant de conflits d'intérêts que les dispositions agricoles et a été, en tout cas, aussi difficile à clore par un accord entre les Douze : il s'agit de la pêche.

Les principales difficultés trouvaient, là encore, leur origine à Madrid, compte tenu de l'importance considérable de la flotte de pêche espagnole en regard de la flotte portugaise, artisanale et s'adonnant essentiellement à une pêche côtière.

A. - LA FLOTTE DE PÊCHE ESPAGNOLE : LA SAUVEGARDE DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

1. Les données du problème : la concurrence potentielle d'une flotte espagnole considérable.

Deux constatations majeures illustrent les préoccupations des pêcheurs communautaires dans la perspective de l'adhésion des nouveaux membres : l'importance considérable de la flotte de pêche espagnole ; et l'insuffisance des contrôles dans les relations entre la Communauté et l'Espagne avant l'adhésion en matière de pêche.

a) *Une activité essentielle pour l'Espagne.*

La pêche constitue une activité économique de première importance en Espagne où 700.000 personnes - dont 100.000 marins - tirent directement ou indirectement leurs moyens d'existence de la pêche. La flotte espagnole est puissante, représentant 750.000 tonnes de jauge brute, soit les deux tiers

du potentiel communautaire ou encore l'équivalent du total des flottes française, allemande et britannique.

Les navires espagnols s'écartent fréquemment des côtes ibériques, assez pauvres en poissons, et fréquentent toutes les mers riches en ressources vivantes, y compris les eaux communautaires. Ils assurent ainsi un volume de capture bien supérieur à celui autorisé par les règlements communautaires constituant la politique commune de la pêche.

La pêche espagnole s'appuie en outre sur un marché intérieur de poissons frais très important, la consommation nationale de poissons - 36 kgs par habitant et par an - y étant deux fois supérieure à la moyenne communautaire.

b) Le régime actuel des relations entre l'Espagne et la Communauté.

Le régime actuel des relations entre la Communauté et l'Espagne dans ce domaine de la pêche découle d'un accord-cadre du 15 avril 1980 qui s'est substitué aux accords bilatéraux préexistants. Fondé sur le principe de la dégressivité du volume de capture espagnol, il est périodiquement contesté par les Espagnols.

L'accord-cadre organise l'accès des bateaux espagnols aux eaux des Etats membres de la Communauté, essentiellement la France et la Grande-Bretagne, dans le cadre de licences de pêche. Compte tenu de l'absence de réciprocité - les eaux espagnoles présentant très peu d'intérêt pour la pêche -, l'accord de 1980 a prévu une dégressivité des prises espagnoles. En 1984 et 1985, l'Espagne dispose ainsi de 106 licences de pêche pour les palangriers et chalutiers pêchant le merlu, et de possibilités de capture limitées pour les sardiniers, canneurs, anchoyeurs et thoniers.

Mais cet accord de 1980 a soulevé - on le sait - de graves problèmes d'application. Faut-il rappeler ici que les pêcheurs espagnols, au nom de ce qu'ils pensent être leurs droits historiques, se sont efforcés de tourner, voire de ne pas respecter les nouvelles règles, engendrant de multiples conflits : transformation de chalutiers en palangriers pour accroître le nombre de navires disposant d'une licence, immatriculation de bateaux espagnols sous pavillon britannique, et surtout pêches effectuées sans licence ou en zones interdites - notamment dans la zone économique exclusive française ...

Bref, malgré les licences accordées par dérogation spéciale, l'Espagne s'est sentie jusqu'ici faiblement liée à la Communauté

et n'est pas parvenue à faire véritablement respecter par nos pêcheurs des textes demeurés lettre morte, laissant se développer les pratiques de pêche sauvage.

L'inquiétude des pêcheurs européens face à cette concurrence non maîtrisée ne pouvait qu'être aggravée par l'insuffisance notoire des moyens de contrôle, facilitant les abus, par manque de moyens juridiques mais surtout matériels. C'est assez dire la vivacité des préoccupations que l'approche de l'élargissement a pu susciter au sein de l'Europe des Dix - et notamment en France -, par crainte de la poursuite et d'un renforcement de la concurrence espagnole.

Il incombait aux négociateurs, pour apaiser ces craintes justifiées, de répondre à la question fondamentale des modalités permettant d'assurer l'intégration de la flotte espagnole sans remettre en cause la politique commune de la pêche arrêtée par les Dix - qui fait ainsi partie intégrante de l'acquis communautaire - et sans porter atteinte aux intérêts légitimes des pêcheurs français.

2. Les solutions adoptées : un sévère régime d'encadrement complété par un système de désarmement progressif.

Les dispositions dont il a été finalement convenu - après de longues et très difficiles négociations qui figurent assurément parmi les plus délicates de celles auxquelles a donné lieu l'élargissement - figurent, en ce qui concerne l'Espagne, au titre II de la quatrième partie de l'acte relatif aux conditions d'adhésion (chapitre 4, art. 154 à 176). Le dispositif mis en place vise avant tout à la sauvegarde de l'acquis communautaire en matière de pêche en respectant l'architecture générale des règles de « l'Europe bleue » : protection des eaux territoriales - notamment la bande côtière, de 12 milles pour l'Atlantique, réservée aux pêcheurs locaux - ; soutien des prix du marché ; réglementation des captures. Pour intégrer progressivement l'Espagne dans la politique commune des pêches - en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2002 - l'accord a retenu des dispositions spécifiques applicables pour la même durée - soit dix-sept ans - à ce pays, avec la possibilité d'y apporter, après dix ans, et à la majorité qualifiée du Conseil, certaines adaptations.

Dans ce cadre d'ensemble, les dispositions adoptées reposent sur quatre séries de mesures complémentaires : encadrement des activités de pêche espagnoles ; réduction programmée de la flotte espagnole ; dispositions particulières relatives notamment à certaines pêches spécialisées et mesures destinées à renforcer la surveillance et les contrôles.

a) *Premier point : un encadrement sévère des activités de pêche espagnoles.*

Le régime dérogatoire applicable à l'Espagne se fonde sur une limitation des activités de pêche de ce pays, indispensable pour éviter un déséquilibre des marchés européens. Un strict encadrement des activités de pêche doit ainsi être substitué au régime actuel des licences.

Ainsi, sur les 350 navires espagnols qui fréquentent aujourd'hui les eaux communautaires du nord-est atlantique, 300 seulement auront accès à ces zones à partir du 1^{er} janvier 1986. Quatre précisions - qui complètent cette disposition restrictive - doivent être ici apportées.

- Les 300 navires autorisés seront individuellement identifiés sur une *liste de base* précisant les noms et caractéristiques de chacun de ces bateaux susceptibles d'accéder aux eaux communautaires.

- A partir de cette liste de base, des *listes périodiques* seront arrêtées mensuellement et définiront, parmi les 300 navires, les 150 qui seront autorisés à pêcher simultanément ; sur ces 150 bateaux, 5 seront affectés à la pêche d'espèces autres que le merlu et les espèces de haute qualité ; et 57 des 15 navires autorisés pourront exercer leurs activités dans le golfe de Gascogne. Ajoutons que ces différentes listes, communiquées à une commission spéciale, seront vérifiées avant d'être répercutées sur les Etats côtiers chargés du contrôle. Chaque navire leur communiquera par radio son entrée et sa sortie de zone ainsi que le tonnage de ses prises. Le livre de bord communautaire présent sur chaque navire devra être conforme aux informations communiquées et pourra à tout moment faire l'objet de vérifications.

- De plus, du point de vue géographique, seules certaines *zones de pêche* des Etats membres seront ouvertes aux navires espagnols autorisés. Certaines zones verront au contraire leur accès limité : les bandes côtières, bien sûr, mais aussi les eaux de l'« Irish box » entourant l'Irlande - jusqu'en 1995 -, celles du « Shetland box » au nord-est de l'Ecosse et celles de la mer du Nord - qui appartiennent les unes et les autres aux mers les plus poissonneuses du monde.

- Enfin, des limites maximales de pêche ont été fixées. Les prises espagnoles s'effectueront désormais dans le cadre du système communautaire du « *total autorisé de captures* » (T.A.C.) et des quotas nationaux. Ces dispositions ont pour objet d'assurer la reproduction des espèces qui seraient mises en péril - compte

tenu des rendements obtenus par les méthodes modernes de pêche - en l'absence de toute réglementation.

b) *Seconde série de dispositions : un système de réduction programmé de la flotte espagnole.*

Pour compléter ces dispositions, un système de désarmement progressif doit permettre la réduction programmée de la flotte espagnole (art. 161).

Une attention particulière a été accordée à une diminution de la flotte espagnole de l'Atlantique : l'Espagne ne pourra en effet remplacer que par un seul navire de la même puissance et de la même catégorie la disparition de deux bateaux figurant sur la liste de base des 300, de telle sorte que la flotte espagnole autorisée à pêcher dans les eaux de la Communauté actuelle soit en 2002, à l'issue de la période transitoire de dix-sept ans, en proportion avec les ressources de pêche de la Communauté et la plus proche possible de la liste périodique de 150 navires.

Cette règle devrait permettre de réduire progressivement la flotte de pêche, sous réserve bien entendu que, dans le même temps, les Dix n'augmentent pas inconsidérément leur propre flottille. Ce mécanisme devrait durer jusqu'en 2002 mais pourrait toutefois être interrompu en 1993 ou 1996 si la restructuration de la flotte espagnole était achevée plus rapidement et si le nombre des bâtiments correspondait aux ressources disponibles, telles que définies par la Communauté.

c) *Troisième volet : diverses dispositions particulières.*

Le dispositif général précédent est d'autre part complété par diverses dispositions particulières.

- Les premières concernent certaines *pêches spécialisées* - sardines, anchois, thons ... pratiquées par les bateaux espagnols, notamment dans le golfe de Gascogne ; elles continueront à être exercées dans les mêmes conditions techniques qu'avant l'adhésion, y compris lorsqu'elles sont exercées dans la zone des 6-12 milles (pêches saisonnières traditionnelles à la sardine et à l'anchois dans une partie de la bande côtière du golfe de Gascogne ; pêches diverses dans les eaux méditerranéennes ...).

- *Le désarmement douanier* s'effectuera normalement en sept ans, et en dix ans pour les conserves de sardines. Pendant la durée de ce désarmement intracommunautaire, un mécanisme de surveillance des échanges, fondé sur un bilan d'approvisionnement du marché et comparable à celui prévu dans le chapitre agricole, permettra d'éviter des évolutions dommageables pour la Communauté actuelle.

sionnement du marché et comparable à celui prévu dans le chapitre agricole, permettra d'éviter des évolutions dommageables pour la Communauté actuelle.

La France, pour sa part, ne lèvera que progressivement - en sept ans, ou en dix ans pour les sardines - les restrictions quantitatives appliquées aux conserves espagnoles. Les aides aux conserveries devraient en particulier favoriser l'activité sardinière de nos ports méditerranéens et aider nos conserveries à se moderniser.

- Enfin, la Communauté s'efforcera de reprendre chacun des *accords de pêche conclus par l'Espagne avec des pays tiers* mais elle s'est réservé la possibilité de les proroger pour des périodes successives d'une année. Ces accords sont d'autant plus importants que les deux tiers de la flotte espagnole exercent leurs activités dans les eaux de ces pays tiers.

d) *Dernier point : le renforcement de la surveillance et des contrôles.*

Quel que puisse être le bien-fondé de l'ensemble du dispositif mis en place - singulièrement pour l'encadrement des activités espagnoles -, la situation passée et présente à largement illustré, en matière de pêche, la difficulté de faire appliquer les textes réglementaires et de garantir leur mise en oeuvre.

C'est dire que les dispositions précédentes ne pouvaient avoir de réelle signification - et permettre une entente de tous les pêcheurs de la Communauté des Douze - sans un puissant renforcement des moyens de contrôle et de surveillance.

C'est ainsi que le mécanisme de la double liste (liste de base de 300 navires, liste périodique de 150, dont 57 dans le golfe de Gascogne) et des procédures de contrôle renforcées visent à assurer, mieux qu'aujourd'hui, la surveillance des activités des navires espagnols. Des contrôleurs auront ainsi accès, sous responsabilité communautaire, aux documents des navires et des autorités portuaires pourront procéder aux inspections qu'elles jugeront nécessaires. Cette surveillance devrait par ailleurs être facilitée par l'accroissement des moyens de contrôle nationaux que la Communauté s'est engagée, à l'occasion de l'accord du 29 mars 1985, à favoriser financièrement.

La France, de son côté, doit se doter de moyens renforcés, avec de nouveaux bâtiments spécialement équipés pour la surveillance des eaux territoriales.

*

* *

B. - LES DISPOSITIONS CONCERNANT LE PORTUGAL : DES MESURES DE TRANSITION ANALOGUES POUR UNE CONCURRENCE TRÈS SECONDAIRE

1. Les données du problème : des activités de pêche artisanales et côtières indépendantes de la Communauté.

Malgré l'importance économique et sociale du secteur de la pêche dans les structures du Portugal, les difficultés inhérentes à cette activité dans la perspective de l'élargissement n'étaient pas comparables, dans le cas de Portugal, à celles soulevées par l'adhésion de l'Espagne.

La situation est, en effet, très différente puisque les activités de pêche du Portugal dans les eaux des Etats membres actuels et celles des pêcheurs communautaires dans les eaux portugaises sont à peu près inexistantes - à l'exception de celles, saisonnières, des pêcheurs français de thon au large des Açores.

La flotte de pêche portugaise présente de plus un caractère artisanal et côtier. Son importance est très inférieure à celle de l'Espagne. Lisbonne dispose d'une flotte d'un tonnage total de 220.000 tonnes de jauge brute qui emploie 38.000 marins. Son rendement ne dépasse guère la moitié de celui des pays de la Communauté. Sa production s'élève à environ 250.000 tonnes dont les trois quarts proviennent des eaux portugaises.

La concurrence susceptible d'en résulter pour les dix Etats de la Communauté actuelle n'imposait donc pas les mêmes précautions que pour l'Espagne, sauf à redouter une éventuelle contagion avec le cas espagnol. Le Portugal a toutefois souhaité, pour sa part, compte tenu de l'importance de la pêche dans son économie, une longue transition lui permettant de maintenir le statu quo avec la Communauté actuelle et d'encadrer strictement l'activité des pêcheurs espagnols, sans pour autant exclure, à terme, des évolutions dans l'exercice des activités.

2. Les mesures contenues dans l'acte relatif aux conditions d'adhésion.

Les solutions adoptées pour cette période transitoire figurent, dans l'acte relatif aux conditions d'adhésion, aux articles 346 à 363 constituant le chapitre 4 du titre III de la quatrième partie. Ses principales dispositions peuvent être brièvement schématisées comme suit.

- *Le Portugal* a obtenu quatre résultats notables au terme des négociations :

- la possibilité de pouvoir protéger ses eaux de l'accès des navires espagnols pendant dix ans ;
- un strict encadrement, également jusqu'en 1995, de l'activité des navires communautaires dans les eaux portugaises ;
- l'ouverture aux navires portugais de certaines possibilités de pêche pour quelques espèces, jusqu'en 2002, avec possibilité pour le Conseil de décider certaines adaptations en 1992-1993 ;
- enfin, des dispositions analogues à celles obtenues par l'Espagne pour les accords de pêche conclus par le Portugal avec des pays tiers.

- Il convient toutefois de relever ici, en contrepartie, *deux garanties obtenues*, dans le texte des traités, par la France :

- la préservation des intérêts de nos pêcheurs au thon au large des Açores : hormis une zone protégée autour des Açores et de Madère, la pêche au thon tropical effectuée par les navires des Dix - en fait français - sera libre ; de même la France a obtenu le maintien intégral des activités de ses thoniers dans les eaux portugaises pour la pêche au thon germon ;
- par ailleurs, une transition de dix ans permettra aux industries de conserves de sardines de s'adapter à la concurrence portugaise. De façon générale, en effet, le désarmement tarifaire s'effectuera de façon asymétrique (six ans dans la Communauté, sept ans au Portugal) sauf pour les sardines fraîches et les conserves d'anchois et de thon (désarmement symétrique en sept ans) et pour les conserves de sardines dont les droits de douane seront démantelés, de part et d'autre, en dix ans.

*

* *

CHAPITRE VI

LE VOLET INDUSTRIEL ET TARIFAIRE

Pilier central du Marché commun, la mise en place progressive de l'union douanière à douze pour les produits industriels constitue un volet important des actes d'adhésion. Les dispositions transitoires en la matière figurent principalement aux chapitres premiers des titres II et III de la quatrième partie de l'acte relatif aux conditions d'adhésion ; ces deux chapitres consacrés à la libre circulation des marchandises constituent les articles 30 à 54 du texte proposé pour l'Espagne, et ses articles 189 à 214 pour le Portugal.

Ces dispositions concernant l'union douanière sont en outre complétées par les mesures relatives à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (art. 55 à 66 pour l'Espagne ; art. 215 à 232 pour le Portugal) qui n'appellent pas ici de commentaires particuliers, sinon pour relever les dispositions retenues en matière de *mouvements des capitaux* qui organisent, au profit des investisseurs des Etats membres actuels de la Communauté, l'assouplissement progressif des régimes de contrôle des changes des pays adhérents et devraient permettre aux investisseurs français d'opérer normalement.

Mais, pour l'essentiel, le volet industriel et tarifaire repose sur un principe de *désarmement douanier progressif assorti de nombreuses modulations*, voire d'exceptions, pour les secteurs industriels les plus fragiles ou les plus sensibles aux conséquences potentielles de l'élargissement. Il en va ainsi aussi bien pour l'Espagne que, dans un contexte sensiblement différent, pour le Portugal.

*
* *

A. - LES DISPOSITIONS CONCERNANT L'ESPAGNE

1. Un désarmement douanier progressif.

a) *La situation de départ.*

Les dispositions concernant l'Espagne s'inscrivent - rappelons-le - dans le contexte peu satisfaisant de la situation née de l'application de l'accord commercial de 1970 qui avait abouti au maintien de pratiques protectionnistes abusives et au maintien, par l'Espagne, de droits de douane trois fois plus élevés en moyenne que ceux appliqués par la Communauté aux produits industriels espagnols (cf. première partie du présent rapport, chapitre I).

b) *Le calendrier de désarmement tarifaire.*

Dans ces conditions, les actes d'adhésion prévoient un calendrier de désarmement tarifaire réciproque qui s'étend sur une période transitoire de droit commun de sept ans qui, au regard de l'ensemble des dispositions du traité, peut être considérée comme relativement rapide.

S'inscrivant dans l'équilibre d'ensemble issu de la négociation, *l'article 31* prévoit en effet l'élimination complète mais progressive des droits de douane sur les échanges de produits industriels entre la Communauté actuelle et l'Espagne d'ici au 1^{er} janvier 1993 selon le calendrier suivant :

- deux mois après la date de l'adhésion	10 %
- un an après la date de l'adhésion	12,5 %
- deux ans après la date de l'adhésion	15 %
- trois ans après la date de l'adhésion	15 %
- quatre ans après la date de l'adhésion	12,5 %
- cinq ans après la date de l'adhésion	12,5 %
- six ans après la date de l'adhésion	12,5 %
- sept ans après la date de l'adhésion	10 %

C'est dire, en particulier, que dès la première année suivant l'adhésion - d'ici au 1^{er} janvier 1987 -, les droits devraient être réduits, en deux mouvements successifs, de 22,5 %.

La même progressivité et le même calendrier sont applicables - aux termes de *l'article 37* de l'acte d'adhésion - au rapprochement du tarif douanier espagnol vers le tarif douanier commun (T.D.C.) de la Communauté à l'égard des pays tiers.

c) Le principe de l'élimination des restrictions quantitatives.

Sur le plan non tarifaire, le principe posé par *l'article 42* est celui de l'élimination, dès l'adhésion, des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent applicables aux échanges C.E.E.-Espagne, sous réserve des dispositions prises pour les produits sensibles.

Par ailleurs, le chapitre consacré aux relations extérieures prévoit, dans le domaine de la politique extérieure commune (art. 177), que l'Espagne maintiendra des restrictions quantitatives sur de nombreux produits industriels en provenance du Japon, des autres pays du G.A.T.T., des pays à commerce d'Etat (pendant six ans) et des autres pays tiers (pendant quatre ans).

d) L'adoption du système de la T.V.A. par l'Espagne.

Dans le même esprit de suppression des entraves aux échanges entre la Communauté et l'Espagne, il faut enfin relever la décision prise au cours des négociations par les autorités espagnoles d'appliquer dès le 1^{er} janvier 1986 le système commun de taxe à la valeur ajoutée qui permettra de mettre fin aux effets pervers d'une fiscalité indirecte « en cascade » qui pénalisait jusqu'ici fortement les exportations communautaires vers l'Espagne et encourageait au contraire l'exportation de produits industriels espagnols vers la C.E.E.

2. Dérogations et modulations sectorielles.

Tels sont les principes - qui se situent dans la logique même de l'appartenance à la Communauté - posés par les actes d'adhésion de l'Espagne. La plupart de ces règles de base font toutefois l'objet d'exceptions, de dérogations ou de modulations destinées à prendre en considération les cas particuliers de

secteurs ou de produits sensibles. De telles adaptations sont apparues nécessaires aussi bien sur le plan tarifaire que non tarifaire.

a) *Les exceptions au désarmement tarifaire.*

La principale exception aux règles générales de démobilisation tarifaire concerne le *secteur automobile*.

A l'heure actuelle, en effet, les droits de douane espagnols sur les automobiles atteignent 37,6 %, alors que les droits auxquels la Communauté soumet les automobiles espagnoles ne sont que de 4 %. Aux termes des actes d'adhésion (art. 34 et protocole n° 6), l'Espagne ouvrira, dès son entrée dans la Communauté et pendant trois ans, des contingents tarifaires à droits réduits pour l'importation au total de 108.000 automobiles en provenance de la Communauté : les volumes de ces contingents communautaires seront successivement de 32.000 unités en 1986, 36.000 en 1987 et 40.000 en 1988 ; les droits réduits considérés s'élèveront à 17,40 % soit au niveau atteint à la suite du quatrième mouvement de démobilisation. Cette mesure est supposée assurer aux constructeurs européens un minimum de pénétration sur le marché automobile espagnol, tout en laissant aux constructeurs communautaires, et notamment français, établis de longue date en Espagne, le délai nécessaire pour s'adapter aux nouvelles conditions de concurrence créées par l'adhésion. Mais il est à noter qu'à la suite de ce quatrième mouvement et à l'issue des trois ans, le contingent cessera d'exister.

b) *Les exceptions à l'élimination des obstacles non tarifaires.*

La suppression des restrictions quantitatives fait également l'objet de dérogations.

- Il faut d'abord citer ici *les produits sidérurgiques*. En effet l'élimination des droits de douane et l'alignement sur le tarif extérieur commun se feront pour les *produits C.E.C.A. selon les mêmes modalités que pour les autres produits industriels*, c'est-à-dire au cours d'une période de transition de sept ans. Mais il est aussi convenu (art. 52 et protocole n° 10) que les produits sidérurgiques resteront soumis à des restrictions quantitatives à l'importation dans la Communauté, durant trois ans, tant que l'Espagne n'aura pas achevé la restructuration de ses aciéries conformément aux conditions édictées par les actes d'adhésion.

Durant cette période triennale, l'Espagne pourra accorder des aides à la restructuration de son industrie sidérurgique dans le

cadre d'une discipline communautaire. Dans le même temps, l'Espagne devra, comme l'ont fait avant elle les Etats membres, réduire sa capacité de production de produits sidérurgiques d'environ 21 millions de tonnes aujourd'hui à 18 millions de tonnes. La commission européenne contrôlera les plans de restructuration élaborés par le Gouvernement espagnol en vue d'atteindre cet objectif. Durant la période de restructuration, les exportations espagnoles d'acier vers la Communauté seront limitées annuellement aux quantités traditionnellement exportées (827.500 tonnes par an).

- Les autres exceptions à l'élimination des obstacles non tarifaires aux échanges C.E.E.-Espagne prennent la forme de contingents ou d'autres restrictions quantitatives concernant des produits sensibles. Les uns touchent l'Espagne, d'autres la Communauté.

• *L'Espagne* est autorisée (art. 43, annexes III et IV) à maintenir pendant trois ou quatre ans des contingents sur seize catégories de produits originaires de la Communauté et particulièrement sensibles pour son industrie nationale - essentiellement des produits chimiques, certains produits textiles, les télévisions et les armes à feu.

L'Espagne disposera d'autre part d'un délai de six ans pour aménager ses monopoles industriels des tabacs et des pétroles et supprimer toute discrimination à l'égard des Etats membres (art. 48), moyennant l'ouverture de contingents croissants au cours des six ans à l'issue desquels les échanges devraient être complètement libérés.

• *La Communauté*, pour sa part, pourra également maintenir certaines restrictions à l'égard de l'Espagne dans des secteurs industriels sensibles pour les Etats membres actuels. Ces restrictions porteront en particulier :

- sur les produits chimiques, pharmaceutiques ou phytosanitaires (art. 47) tant que ceux-ci ne sont pas protégés par des brevets en Espagne ;

- sur les produits textiles (art. 49 et protocole n° 9), qui feront l'objet pendant quatre ans d'un contrôle administratif avec, pour certains produits, un encadrement quantitatif.

*

* *

B. – LES DISPOSITIONS CONCERNANT LE PORTUGAL

1. Des principes analogues.

a) *Un contexte différent.*

Si les principes de base adoptés en vue de la réalisation douanière avec le Portugal sont analogues, ils s'inscrivent dans une situation de départ différente. Les droits de douane appliqués entre le Portugal et la C.E.E. au 1^{er} janvier 1986 sont, le plus souvent, sensiblement inférieurs aux droits espagnols : le Portugal, membre de l'Association européenne de libre-échange, a en effet parfaitement respecté l'accord de 1972 et son volet industriel qui ne pose donc pas de problèmes comparables à ceux de l'accord commercial de 1970 avec l'Espagne.

Ces différences se traduisent d'abord par un calendrier de désarmement tarifaire sensiblement différent de celui convenu avec l'Espagne.

b) *Des règles de base maintenues.*

– Comme dans le cas de l'Espagne, *le désarmement des droits de douane* entre la Communauté et le Portugal s'effectuera, pour les produits industriels, au cours d'une période de transition de sept ans. Mais le tableau ci-dessous indique que le calendrier de démobilitation diffère quelque peu.

	Portugal
– deux mois après la date de l'adhésion	10 %
– un an après la date de l'adhésion	10 %
– deux ans après la date de l'adhésion	15 %
– trois ans après la date de l'adhésion	15 %
– quatre ans après la date de l'adhésion	10 %
– cinq ans après la date de l'adhésion	10 %
– six ans après la date de l'adhésion	15 %
– sept ans après la date de l'adhésion	15 %

Le rythme est ainsi sensiblement moins rapide pour le Portugal qui, au 1^{er} janvier 1987, ne devra avoir réduit les droits existants que de 20 % – en regard de 22,5 % pour l'Espagne.

– Par ailleurs, le Portugal reprendra le tarif douanier commun selon le même rythme que celui prévu pour le désarmement intracommunautaire.

– Enfin, comme pour l'Espagne, les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent existant au Portugal à l'égard de la Communauté doivent être abolies au jour de l'adhésion (art. 202). Le Portugal est également autorisé à maintenir de nombreuses restrictions quantitatives industrielles à l'égard de pays tiers, en particulier à l'égard du Japon.

2. Des exceptions moins étendues que pour l'Espagne.

L'application de ces principes a suscité moins de dérogations et d'exceptions pour le Portugal que pour l'Espagne, qu'il s'agisse des obstacles tarifaires ou des obstacles non tarifaires. La modulation des dispositions prises a toutefois, là encore, permis de prendre en considération la situation particulière de certains produits ou de certains secteurs.

– Le Portugal a d'abord obtenu, aux termes des actes d'adhésion (art. 189 et protocole n° 15), l'autorisation de relever avant l'adhésion le tarif douanier applicable à certains produits communautaires qui seraient susceptibles de concurrencer les industries portugaises dites naissantes (produits chimiques divers, matières textiles synthétiques, tôles, appareils et matériels électriques, camions ...).

– Si les actes d'adhésion ne prévoient pas de mécanismes contingentaires, la reprise de l'accord C.E.E.-Portugal pour les échanges automobiles permet à Lisbonne de prolonger durant deux années après l'adhésion, les restrictions quantitatives qu'il applique aux véhicules automobiles importés de la Communauté (art. 207 et protocole n° 18). Pour sa part, le système portugais de licence à l'importation et à l'exportation sera supprimé en deux temps : dès l'adhésion, l'exigence de toute inscription préalable de l'importateur et de l'exportateur sera supprimée ; quant à l'enregistrement préalable, il ne pourra continuer à être exigé que dans un but purement statistique pendant trois ans (art. 304).

– La Communauté, de son côté, pourra – comme dans le cas de l'Espagne – maintenir certaines restrictions sur les produits chimiques, pharmaceutiques ou phytosanitaires (art. 209).

En ce qui concerne les produits relevant du traité C.E.C.A., la Communauté exercera durant cinq ans certains contrôles sur la sidérurgie portugaise.

Les dispositions applicables au Portugal en matière sidérurgique sont comparables à celles convenues avec l'Espagne ; l'article 212 laisse toutefois une durée plus longue au Portugal pour achever sa restructuration ; le protocole n° 20, qui établit des modalités de restructuration et de contrôle analogues à celles édictées pour l'Espagne, prévoit que les livraisons de produits sidérurgiques portugais vers la Communauté durant la période de restructuration seront limitées à 80.000 tonnes par an.

– Enfin, dans le secteur particulièrement sensible des textiles – où la concurrence des produits portugais est particulièrement vive –, il est prévu un régime de coopération administrative comportant une surveillance statistique analogue à celui de l'Espagne. Les échanges seront soumis pendant les trois premières années – avec une possibilité de prolongation – à un régime d'encadrement quantitatif par produits et par Etats membres de destination (art. 206 et protocole n° 17). Le protocole relatif aux produits textiles, applicable aux exportations directes du Portugal, permet aussi le maintien des courants d'échanges existant entre le Portugal et certains Etats membres, dont la France, en matière de « trafic de perfectionnement passif » – c'est-à-dire l'ouvroison par des industriels portugais de produits textiles d'origine communautaire qui sont ensuite réexportés en franchise vers les Etats d'origine.

*

* *

CHAPITRE VII

LES AUTRES DISPOSITIONS IMPORTANTES DES ACTES D'ADHÉSION

A. - LES MESURES TRANSITOIRES CONCERNANT LES QUESTIONS SOCIALES

Elément important et délicat des négociations d'adhésion, les dispositions transitoires relatives aux questions sociales sont analogues pour les deux nouveaux pays adhérents. Elles figurent, pour l'Espagne au chapitre 2 du titre II (quatrième partie, art. 55 à 60), et pour le Portugal au chapitre 2 du titre III (quatrième partie, art. 215 à 220) sous l'intitulé « libre circulation des travailleurs ».

Deux aspects principaux de la politique sociale communautaire font l'objet de dispositions particulières : les prestations sociales versées aux familles des travailleurs espagnols ou portugais employés dans la Communauté ; et les modalités de mise en œuvre de la libre circulation des travailleurs.

1. Les prestations versées aux familles restées dans les pays d'origine.

Les négociations ont longtemps achoppé, en ce qui concerne les prestations familiales, sur les modalités d'application du règlement communautaire de base en date du 14 juin 1971. L'Allemagne fédérale souhaitait en particulier réformer ce texte qui prévoit que les allocations familiales allouées aux membres de la famille d'un travailleur qui résident sur le territoire d'un autre Etat membre sont versées sur la base de la réglementation du pays employant le travailleur et non de celle du pays de résidence des ayants droit. La France quant à elle bénéficie d'un régime dérogatoire qui consiste dans l'application du principe de résidence tempéré par des accords bilatéraux qu'elle a passés avec les pays candidats.

Les articles 60 et 220 des actes d'adhésion disposent finalement, respectivement pour l'Espagne et pour le Portugal, que la France appliquera dès l'adhésion – et à titre définitif – la règle du pays de résidence, conformément à l'acquis communautaire. Il n'a toutefois pas été possible de conclure, avant la signature du traité, un accord relatif au maintien des dispositions plus favorables des conventions franco-espagnole et franco-portugaise de sécurité sociale, car les pays adhérents n'ont à ce jour pas admis la proposition française de « geler » les barèmes bilatéraux des prestations familiales.

De leur côté, les neuf autres partenaires de la France dans l'actuelle Communauté pourront, durant trois ans, verser les allocations familiales dues aux familles des travailleurs espagnols et portugais employés dans la Communauté, sur la base du critère du pays de résidence retenu par la France en vertu du règlement communautaire et non sur celle du critère du pays d'emploi applicable par nos neuf partenaires au titre du même règlement de 1971. Ces neuf Etats membres pourront naturellement maintenir, pendant les trois années de transition, les conventions bilatérales qui existent entre eux et les pays adhérents et qui prévoient des prestations supérieures à celles des pays de résidence des enfants concernés.

2. La libre circulation des travailleurs au sein de l'Europe des Douze.

Mais la difficulté majeure à résoudre, dans le domaine des affaires sociales, concernait les modalités d'application de la libre circulation des travailleurs espagnols et portugais dans les dix Etats membres de la Communauté actuelle. L'Espagne et le Portugal souhaitaient évidemment l'application, immédiate si possible, des règles communautaires tandis que les Dix soulignaient la nécessité d'une période transitoire. Le Luxembourg, en particulier – qui compte près de 30.000 portugais pour une population totale de 365.000 personnes, demandait une dérogation spécifique pour maintenir pendant dix ans son régime national en matière d'accès à l'emploi.

Les articles 56 – en ce qui concerne l'Espagne – et 216 – en ce qui concerne le Portugal – des actes d'adhésion prévoient finalement une phase de transition de sept ans, portée à dix ans dans le cas du Luxembourg. Durant cette période, les Etats membres, actuels et nouveaux, pourront maintenir en vigueur leurs dispositions nationales restreignant l'immigration ou l'accès à un emploi salarié ainsi que les accords bilatéraux de

main-d'œuvre. Ces dispositions couvrent notamment les accords entre la France, l'Espagne et le Portugal relatifs aux travailleurs saisonniers et frontaliers. Le droit d'accès à l'emploi sur le territoire des autres Etats membres prévu par le règlement communautaire (1612/68) sera appliqué à l'égard des ressortissants espagnols et portugais à l'expiration de la période transitoire.

Par ailleurs, les travailleurs portugais ou espagnols régulièrement installés sur le territoire d'un Etat membre, à compter de la date d'adhésion, bénéficieront dans cet Etat de la libre circulation en ce qui concerne l'égalité de traitement.

Enfin, un régime favorable est prévu pour les membres de la famille de ressortissants portugais ou espagnols installés régulièrement : les Etats s'engagent à ne pas introduire de nouvelles restrictions en ce qui concerne l'accès à l'emploi ; ces travailleurs ont, en principe, accès aux activités salariées dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, dès l'adhésion ou après quelques années en cas d'installation postérieure à cette date. Les Etats de la Communauté actuelle se sont par ailleurs engagés, dans le cas où ils reprendraient l'embauche dans les pays tiers, à faire bénéficier les travailleurs espagnols et portugais de la même priorité que celle dont jouissent les ressortissants des Etats membres actuels.

Toutes ces dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs pourront faire l'objet d'un réexamen à l'issue d'une période de cinq ans après l'adhésion des deux nouveaux membres.

*
* *

B. - DIVERSES CONDITIONS COMPLÉMENTAIRES DE L'ADHÉSION DES NOUVEAUX MEMBRES

Arrivant au terme de cette présentation des principaux chapitres de l'acte relatif aux conditions de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés, il reste à votre rapporteur - avant de tenter d'en apprécier les retombées - à analyser diverses dispositions complémentaires qui, dans bien des cas, sont demeurées longtemps en suspens et n'ont pu faire l'objet d'un accord entre les Douze que dans les toutes dernières phases des négociations.

1. L'intégration monétaire des deux nouveaux Etats membres.

Une question très importante à résoudre était celle de l'intégration monétaire de l'Espagne et du Portugal. Il va de soi en effet que, du fait même de l'adhésion, les dispositions du Traité de Rome relatives à la politique monétaire – notamment l'article 107 – ainsi que les textes qui constituent l'acquis communautaire en la matière – principalement les décisions et résolutions du Conseil de 1971, 1972 et 1974 – s'appliqueront à l'Espagne et au Portugal comme à tous les Etats membres dès leur entrée dans les Communautés.

Devait toutefois être réglé le point délicat de l'inclusion de la peseta espagnole et de l'escudo portugais dans le « panier » monétaire qui constitue l'ECU, l'unité de compte européenne. Certaines difficultés avaient été rencontrées sur ce point lors de l'élargissement à la Grèce, l'acte d'adhésion de 1979 prévoyant l'inclusion de la drachme grecque qui est effectivement intervenue en 1984 sans que, pour autant, Athènes ne participe au mécanisme de change du système monétaire européen.

Compte tenu de ce précédent, les actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal s'en sont remis en l'occurrence à une « déclaration commune relative à l'inclusion de la peseta et de l'escudo dans l'ECU » jointe à l'acte final. Ils y admettent que les nouveaux Etats membres « ont le droit que leur monnaie soit incluse dans l'ECU » mais précisent qu'une telle décision interviendra ultérieurement, « en tenant compte de la nécessité d'assurer un développement stable des fonctions et usages de l'ECU », et sans caractère d'automatisme.

Il demeure qu'il n'est sans doute pas économiquement réaliste de laisser l'Espagne et le Portugal – ou la Grèce – adhérer au système monétaire européen dès lors qu'ils ne peuvent en supporter les disciplines. Ce serait affaiblir l'ECU et porter atteinte à la crédibilité de ce système dans son ensemble. Introduire dans la composition de l'ECU des monnaies comme la peseta et l'escudo, c'est en accroître la complexité de gestion et diminuer ses chances de s'imposer comme une véritable monnaie face en particulier au dollar.

2. Les régimes dérogatoires propres à certains territoires : les îles Canaries, Ceuta et Melilla.

Les actes d'adhésion organisent enfin un régime dérogatoire permanent au droit commun communautaire pour certains territoires de l'un des nouveaux pays membres jouissant d'un statut politique et économique particulier au sein de l'Etat concerné. Il s'agit en l'occurrence des îles Canaries d'une part, des « présides » de Ceuta et Melilla, sur la côte marocaine, d'autre part.

Ces territoires sont globalement traités comme des pays tiers préférentiels selon les modalités suivantes : tout en appartenant, juridiquement et politiquement, à la Communauté, ils resteront exclus de l'union douanière, de la politique commerciale commune, de la politique agricole commune et de la politique commune des pêches (art. 25 de l'acte d'adhésion). Les relations commerciales entre ces territoires et le reste de la Communauté, y compris l'Espagne continentale, seront régies par le protocole n° 2 qui prévoit des dispositions comparables à celles applicables à des pays tiers préférentiels : à condition de respecter les règles d'origine et de se soumettre à des mesures de contrôle spécifiques, certains produits agricoles, leurs produits de pêche et leurs tabacs manufacturés bénéficieront – dès l'adhésion en Espagne continentale, progressivement dans les autres Etats membres – de l'accès au marché communautaire en exemption de droits de douane, mais dans la limite de contingents correspondant aux courants d'échanges traditionnels. Les îles Canaries, Ceuta et Melilla pourront en revanche bénéficier de certaines politiques communautaires structurelles et contribueront, par le biais de l'Etat espagnol, aux ressources du budget communautaire.

3. Les dispositions relatives aux relations extérieures.

Les dispositions des actes d'adhésion relatives aux relations extérieures figurent :

– pour l'Espagne au chapitre 5 du titre II de la quatrième partie, aux articles 177 à 183 ;

– pour le Portugal – en des termes analogues – au chapitre 5 du titre III en ses articles 364 à 369.

Ces mesures sont relatives successivement à la politique commerciale commune – et à l'application progressive du système des préférences généralisées au terme d'une période transitoire de dix ans –, aux accords des Communautés avec certains pays tiers, et à l'arrangement du 20 décembre 1973 relatif au commerce international des textiles.

Ces dispositions n'appellent pour l'essentiel à ce stade de l'examen que les trois observations suivantes :

– l'Espagne et le Portugal maintiendront temporairement des restrictions quantitatives à l'égard des pays tiers (G.A.T.T., pays de l'Est, Japon) ;

– les deux pays adhérents reprendront, dès l'adhésion, les accords préférentiels qui lient la Communauté aux pays de l'Association européenne du libre échange (A.E.L.E.), aux pays A.C.P. et, surtout, aux pays méditerranéens. Les adaptations de ces accords rendues nécessaires par l'élargissement seront négociées avec les pays concernés d'ici le 1^{er} janvier 1986 ;

– enfin, le Conseil et la Commission doivent s'engager à mettre en œuvre des mesures visant à maintenir globalement, au cours des prochaines années, les courants d'exportation des pays tiers méditerranéens vers la Communauté élargie. Mais il s'agit là d'une des retombées importantes des adhésions espagnole et portugaise sur laquelle votre rapporteur aura l'occasion de revenir au titre de l'examen des conséquences de l'élargissement.

TROISIÈME PARTIE

LES CONSÉQUENCES PRÉOCCUPANTES DE L'ÉLARGISSEMENT DANS LES TERMES OÙ IL EST PROPOSÉ

CHAPITRE PREMIER

UN PARI INSTITUTIONNEL RISQUÉ

Le premier pari de l'élargissement des Communautés à l'Espagne et au Portugal est de nature institutionnelle. Il pose la question de la capacité de l'Europe des Douze à surmonter des divergences nationales accrues et à adapter ses procédures décisionnelles pour prendre les mesures nécessaires pour l'avenir et éviter le risque de paralysie qui ferait de la Communauté de demain une coquille vide.

A. - L'ABSENCE DE GARANTIE POUR UN FONCTIONNEMENT SATISFAISANT DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

1. **Les actes d'adhésion ne prennent en compte que les conséquences arithmétiques de l'admission de l'Espagne et du Portugal.**

Force est ici de constater que les actes d'adhésion - tels qu'ils viennent d'être analysés - se contentent, sur le plan institutionnel de tirer les conséquences purement arithmétiques des adhésions espagnole et portugaise.

Ces adaptations (cf. deuxième partie, chapitre II ci-dessus) mécaniques, reposent - rappelons-le - sur l'application quasi-automatique des deux principes suivants :

- la présence de chaque Etat membre au sein de tous les organes communautaires sans diminution de la représentation des pays membres actuels ;

- et la détermination de la place attribuée aux Espagnols et aux Portugais sur la base du critère démographique, à l'exclusion de toute autre.

Ces dispositions n'apportent ainsi aucune garantie en ce qui concerne le fonctionnement régulier des institutions communautaires. Les nouvelles adhésions sont prévues mais tout se passe comme si aucune conséquence ne devait résulter de l'élargissement ; aucune, en tout cas, n'est prise en considération dans les actes d'adhésion qui nous sont soumis. Deux exemples, parmi d'autres, permettent d'illustrer ce constat :

- aucune modification n'est prévue en ce qui concerne les procédures de décision au sein du Conseil qui sont, au contraire, strictement inchangées dans les textes et dont il y a tout lieu de croire qu'elles déboucheront sur les mêmes difficultés et sur les mêmes errements dans la pratique ;

- de même, l'augmentation supplémentaire du nombre des commissaires européens - porté de quatorze à dix-sept - empêchera vraisemblablement plus encore la Commission de jouer le rôle d'impulsion qui doit être le sien, alors même que - conformément aux traités - il doit s'agir d'un organe collégial dont les membres sont nommés d'un « commun accord » et non par chacun des Etats membres.

Les conséquences de ces dispositions ne doivent pas être sous-estimées et semblent inévitables.

2. Des conséquences inéluctables et préjudiciables au processus de décision communautaire.

La première constatation est une évidence : la participation d'un onzième et d'un douzième Etats aux travaux communautaires ne peut que compliquer encore l'amélioration du processus de décision au sein des diverses institutions - alors même qu'elle sera rendue plus nécessaire puisque deux Etats supplémentaires et souvent deux points différents feront désormais entendre leurs voix.

L'adhésion des deux pays ibériques - venant après les deux élargissements précédents - entraînera naturellement une plus grande difficulté à réunir des majorités cohérentes et *a fortiori* l'unanimité des Etats membres.

Cette constatation n'est sans doute pas nouvelle mais elle apparaît d'autant plus grave que le nouvel élargissement ne peut que déboucher sur une hétérogénéité accrue des structures et des intérêts économiques des pays membres. On ne peut, dès lors, que déplorer que la nécessaire adaptation des procédures de décision communautaires n'ait pas été - ou n'ait pas pu être -

menée préalablement, ou parallèlement, aux adhésions espagnole et portugaise.

Deux écueils majeurs risquent d'en résulter pour les Communautés : le plus grave serait une véritable paralysie de la Communauté, incapable d'avancer faute de décisions ; la seconde pourrait être, à terme, aussi inquiétante par un nivellement par le bas des politiques communes.

Bref, l'Europe des Douze a toutes les chances de s'avérer ingouvernable et impuissante à moins qu'elle ne trouve précisément dans le choc de l'élargissement les ressources – morales et politiques – lui permettant de franchir un pas dans l'amélioration du fonctionnement des institutions communautaires.

*
* *

B. – UNE COMMUNAUTÉ INGOUVERNABLE OU RÉNOVÉE ?

1. Les risques de paralysie décisionnelle.

La question clé est bien de savoir si la Communauté à douze évitera la paralysie qui résulterait de son incapacité à prendre les décisions nécessaires. Le poids politique accru dont l'Europe devrait bénéficier du fait de l'élargissement risque de n'être obtenu qu'au détriment de sa dynamique interne.

Les risques sont grands d'assister à une multiplication des préalables nationaux voire à une renégociation permanente des traités qui, en condamnant l'avenir, compromettraient également l'acquis communautaire. Les exemples passés constituent déjà de dangereux précédents, qu'il s'agisse des exigences britanniques qui ont – des années durant – empoisonné la vie communautaire par la remise en cause permanente du montant de la contribution budgétaire du Royaume-Uni, ou encore de la Grèce qui faillit faire échouer les négociations avec l'Espagne et le Portugal si elle n'obtenait pas satisfaction quant à ses revendications.

Ces précédents sont d'autant plus redoutables que, dans les deux cas, les « mauvais élèves » européens ont largement obtenu gain de cause, aussi bien la Grande-Bretagne qui obtint de larges compensations financières, que la Grèce qui se vit garantir

2 milliards d'ECU de transferts nets au titre des « programmes intégrés méditerranéens ».

Il est clair qu'avec les adhésions de l'Espagne et du Portugal, l'hétérogénéité des intérêts va multiplier les occasions pour les Etats de subordonner leur adhésion à un compromis global à des concessions dans tel ou tel domaine. De façon générale, il est à craindre qu'il en résulte en permanence des solutions minimalistes, sur la base du « plus petit dénominateur commun ».

Bref, il faut s'attendre à ce que les membres de la Communauté – qui ont déjà vu s'adjoindre au noyau relativement homogène des Etats fondateurs des pays aux structures et aux intérêts divergents – se trouvent, en passant de dix à douze, devant l'incapacité à s'accorder sur une même idée de l'Europe. Tout porte ainsi à craindre que les trois termes du tryptique de la conférence de La Haye en 1969 (« achèvement, approfondissement, élargissement »), de complémentaires qu'ils devaient être, soient devenus exclusifs les uns des autres.

2. Un sursaut nécessaire.

Mais le pire ne doit pas être tenu pour acquis. Et peut-être n'est-il pas trop tard pour introduire dans les faits, faute de l'avoir fait dans les textes, un lien entre l'élargissement à l'Espagne et au Portugal et la réforme institutionnelle de la Communauté.

Deux facteurs d'espérance peuvent être décelés : l'impossibilité pratique dans laquelle se trouveront assurément les pays européens – sauf à encourir les risques majeurs évoqués – de laisser les choses en l'état ; et les prémices apparus au cours de la période récente en vue d'une relance effective de la construction communautaire.

Sans trop se faire d'illusions sur les tentatives, en cours ou à venir, d'élaboration de « l'Union européenne » – qui dépassent de surcroît le cadre du présent rapport – il faut souhaiter que les perspectives ouvertes par le comité présidé par M. Dooge aboutissent à des résultats concrets, singulièrement en ce qui concerne un recours plus fréquent aux prises de décisions majoritaires. Car c'est sans doute là le moyen institutionnel le plus efficace pour faire disparaître les graves menaces que fait peser l'élargissement aux pays ibériques sur le fonctionnement pratique de la Communauté.

Il faut à cet égard noter que l'Espagne et le Portugal – qui ont été associés aux travaux des deux derniers conseils européens

au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement-participent aux travaux de la conférence intergouvernementale chargée de réviser le Traité de Rome et d'examiner la possibilité d'un nouveau traité sur la politique extérieure et la sécurité - qui a, au demeurant, fait l'objet d'un accord lors du dernier Conseil européen à Luxembourg.

Il y a là une chance à saisir, l'opportunité d'un sursaut salutaire pour l'avenir de la Communauté mais aussi, singulièrement, pour la réussite de l'élargissement qui nous est proposé. Encore, faut-il, pour ce faire, que l'on ne s'en tienne au nom d'un réalisme à courte vue, ni à des conversations académiques, ni même à l'élaboration de procédures tendant moins à permettre à l'Europe de reprendre réellement son édification qu'à résoudre seulement les cas extrêmes du blocage institutionnel.

Il apparaît en tout cas à votre commission que seuls de tels progrès substantiels dans l'élaboration des règles du jeu communautaire permettraient de pallier les insuffisances du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal sur le plan institutionnel. Il s'agit là d'un pari risqué mais le défi doit être, aux yeux de votre commission, relevé.

*
* *

CHAPITRE II

UNE HYPOTHÈQUE FINANCIÈRE MAINTENUE

Dans le domaine financier – et à l'inverse des mesures d'ordre institutionnel –, un lien direct a été reconnu entre l'élargissement aux pays ibériques et les conditions de fonctionnement de la Communauté : la mise au point de solutions aux problèmes financiers de l'ensemble européen est justement apparue comme une condition préalable à l'adhésion des pays candidats.

Mais ce lien, pour traduire une salutaire prise de conscience politique, n'était en soi qu'un simple constat. Tout dépendait donc de la nature et du contenu des dispositions qui seraient convenues sur le plan budgétaire et financier pour faire face au choc de l'élargissement. Force est ici à votre commission de constater que les mesures dont il a été finalement convenu laissent subsister de graves sujets de préoccupation : de sérieuses inconnues dans l'évaluation financière du coût de l'élargissement ; l'insuffisance prévisible de l'accroissement des ressources propres et la charge élevée qui incombera, au bout du compte, à la France.

*
* *

A. – DES INCONNUES FINANCIÈRES PRÉOCCUPANTES

1. L'évaluation très incertaine du coût de l'élargissement.

L'évaluation précise du coût financier de l'adhésion des deux nouveaux membres aux Communautés est un exercice particulièrement aléatoire. Un tel calcul intègre en effet nécessairement des composantes très diverses, parfois variables selon les pays concernés, parfois difficiles voire impossibles à quantifier.

Ainsi, en est-il, notamment des éléments suivants :

- l'accroissement des dépenses de fonctionnement non imputables à tel ou tel Etat membre en particulier ;
- la charge de la restitution aux pays adhérents durant une période de transition de six ans, d'une partie de leur contribution T.V.A ;
- le coût de l'extension aux nouveaux Etats membres des interventions communautaires, principalement dans le domaine agricole et dans celui des politiques structurelles, compte tenu du fait que la plupart des politiques communautaires ne s'appliqueront que progressivement aux nouveaux Etats ;
- les effets dynamiques de ces interventions communautaires, notamment sur la production agricole des deux nouveaux Etats membres, l'Espagne et le Portugal ;
- enfin, le cas échéant, le développement de politiques communautaires nouvelles, liées à l'élargissement mais qui ne sauraient lui être directement imputées.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner réellement des évaluations très diverses qui ont été faites du coût de l'élargissement, selon les hypothèses, selon les sources et selon les méthodes de calcul. On a ainsi pu estimer les recettes supplémentaires issues de l'adhésion des deux nouveaux Etats membres en 1986 entre 2 et 4 milliards d'ECU. Le solde négatif qui en résultera pour les Communautés est ainsi extrêmement incertain mais pourrait, assez vraisemblablement, osciller autour des 3 ou 4 milliards d'ECU.

Pour faire face à ces dépenses nouvelles de la Communauté liées à l'élargissement, il a été convenu, par la décision du 7 mai 1985, de relever le taux maximum d'assiette de la T.V.A. de 1 % à 1,4 % au 1^{er} janvier 1986 - et éventuellement à 1,6 % en 1988. L'apport budgétaire qui devrait en résulter, dès 1986, ne saurait être mésestimé. Mais l'apaisement financier qu'il apporte a toutes les chances d'être de courte durée.

2. Un apaisement budgétaire insuffisant et de courte durée.

M. Jacques Delors, président de la Commission, admettait en ces termes les considérables inconnues financières liées à l'élargissement le 12 mars dernier (compte rendu des séances du Parlement européen, 12 mars 1985, p. 148) : « J'ai plutôt l'impression que, pendant quatre ou cinq ans, on y a été les yeux fermés, en courtisant ces pays et qu'aujourd'hui seulement on

ouvre les yeux ; et je crois qu'il est trop tard. L'engagement politique est pris. Je ne peux pas vous donner de chiffres précis sur l'élargissement ».

Ces propos ne sont guère faits pour rassurer, encore moins pour convaincre les indécis. Les conséquences des précédents élargissements ne sont pas, pour leur part, plus encourageantes. Le cas de la Grèce illustre ainsi un très large dépassement des prévisions puisque les dépenses effectuées en 1982 en liaison avec l'adhésion grecque ont dépassé un milliard d'ECU contre des prévisions estimées - pour les dépenses agricoles qui en constituent l'essentiel - à 300 millions d'ECU.

Enfin, avant même l'élargissement, le budget des Communautés a, depuis plusieurs années, largement dépassé le seuil du 1 % des recettes de T.V.A., comme en a témoigné le recours répété à des avances - remboursables puis non remboursables - des Etats membres pour compléter le budget communautaire. C'est dire que le relèvement de 1 % à 1,4 % du taux de mobilisation maximum était, de toute façon, nécessaire à la Communauté des Dix pour assurer le financement de ses politiques communes et singulièrement de la politique agricole commune. C'est dire que le financement supplémentaire soi-disant apporté aux Communautés à l'occasion de l'élargissement sera à coup sûr insuffisant et de courte durée et peut, à bien des égards, apparaître fallacieux.

Tout porte ainsi à penser que les acrobaties budgétaires auxquelles la Communauté est condamnée depuis des années ne seront qu'aggravées du fait de l'élargissement et ne trouveront en tout cas pas leur solution à travers la nouvelle décision du 7 mai 1985 sur les ressources propres - laissant d'ores et déjà présager une anticipation sur le passage à 1,6 % du taux de T.V.A. envisagé pour 1988.

*
* *

B. - LES INCIDENCES DU COÛT DE L'ÉLARGISSEMENT POUR LA FRANCE

1. Une charge financière aggravée pour la France.

Quel sera, dans ce contexte d'ensemble, le prix de l'élargissement que la France aura à payer ?

La conjonction de plusieurs facteurs suscite ici une réelle inquiétude de votre commission :

- les importantes concessions financières faites aux deux pays candidats, le Portugal devant être bénéficiaire net à concurrence d'un milliard d'ECU, tandis que l'Espagne ne devrait pas, en principe, se trouver en position de contributeur net ;

- le risque d'une augmentation importante, voire incontrôlée, des dépenses globales de la Communauté par conséquence de l'élargissement ;

- enfin, les incidences de plusieurs arrangements financiers généreusement concédés à certains Etats membres de la Communauté par leurs partenaires, illustrés par la réduction de la contribution britannique mais aussi par la limitation de sa contribution accordée à l'Allemagne fédérale.

C'est ainsi que, dans le projet de budget pour 1986 révisé par le Conseil, la majorité des Etats membres - dont la France - se voient imposer au taux de T.V.A. effectif de 1,225 % du fait des décisions particulièrement favorables dont bénéficient le Royaume-Uni (0,692 % de T.V.A.) du fait d'une réduction d'1,5 milliard d'ECU, et la R.F.A. (1,178 % de T.V.A.).

Des disparités choquantes apparaissent ainsi entre les Etats membres dans le financement de la Communauté à la veille de l'adhésion de deux nouveaux membres.

La France, après en avoir été très longtemps un bénéficiaire net et avoir eu un bilan à peu près équilibré au cours des dernières années, est d'ores et déjà un contributeur net au budget de la Communauté. Tout porte à croire que l'élargissement à l'Espagne et au Portugal ne fera qu'accroître cette situation.

Les estimations gouvernementales elles-mêmes inclinent au pessimisme : le coût de l'élargissement se répartirait à concurrence de 24 % à 27 % pour la France - contre seulement 6 % à 7 % pour le Royaume-Uni.

Assurant, à elle seule, environ un quart de la charge totale induite par l'élargissement, notre pays en assurera ainsi vraisemblablement - avec la R.F.A. - l'essentiel de la charge : alors que - du fait, notamment de sa position géographique - il en subira le choc le plus direct.

2. Les effets induits de l'élargissement.

Une telle analyse purement budgétaire et nationale, pour être légitimement préoccupante, ne paraît cependant pas suffisante. Et

il paraît aussi nécessaire à votre commission de dépasser – sans la perdre de vue – cette approche purement statique pour apprécier également les effets économiques et commerciaux inhérents à l'adhésion de deux nouveaux membres. Il faut d'abord rappeler – comme l'accord sur l'élargissement l'a solennellement réitéré – que l'esprit même de la construction communautaire est inconciliable avec la notion de « juste retour », même si des compromis récents – singulièrement au sujet de la contribution britannique – ont paru battre en brèche ce principe fondamental, nécessaire à la construction européenne.

De plus, l'admission des deux nouveaux membres induira des conséquences économiques dont ne rendent pas compte les seules relations financières entre le budget communautaire et les contributions nationales. Ainsi, le développement de la préférence communautaire à l'Espagne et au Portugal comme la réalisation de l'union douanière doivent ouvrir de nouveaux débouchés aux productions et aux entreprises françaises en Espagne et au Portugal. Pour prendre un exemple, dans le domaine des céréales, l'Espagne pourrait à terme substituer à ses importations en provenance des Etats-Unis des achats au sein de la Communauté ; de tels achats diminueraient, certes, le montant des prélèvements agricoles figurant en recettes au budget de la Communauté, mais favoriseraient en revanche la production de la Communauté actuelle ainsi que l'équilibre extérieur des pays exportateurs de ces céréales.

*
* *

La France devra donc assumer, pour environ un quart, les charges nouvelles liées à l'élargissement, tout en participant au financement de l'ensemble des dépenses marginales de la Communauté, liées ou non à l'adhésion des deux nouveaux membres, le budget communautaire étant considéré comme un tout.

Il ressort toutefois de cette analyse financière deux motifs de préoccupations qu'il paraît à votre commission essentiel de garder présents à l'esprit :

– en dépit des incertitudes sur le coût de l'élargissement, tout porte à craindre que les dispositions financières prises n'apporteront au budget communautaire qu'une sécurité insuffisante et de courte durée ;

– par la conjonction des décisions passées et des effets de l'élargissement, la France verra, d'autre part, sa charge financière substantiellement aggravée dans des conditions plus défavorables que certains autres Etats membres qui subissent moins directement qu'elle le choc de l'élargissement.

CHAPITRE III

LES VOLETS SECTORIELS : DE VIVES INQUIÉ- TUDES QUE LES GARDE-FOUS PRÉVUS N'ONT PAS DISSIPÉES

Qu'il s'agisse de l'agriculture – fruits et légumes, viticulture, matières grasses végétales –, de la pêche ou des secteurs industriels fragiles ou particulièrement sensibles à une mise en concurrence active avec les pays ibériques, la plupart des éléments sectoriels du dossier « élargissement » ont suscité une vive inquiétude des secteurs professionnels concernés. Mais si le phénomène a été constaté dans la plupart des pays de l'actuelle Communauté, il a été particulièrement spectaculaire en France, dont les régions méridionales, tant par leurs activités que par leur proximité géographique immédiate de l'Espagne, se trouvent placées en première ligne pour affronter le choc qui résultera inéluctablement de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté.

A ces craintes – dont la plupart des organisations professionnelles concernées se sont faites l'écho par des prises de position alarmantes –, les négociateurs et les autorités nationales ont répondu par deux séries de mesures qu'il convient de tenter ici d'apprécier : dans les actes d'adhésion eux-mêmes, des garde-fous ont été mis en place : reposant essentiellement sur le recours à des régimes de transition, ils ont cherché à éviter une ouverture trop brutale de la Communauté aux économies espagnole et portugaise afin de donner à ces dernières le temps de s'adapter ; et les politiques menées – en prévision de l'élargissement –, ont comporté certaines mesures d'apaisement destinées à adoucir les effets des adhésions espagnole et portugaise ; il a pu s'agir là de mesures communautaires – « les programmes intégrés méditerranéens » (P.I.M.) – ou nationales – « le volet interne à l'élargissement ».

Votre rapporteur doit pourtant se résoudre à constater que ces diverses initiatives n'ont pas – c'est le moins qu'on puisse en dire – dissipé les inquiétudes des professionnels concernés. Il lui incombe ici de tenter d'en comprendre les raisons.

*
* *

A. – LES PRÉCAUTIONS FIGURANT DANS LES ACTES D'ADHÉSION : UN SIMPLE REPORT DES DIFFICULTÉS SECTORIELLES ?

1. Phases de transition ou mise entre parenthèses ?

Les actes d'adhésion se caractérisent d'abord par le recours à des phases de transition, dérogeant au principe de reprise immédiate et complète de l'acquis communautaire, afin d'allonger et de différencier dans le temps les effets de l'élargissement et de donner aux régions et aux activités concernées le temps d'adapter leurs structures.

Ces régimes provisoires prennent la forme, selon les cas, d'une phase de transition dite classique de sept années ou – pour les domaines les plus sensibles, tels que les fruits et légumes ou les matières grasses – d'un régime de transition de dix ans en deux étapes : une première phase consistant essentiellement en un gel de la situation pré-existante ; puis une seconde étape au cours de laquelle débutera seulement le rapprochement effectif c'est-à-dire l'abaissement des barrières tarifaires et l'application des politiques communes.

Il n'est certes pas dans l'esprit de votre rapporteur de critiquer, dans son principe même, la mise en place de ces mesures dérogatoires et provisoires, évidemment nécessaires à l'adaptation de certains secteurs compte tenu de la volonté politique d'une adhésion officielle immédiate des deux pays candidats. Il convient toutefois de s'interroger ici sur certaines modalités des transitions prévues, sur l'usage qui pourra en être fait et enfin sur les conséquences qui ne manqueront pas d'en résulter pour le fonctionnement de la Communauté.

Il est d'abord permis de s'interroger sur la différenciation des régimes de transition dont il a été essentiellement réservé aux secteurs des fruits et légumes, à celui des matières grasses et à certaines questions sociales. A l'inverse, le secteur sans doute le

plus exposé de nos régions méridionales, celui de la viticulture, est soumis à la transition de base en sept ans sans qu'il soit possible d'interrompre le processus de réalisation de l'union douanière et de convergence des politiques.

Plus graves encore paraissent les incertitudes quant aux mesures qui seront prises durant le régime de transition par étapes. S'agira-t-il véritablement d'un délai de grâce mis à profit par les secteurs concernés pour adapter leurs structures et créer les conditions d'un passage, sans heurts excessifs, de la situation actuelle à la mise en oeuvre effective d'un marché commun élargi ? Ou ces périodes transitoires doivent-elles seulement s'analyser comme une façon de différer – sans l'écarter – le choc imputable aux deux nouvelles adhésions et de repousser ainsi ces restructurations indispensables ? Il ne s'agirait alors que d'une simple mise entre parenthèses des difficultés sectorielles et, finalement, d'un simple report des échéances.

Dans ces conditions, la conséquence principale de ces dispositions sur le fonctionnement de la Communauté risque d'être la transformation en négociations permanentes intra-communautaires de ce qui aurait dû faire partie intégrante des négociations d'adhésion préalables. Tout porte à craindre qu'il n'en résulte, dans les années à venir, de dérogations en demandes de « renégociation », de nouvelles crises successives, voire une paralysie de la Communauté ainsi élargie.

Pour tout dire, il ne semble pas à votre Commission que les négociateurs aient tiré les leçons nécessaires des précédents élargissements et singulièrement de l'adhésion britannique. Les mêmes erreurs – encore moins pardonnables aujourd'hui – risquent d'« empoisonner » demain la vie communautaire et de marquer un coup d'arrêt durable dans la construction européenne. Les principaux dossiers sectoriels fournissent, aux yeux de votre Rapporteur, autant d'illustrations de ces préoccupations.

2. Des incertitudes et des ambiguïtés persistantes.

a) Les fruits et légumes.

Faisant l'objet d'une phase de transition de dix ans en deux étapes, le secteur des fruits et légumes illustre d'autant mieux les inquiétudes précédentes que le passage de la première à la seconde étape est automatique au terme de la période initiale de quatre ans. Il y a là – semble-t-il – un facteur de rigidité

dangereux, car rien ne garantit qu'il aura été remédié dans un laps de temps aussi bref à la fragilité des structures productives.

La Communauté actuelle, et la France en particulier, risquent donc de subir, dans quatre ans, de plein fouet le choc de l'élargissement aujourd'hui reporté. Les dispositions des actes d'adhésion, pas plus que le nouveau règlement communautaire -- qui n'a pas encore pu faire pleinement sentir ses effets -- n'apportent de moyens suffisants pour assurer la protection des productions françaises les plus sensibles.

Les secteurs concernés devront donc affronter -- même si ce n'est pas de façon immédiate -- la très vive concurrence de l'Espagne dont le potentiel de production représente 49 % de celui de la Communauté pour les légumes, 27 % pour les fruits et 66 % pour les agrumes. Ce facteur quantitatif s'appuie de surcroît sur des conditions de production exceptionnelles en Espagne : des données climatiques extrêmement favorables, permettent des périodes de production impossibles dans les pays situés plus au nord ; des données économiques améliorées par des coûts salariaux sensiblement plus faibles ; et des données structurelles favorisées par une puissante organisation commerciale.

b) *La viticulture.*

Soumise à une phase de transition ordinaire de sept années -- sans période de gel préalable --, le cas de la viticulture demeure tout aussi préoccupant.

Les difficultés actuelles, qui préexistent à l'élargissement, ne pourront qu'être aggravées par celui-ci. La situation du marché du vin se caractérise par un déséquilibre croissant entre la production -- dont la tendance est à une augmentation de plus de 1 % par an sur les dernières années -- et la consommation qui décroît à peu près d'autant. Or, dans le même temps, l'Espagne, qui dispose du vignoble le plus étendu du monde -- 1.640.000 hectares --, voit ses excédents s'accroître à hauteur de plus de cinq millions d'hectolitres par an. De surcroît, ses rendements actuels sont faibles et laissent donc redouter d'importantes augmentations de production.

S'inscrivant dans ce contexte, les dispositions des actes d'adhésion, succédant au nouveau règlement viti-vinicole communautaire, instaurent bien quelques garde-fous -- notamment le « mécanisme complémentaire aux échanges » (M.C.E.) -- mais paraissent poser plus de questions qu'elles n'en résolvent : le montant régulateur instauré permettra-t-il dans les faits de compenser le profond écart -- du simple au double -- qui

sépare les prix espagnols des prix communautaires ? Quelles mesures les autorités madrilènes vont-elles prendre pour réduire leurs exportations et rendre ainsi moins redoutable la concurrence espagnole – en Europe même et dans les pays tiers ? Et, si les dispositions convenues en matière de distillation étaient nécessaires, comment éviteront-elles une concurrence beaucoup plus sévère dans le domaine des vins de qualité – l'Espagne disposant de 28 zones à appellation d'origine qui couvrent 60 % de son vignoble ?

Il faut pourtant, une fois encore, rappeler l'extrême importance de ce secteur notamment pour nos régions méridionales, de l'Aude jusqu'au Var. A eux seuls, les quatre départements du Languedoc-Roussillon représentent 400.000 hectares de vigne ; la surface du vignoble atteint 520.000 hectares en y incluant le Var, le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône ; ces sept départements produisent chaque année environ 35 millions d'hectolitres de vin.

C'est dire l'importance de ce secteur d'activité pour l'économie de ces régions. C'est dire l'extrême vigilance qui doit être attachée à la régularisation indispensable du marché que l'adhésion des deux nouveaux Etats membres risque à nouveau de compromettre alors qu'un équilibre bien fragile était en voie d'être atteint.

c) *Les matières grasses.*

Toujours dans le domaine agricole, les dispositions concernant les matières grasses, notamment les huiles – soumises à une transition par étapes – ne font pas disparaître de vives inquiétudes dans ce secteur, les difficultés étant – ici encore – simplement mises entre parenthèses.

La situation actuelle est en effet quasiment figée pendant cinq ans : maintien des restrictions actuelles à l'importation d'huiles de graines en Espagne, rapprochement insignifiant – un vingtième de l'écart actuel – des prix.

Le problème demeure toutefois dans tous ses éléments : l'adhésion de l'Espagne et du Portugal devrait conduire, par la libéralisation des échanges et l'alignement des prix, à un excédent très supérieur aux 90.000 tonnes qui résulteraient de la simple addition des productions. Mais personne ne peut aujourd'hui indiquer le contenu ni la date d'entrée en vigueur de l'indispensable réforme de l'organisation du marché.

L'alignement des prix est-il dès lors concevable ? La France répond par un projet de taxe sur les matières grasses. Mais rien

de tel n'a été convenu. Et la France paraît à peu près seule à préconiser une telle solution.

d) *La pêche.*

Dans le domaine de la pêche, les accords de principe auxquels des négociateurs ont abouti ne doivent pas être mésestimés : système de désarmement progressif jusqu'en ... 2002 ; limitation de l'accès à certaines zones de pêche ; limitation des possibilités maximales de pêche sous forme de quotas...

Mais la clé de voute de l'ensemble et l'élément indispensable de la réussite de l'élargissement résident naturellement dans l'efficacité des mesures de contrôle qui doivent permettre de s'assurer du respect des dispositions prises. Et, malgré les efforts entrepris en la matière, il faut bien – l'expérience aidant – demeurer ici circonspects. Les multiples abus passés et présents n'incitent guère à l'optimisme.

On ne peut dès lors que rester très préoccupé par la concurrence qu'exercera demain une flotte de pêche espagnole considérable, équivalant à elle seule au total des bateaux français, allemands et britanniques. Il y va pourtant des intérêts vitaux des pêcheurs français. Il y va, aussi, de l'avenir de la politique commune de la pêche – « l'Europe bleue » – qui fut si longue à porter sur les fonds baptismaux il y a quelques années à peine.

e) *L'industrie.*

La situation d'ensemble est sans doute globalement moins préoccupante dans le domaine industriel où – du fait même du caractère déséquilibré de l'accord commercial de 1970 – la Communauté a déjà largement affronté le choc de la concurrence espagnole – la onzième puissance industrielle du monde.

Il reste que, dans la plupart des secteurs fragiles, les effets potentiels de l'élargissement suscitent encore bien des inquiétudes et ont également nécessité des régimes transitoires particuliers : il en va ainsi de l'automobile qui fera l'objet de contingents d'importations en Espagne durant trois ans – mais seulement durant trois ans – après l'adhésion ; il en va de même des textiles pour lesquels des régimes restrictifs sont également maintenus temporairement ; il en va encore ainsi des produits sidérurgiques soumis à une sévère discipline communautaire.

La nécessité mais aussi la modestie des mesures prises soulignent en tout cas les incidences qui résulteront inévitablement de l'élargissement sur ces secteurs industriels déjà

durement frappés par la crise. Ils marquent surtout que, par-delà les dispositions des actes d'adhésion eux-mêmes, l'appréciation des retombées potentielles de l'élargissement passe aussi par l'analyse des mesures – nationales ou communautaires – prises pour tenter d'en atténuer les effets.

*
* *

B. – DES MESURES D'APAISEMENT AUX EFFETS INCERTAINS

1. Les mesures communautaires : les « programmes intégrés méditerranéens » (P.I.M.).

a) Les objectifs poursuivis.

Les P.I.M. – « programmes intégrés méditerranéens » – constituent la principale contribution des Communautés à l'effort d'adaptation des régions méridionales de l'Europe des Dix. Le lien entre les P.I.M. et l'élargissement de la Communauté est clairement apparu – après l'échec d'un projet de règlement élaboré en 1983 – lors du Conseil européen du 29 mars dernier, à l'issue des négociations avec l'Espagne et le Portugal, la Grèce ayant menacé de bloquer l'accord sur l'élargissement si elle ne bénéficiait pas d'avantages en vue d'adapter son économie à la situation créée par les deux nouvelles adhésions.

L'accord de principe ayant été alors obtenu, le règlement-cadre relatif aux P.I.M. a été approuvé, après de laborieuses négociations, par le Conseil des ministres des Communautés le 25 juin dernier. Il répond ainsi à deux objectifs qui ne coïncident pas totalement :

– permettre aux régions les plus exposées de se préparer aux conséquences prévisibles de l'élargissement,

– mais aussi, plus largement, rééquilibrer la Communauté actuelle au bénéfice des régions méditerranéennes.

b) *Le contenu des programmes.*

Devant favoriser en priorité les investissements, la réalisation d'infrastructures et la mise en valeur des ressources humaines, les programmes intégrés méditerranéens porteront en particulier sur l'agriculture, la pêche, l'agro-alimentaire, l'artisanat, la petite industrie, l'énergie, les services et le tourisme.

Arrêtés au profit de la Grèce et des régions méridionales de l'Italie et de la France, les P.I.M. bénéficieront finalement de dotations financières s'élevant, pour les sept ans à venir, à :

- 2,5 milliards d'ECU sous forme de subventions des trois fonds structurels (F.E.D.E.R., F.S.E. et F.E.O.G.A.-Orientation) ;

- 1,6 milliard d'ECU sous forme de subventions du budget de la C.E.E.;

- 2,5 milliards d'ECU sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissements (B.E.I.), sur ses ressources propres ou sur les ressources du « nouvel instrument communautaire » (N.I.C.);

soit un total de 6,6 milliards d'ECU.

La Grèce bénéficiera, à elle seule, au titre des 4,1 milliards d'ECU de subventions, de 2 milliards d'ECU. Pour le reste, la commission - indique le règlement - « visera à une distribution équilibrée des ressources entre l'Italie et la France ».

Les P.I.M. sont gérés par la Commission avec le concours d'un comité composé de représentants des Etats membres.

En ce qui concerne la France, les programmes intéressent cinq régions (Provence-Alpes - Côte d'Azur, Languedoc-Rousillon, Corse, Midi-Pyrénées, Aquitaine) et deux départements de la région Rhône-Alpes (Ardèche et Drôme) ; ils ne concerneront toutefois, avec des restrictions, la zone côtière touristique et ne sauraient s'appliquer aux agglomérations de Marseille, Toulouse et Bordeaux ni, *a fortiori*, à d'autres régions. Pour leur mise en œuvre, le Premier ministre a créé le 10 juin 1985 une mission de coordination placée sous l'autorité du ministre du plan et de l'aménagement du territoire ; une instruction, adressée aux commissaires de la République concernés le 24 juillet, fixe le cadre d'élaboration des programmes avec pour objectif leur présentation à la commission par le Gouvernement français avant la fin de l'année, afin que ceux-ci puissent être mis effectivement en œuvre en 1986, première année d'exécution des programmes communautaires.

c) *Des incertitudes persistantes.*

Ces programmes intégrés méditerranéens vont, aux yeux du rapporteur, dans le bon sens dans la mesure où ils prennent en compte les retombées de l'élargissement pour les régions les plus exposées de la Communauté actuelle et où ils ont finalement fait l'objet d'engagements chiffrés. Les mesures prises ne permettent toutefois pas de dissiper d'importantes incertitudes.

Les promesses faites pourront-elles être tenues face aux dures réalités budgétaires et à l'insuffisance potentielle des ressources de la Communauté, qui sera encore aggravée par les nouvelles adhésions ? En particulier, les ressources consacrées aux P.I.M. viendront-elles effectivement s'ajouter aux ressources dégagées par les fonds existants ou ce principe d'« additionnalité » sera-t-il finalement battu en brèche ? L'attitude restrictive adoptée par le Conseil à l'égard des P.I.M. n'incite guère à l'optimisme.

De surcroît, les montants prévus ont pu être considérés par beaucoup – et notamment par le Parlement européen – comme insuffisants. L'effort financier envisagé ne saurait en effet répondre aux besoins considérables des régions méridionales, compte tenu du déséquilibre nord-sud de la Communauté et des conséquences inhérentes à l'élargissement.

En ce qui concerne particulièrement la France, de quelles ressources supplémentaires nos régions méditerranéennes disposeront-elles effectivement ? Compte tenu des 2 milliards garantis à la Grèce, le chiffre d'un milliard d'ECU – sur sept ans – a pu être avancé. Mais aucune évaluation officielle n'a été formulée et aucune assurance n'a été obtenue. La Commission attribuera seule les dotations.

– Au bout du compte, il y a fort à craindre que les difficultés financières dans lesquelles se débat la Communauté n'aboutissent à vider d'une partie de leur substance les programmes intégrés méditerranéens qui répondent pourtant, dans leur principe, à une ambition légitime et à des besoins flagrants. A moins que des économies ne soient trouvées sur le principal chapitre budgétaire, c'est-à-dire sur la politique agricole commune et que les arbitrages ne se fassent ainsi, en définitive, au détriment de l'agriculture française... Bref, les programmes intégrés, pour nécessaires qu'ils soient, ne sauraient évidemment tenir lieu, à eux seuls, d'une véritable politique régionale commune, seule susceptible de compenser les réductions de dépenses de soutien aux marchés agricoles.

2. Les mesures nationales, sectorielles et régionales.

Des observations de même nature pourraient, selon votre Commission, s'appliquer aux mesures d'ordre national prises par le Gouvernement – après le très regrettable abandon de fait du plan « Grand sud-ouest » – pour renforcer la capacité de réaction des exploitations agricoles françaises à l'approche des adhésions de l'Espagne et du Portugal.

Destinées plus particulièrement aux secteurs de la viticulture et des fruits et légumes, ces mesures ont été dotées – au travers de différentes lignes budgétaires – d'un montant total de 243 millions de francs pour l'année en cours. Ce dispositif, baptisé « volet interne de l'élargissement », répond – selon les termes même du Gouvernement – à quatre préoccupations principales :

- renforcer la compétitivité des exploitations agricoles par des mesures fiscales (étalement des bénéfices agricoles exceptionnels), sociales (réduction des charges sociales dues pour la main-d'oeuvre occasionnelle) et financières (conditions de prêts facilitées) ;

- mettre à profit la période de transition, et notamment la première phase de quatre ans prévue dans le secteur des fruits et légumes pour favoriser des actions de recherche, d'expérimentation et de développement commercial ;

- améliorer les contrôles de qualité des fruits et légumes et de l'horticulture ;

- enfin, contribuer à la modernisation des structures agricoles des régions idionales les plus directement exposées à la concurrence ibérique, grâce à la conclusion d'avenants financiers aux contrats de plan entre l'Etat et les régions concernées.

Sur ce dernier point, et au plan régional, les départements du sud-ouest devraient bénéficier d'avenants aux contrats de plan pour les montants suivants : 1.400.000 francs pour l'Aquitaine ; 2.700.000 francs pour la région Midi-Pyrénées ; 6.800.000 francs pour le Languedoc-Roussillon ; 4.000.000 francs pour la région Provence-Côte d'Azur ; 400.000 francs pour la Corse et 700.000 francs pour Rhône-Alpes.

Ces diverses mesures sont destinées à renforcer – notamment dans le domaine viticole – les structures de production et à approfondir la recherche et l'expérimentation afin d'acquérir une meilleure compétitivité.

Elles ne peuvent, à cet égard, qu'être approuvées dans leur inspiration, même s'il faut fermement déplorer l'abandon *de facto* du plan « Grand sud-ouest ». Mais, là encore, les moyens financiers dégagés semblent tout à fait insuffisants pour satisfaire les ambitions affichées et cette modestie des crédits réduit sensiblement la valeur et – vraisemblablement – l'efficacité des dispositions prises.

*
* *

CHAPITRE IV

DES RETOMBÉES PRÉOCCUPANTES SUR LES RELATIONS DE LA COMMUNAUTÉ AVEC LES PAYS TIERS

Par-delà ses conséquences internes, il convient également de prendre en considération les retombées externes de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, ses incidences sur les relations de la Communauté avec les pays tiers.

Les difficultés les plus sérieuses nées de ce dernier volet de l'adhésion ont été soulevées par les relations de la Communauté élargie avec les pays méditerranéens associés. Ces préoccupations – certes essentielles – ne sauraient toutefois dissimuler les autres conséquences externes de l'élargissement : des risques de tensions supplémentaires avec les Etats-Unis, et une plus grande ouverture de l'Europe sur l'Amérique latine.

*
* *

A. – LES RELATIONS AVEC LES PAYS MÉDITERRANÉENS : DES CRAINTES PERSISTANTES

1. Les inquiétudes des pays associés à la Communauté.

La perspective de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal a suscité de vives inquiétudes dans la plupart des pays méditerranéens associés – Algérie, Maroc, Tunisie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Chypre, Malte et Yougoslavie –, tributaires des débouchés communautaires pour une grande part de leurs exportations.

a) *Les données de base.*

Même si « l'approche globale méditerranéenne » voulue par la Communauté à partir de 1972 n'a pas stoppé l'accroissement de ses excédents commerciaux vis-à-vis des pays du pourtour méditerranéen, la C.E.E., après avoir conclu des accords d'association (avec la Turquie en 1963, Malte en 1970 et Chypre en 1972), a signé de nombreux accords de coopération : en 1976, avec les pays du Maghreb (Maroc, Tunisie, Algérie) ; en 1977, avec ceux du Machrek (Egypte, Jordanie, Liban, Syrie) ; avec Israël en 1975 ; et avec la Yougoslavie en 1980.

Ces accords – qui ne sont pas exclusivement commerciaux, mais intègrent les différents aspects de la coopération et accordent un traitement homogène aux divers partenaires – établissent avec ces pays des relations préférentielles. Ils n'ont toutefois pas donné tous les résultats qui en étaient attendus par les Etats concernés.

b) *Les critiques préexistantes à l'élargissement.*

Avant même l'élargissement de la Communauté, il n'est pas excessif, en effet, de parler de crise des relations entre la C.E.E. et les pays méditerranéens.

Le fonctionnement des accords conclus est sévèrement critiqué par les pays méditerranéens qui déplorent le déséquilibre des échanges et se plaignent des conséquences des situations économiques des pays de la C.E.E. et du développement des politiques communautaires sur les concessions tarifaires inscrites dans les accords – notamment dans les secteurs des fruits et légumes et des textiles.

C'est en effet vis-à-vis de ces pays que la Communauté dégage l'excédent commercial le plus important, le marché communautaire occupant une place considérable dans les échanges des pays méditerranéens : il représente 60 % du commerce extérieur de la Tunisie, 50 % de celui de l'Algérie et plus de 40 % de ceux du Maroc, de l'Egypte et de la Syrie, ponctuellement, la dépendance est parfois considérable : ainsi les importations d'huile d'olive tunisienne ne constituent que 4 % de la production des Douze, mais comptent pour 43 % des exportations agricoles de la Tunisie et emploient 20 % de la population active de ce pays.

Nos partenaires méditerranéens craignent, si rien n'est fait, que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal n'aggrave encore cette situation et ne réduise davantage leurs débouchés sur le marché communautaire. Or, l'étroitesse des liens des pays méditerranéens avec l'Europe s'ajoutant à la fragilité propre des économies de ces pays, les rend vulnérables à une diminution de leurs flux d'exportations vers la Communauté.

c) L'extrême discrétion des actes d'adhésion.

Dans ce contexte, rien de concret n'est prévu, dans les actes d'adhésion, pour pallier les conséquences néfastes de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal sur l'économie des pays méditerranéens associés.

Par la déclaration sur la politique méditerranéenne de la Communauté élargie, adoptée le 30 mars 1985 par le Conseil, la Communauté s'est certes engagée à « s'employer à assurer le maintien des courants traditionnels », à « prendre les initiatives propres à soutenir efficacement l'effort déployé par ces pays pour réduire le déficit agro-alimentaire et s'orienter progressivement vers l'auto-suffisance alimentaire et la diversification de leurs une coopération financière et technique en vue de contribuer de manière adéquate au développement économique et social de ces pays ».

Mais le caractère extrêmement vague et général de cette déclaration n'était évidemment pas de nature à apaiser les craintes des pays intéressés, qui ont déploré l'absence de toute disposition pratique mettant en œuvre les principes énoncés.

Les actes d'adhésion eux-mêmes n'apportent guère de précisions supplémentaires. Aux termes de leurs articles 179 et 366, en effet, l'Espagne et le Portugal sont juridiquement liés, dès leur adhésion, par les accords préférentiels de la Communauté et notamment par les accords méditerranéens. Ceux-ci doivent seulement faire l'objet – comme lors des adhésions antérieures – de protocoles d'adaptation à conclure avec les pays concernés avant le 1^{er} janvier 1986. Ces protocoles doivent, d'une part, organiser les modalités pratiques de reprise des accords par les pays adhérents (les négociations d'élargissement ont prévu une reprise progressive par l'Espagne et le Portugal des mécanismes préférentiels) et, d'autre part, corriger les conséquences de l'élargissement pour les pays associés.

2. La recherche difficile de solutions concrètes.

C'est dans la perspective de la conclusion de ces protocoles d'adaptation que la période récente a été caractérisée par la recherche, difficile, de solutions concrètes.

La Commission des Communautés a ainsi présenté, en juillet dernier, un premier volet de propositions portant sur les moyens de maintenir les courants d'échanges agricoles, afin de tenter d'élaborer des mesures concrètes visant à éviter que les exportations méditerranéennes sur le marché communautaire ne soient affectées à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

L'idée retenue, dans le volet agricole, est d'aligner, dans la limite des courants d'échanges traditionnels des pays méditerranéens, les concessions commerciales faites à ces pays sur le régime de transition défini pour l'Espagne et le Portugal. Ce dispositif, qui intégrerait des dispositions particulières pour l'huile d'olive, les agrumes et le vin, devrait être réexaminé avant la fin de la période transitoire espagnole et portugaise afin de déterminer les mesures à prendre ensuite pour maintenir les exportations traditionnelles des pays tiers méditerranéens.

Ces propositions ont été complétées par des dispositions relatives à l'aide financière, la sécurité alimentaire et l'aide à la modernisation.

La France, pour sa part, a marqué son vif désir – notamment lors des réunions du Conseil à la fin du mois d'octobre – de voir des décisions prises dans les plus brefs délais et a, malgré de sérieuses divergences concrètes entre les Etats membres, largement participé à la conclusion de l'accord sur le volet commercial arraché il y a quelques jours à peine au sein du Conseil.

Toutes les difficultés ne sont pas résolues pour autant. Il est en effet nécessaire de prendre tout à la fois en compte l'inquiétude des régions méridionales de la Communauté, les préoccupations des pays méditerranéens, la vigilance de l'Espagne qui entend être pleinement associée à la négociation des protocoles d'adaptation et enfin les préoccupations budgétaires.

Il demeure toutefois impératif de maintenir des courants d'échanges traditionnels, notamment pour les produits agricoles et d'améliorer la coopération financière et technique afin de contribuer efficacement au développement économique et social

des pays méditerranéens concernés. Il est clair que la Communauté élargie a, plus que jamais, intérêt à ce que soit préservée la stabilité dans des régions qui lui sont aussi proches.

C'est pourquoi l'on peut s'étonner que les actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal aient été, par eux-mêmes, aussi silencieux sur ce point, aboutissant finalement à déplacer les problèmes et à les transformer en discussions internes à la Communauté.

*
* *

B. - LES AUTRES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA COMMUNAUTÉ

Quelle que soit l'importance prise, depuis la signature du traité d'adhésion, et singulièrement au cours des dernières semaines, par les difficultés relatives aux pays méditerranéens associés, elles ne doivent cependant pas faire passer sous silence d'autres conséquences importantes de l'élargissement pour la Communauté dans le domaine de ses relations extérieures.

1. Des tensions supplémentaires potentielles avec les Etats-Unis.

Il est d'abord prévisible que les nouvelles adhésions provoqueront, dans certains cas, un renforcement des tensions potentielles entre la Communauté et les Etats-Unis.

Si les échanges commerciaux entre la C.E.E. et les Etats-Unis sont essentiels autant pour la Communauté (les Américains sont les premiers clients de la C.E.E., avec 15 % de ses exportations) que pour les Etats-Unis (la C.E.E. représente le premier débouché des exportations américaines - 20 % en particulier pour les produits agricoles), il faut garder présent à l'esprit que les difficultés à venir viendront s'inscrire dans le contexte du contentieux économique et commercial déjà lourd entre les deux rives de l'Atlantique, et dans le cadre des vives critiques américaines contre la concurrence étrangère, notamment communautaire, qui passe pour déloyale et source de tous les maux.

Les conséquences de l'aggravation de la tentation protectionniste aux Etats-Unis pour la C.E.E. ne sauraient être mésestimées :

- Les échanges agricoles constituent le noyau dur des tensions C.E.E. - Etats-Unis. Les attaques américaines, outre la condamnation des fondements de la politique agricole commune, vont certainement consister à entraver les exportations de la C.E.E., grâce à un programme de subventions de produits agricoles. Cela vise particulièrement les exportations céréalières françaises vers l'Afrique du Nord et cette préoccupation rend d'autant plus important le respect des accords préférentiels avec les pays tiers méditerranéens.

- De plus dans le domaine industriel, les tentations protectionnistes américaines risquent de se manifester sur les industries traditionnelles (sidérurgie, textiles) ; elles nécessiteront en particulier le renforcement du dispositif de contrôle des ventes d'acier européen.

Enfin, outre ces contentieux spécifiques, les Etats-Unis vont probablement relancer le projet d'une réunion du G.A.T.T. pour libérer certains secteurs des échanges internationaux.

L'élargissement de la Communauté devrait, pour sa part, faire l'objet d'un examen au G.A.T.T. sur la base de l'article XXIV (§ 5 et 6) qui peut être l'occasion de frictions avec les Etats-Unis.

Divers problèmes particuliers risquent de donner des occasions supplémentaires de tensions interatlantiques. Ainsi, en va-t-il de la plainte déposée au G.A.T.T. par les Etats-Unis qui se considèrent l'objet de mesures discriminatoires du fait des concessions accordées dans le secteur des agrumes aux pays méditerranéens. De même, dans le domaine des matières grasses, les Etats-Unis ont-ils manifesté leur profonde hostilité à l'éventualité, envisagée un temps par la Commission - même si elle semble pour l'instant écartée -, de l'instauration par la Communauté d'une taxe non discriminatoire sur les matières grasses autres que le beurre.

Ainsi l'élargissement risque-t-il d'alimenter le climat de guerre commerciale qui règne entre Américains et Européens. Cela dit, il ne fera ainsi qu'exacerber des problèmes qu'il aurait fallu aborder de toute façon un jour ou l'autre et joue donc à cet égard, par-delà les inévitables tensions à court terme, un rôle relativement positif.

2. Une plus grande ouverture de la Communauté sur l'Amérique latine.

Votre rapporteur ne voudrait pas, enfin, achever ce tour d'horizon des relations extérieures de la Communauté élargie sans évoquer l'approfondissement possible de ses relations avec l'Amérique latine.

Le bénéfice des adhésions espagnole et portugaise en la matière ne doit sans doute pas être surestimé sur le plan économique compte tenu de la relative modestie des flux commerciaux avec l'Amérique latine dans la masse des échanges des pays membres de la Communauté.

Il demeure toutefois important de marquer, sur le plan politique, l'importance de l'ouverture accentuée de la Communauté sur le sous-continent latino-américain grâce à l'intégration de l'Espagne et du Portugal. Le poids de l'Europe dans le dialogue Nord-Sud doit en particulier en sortir notablement renforcé.

Sur le plan économique, l'Espagne a tenu à marquer dans une déclaration annexée à l'acte fini que, pour éviter des perturbations brutales dans ses échanges avec l'Amérique latine, elle a « mis en relief les problèmes qui se posent à l'application de l'acquis à certains produits » ; elle a souligné que des solutions partielles ont été, à titre temporaire, retenues pour le tabac, le cacao et le café.

La Communauté élargie, pour sa part, dans une « déclaration commune d'intention » concernant l'intensification des relations avec les pays d'Amérique latine, a indiqué qu'elle rechercherait « des solutions appropriées en tenant compte, en particulier, de la portée du système des préférences tarifaires généralisées » et de l'application des accords conclus avec les pays latino-américains. Et, sur un plan plus général, la Communauté a réaffirmé, à l'occasion de l'adhésion des pays ibériques, sa volonté d'étendre et de renforcer ses relations avec les pays d'Amérique latine en mettant en oeuvre une coopération aussi large que possible dans les divers domaines d'intérêt commun. Elle a rappelé, en matière politique, la conférence ministérielle de San José qui a marqué l'appui des pays européens à la recherche d'une solution pacifique aux conflits qui persistent dans cette région du monde.

*
* *

LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR

Après avoir analysé – aussi précisément que possible – les volumineuses dispositions des actes d'adhésion, après avoir tenté d'apprécier les conséquences potentielles les plus préoccupantes de l'élargissement de la Communauté, l'heure des commentaires et des conclusions, c'est-à-dire celle de la décision, est venue.

Le choix qui s'offre à nous est délicat : approuver un traité dont certaines retombées prévisibles nous sont apparues redoutables ; ou rejeter un acte politique dont le principe nous semble incontestable et la réalisation, tôt ou tard, inéluctable.

Il n'est donc pas dans l'intention de votre rapporteur, dont les convictions européennes ne datent pas d'hier, de dissimuler ici son embarras. C'est pourquoi il lui est encore apparu nécessaire, au terme de ce rapport, de tenter de dresser ici – en conscience – en guise de bilan, une sorte d'argumentaire permettant de mettre au clair les avantages et les inconvénients de l'autorisation de ratification qui nous est demandée.

*
* *

LES ASPECTS POSITIFS DE L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

Il paraît possible de regrouper autour de quatre idées-force les principaux aspects positifs de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté.

Premier point : l'adhésion des pays ibériques est un acte éminemment politique, naturel, sans doute inévitable et, à nos yeux, des égards, bénéfique.

Ainsi que le relevait la Délégation parlementaire pour les communautés européennes, le 19 juin dernier, en conclusion du rapport de notre collègue M. Josy Moinet sur l'élargissement, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal est *un acte fondamentalement politique*, destiné à consolider deux jeunes démocraties en les intégrant, non seulement économiquement, mais aussi politiquement et – ce que notre commission se doit de relever – stratégiquement, au noyau dur de l'Europe occidentale que constituent les Communautés européennes.

Comme tout Etat européen, l'Espagne et le Portugal ont, en vertu de l'article 237 du Traité de Rome, vocation à appartenir à la Communauté. Après le rétablissement des régimes démocratiques dans ces deux pays, au terme de décennies d'autocratie, il paraît du devoir de la Communauté de favoriser leur insertion et leur ancrage définitif à l'Europe des libertés en les accueillant en son sein – dès lors que les conditions de cette intégration sont réunies.

La position française a d'ailleurs – sur ce plan – toujours été très claire, depuis que l'Espagne et le Portugal ont déposé leur demande d'adhésion en 1977 : les Présidents de la République et les Gouvernements successifs ont toujours estimé que ces deux Etats ayant renoué avec la démocratie avaient naturellement vocation à rejoindre les dix Etats membres de la Communauté actuelle. Faut-il ajouter ici que la France devrait tirer logiquement bénéfice du rééquilibre vers le sud de l'Europe communautaire qu'impliqueront les deux nouvelles adhésions ?

Ainsi naturelle au regard de la géographie mais aussi de l'histoire et de la culture européennes, *l'ouverture* de la Communauté aux deux pays de la péninsule ibérique est aussi sans doute *inéluçtable*. L'Espagne et le Portugal rejoindront tôt ou tard – chacun en convient depuis des années – l'Europe communautaire. La seule question qui se pose est donc la suivante : est-il aujourd'hui possible de dire non à l'adhésion des deux pays candidats ?

Huit ans après que les deux pays ont fait acte de candidature, après quelque trois mille heures de négociations au cours desquelles toutes les difficultés ont été longuement examinées, où tout a été « mis à plat » avant de parvenir, même si les termes peuvent en être discutés, à un traité dont la signature a donné lieu à une véritable allégresse politique à Madrid et à Lisbonne, l'Espagne et le Portugal peuvent-ils rester à la porte des Communautés ?

Il paraît ici légitime d'estimer qu'une sorte de point de non retour politique a été atteint. Un éventuel refus de ratification du Traité du 12 juin 1985 par notre pays détériorerait gravement et durablement les relations de la France avec les pays ibériques dont elle est la plus proche voisine ; elle entraînerait nécessairement une nouvelle et profonde crise au sein de la Communauté actuelle; elle porterait enfin sérieusement atteinte au crédit international de la Communauté.

De surcroît, *l'adhésion* de l'Espagne et du Portugal – qui semble ainsi s'inscrire dans la force des choses – paraît aussi, à bien des égards, *politiquement bénéfique pour la Communauté*.

Représentant un marché de 320 millions de consommateurs, constituant – et de loin – le premier pôle commercial du monde, l'Europe des Douze apparaîtra à terme comme une puissance économique considérable. Son poids politique en sera renforcé d'autant et devrait s'étendre, avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal, à des régions comme l'Amérique latine dont les relations avec la Communauté méritent d'être approfondies. A tous égards, la Communauté élargie devrait être à même de mieux faire entendre sa voix sur la scène internationale et, en particulier, de jouer un rôle accru dans le cadre de la coopération Nord-Sud.

Deuxième facteur favorable à l'élargissement : des mesures préalables, certes discutables et perfectibles, mais réelles, ont été prises pour faire face aux plus graves menaces économiques inhérentes à l'élargissement.

Si l'adhésion de deux nouveaux membres aux Communautés est un geste évidemment politique, l'élargissement est aussi et surtout une affaire économique d'une importance exceptionnelle. Deux séries de dispositions ont été opportunément prises – avant même l'entrée effective des nouveaux membres – pour tenter de préparer la France et la Communauté au choc de l'élargissement. Certaines de ces *mesures* préalables sont de nature *communautaire*.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne pouvait en effet être envisagée qu'à la condition que la Communauté ait préalablement pris, sur le plan interne, les dispositions nécessaires. En tout premier lieu, les mécanismes de la politique agricole commune, singulièrement dans le secteur des fruits et légumes et du vin, devraient être réformés et renforcés. De même, dans le secteur de la pêche, la mise en place d'une organisation commune de marché constituait un préalable essentiel. Enfin, il était indispensable de mettre au point des moyens adéquats et

puissants pour donner aux régions méridionales de la Communauté les moyens de moderniser et d'adapter leurs structures de production pour se préparer à l'élargissement.

Sur ces différents points, les nouveaux règlements communautaires du 17 octobre 1983 sur les fruits et légumes et du 26 février 1985 en matière viti-vinicole, la mise en place de l'« Europe bleue », et l'organisation des « programmes intégrés méditerranéens » (P.I.M.) en faveur des régions méridionales vont effectivement dans le bon sens – même si l'on peut déplorer que d'autres régions, telles la Bretagne, ne puissent bénéficier des mêmes avantages.

Il s'agit, sans doute, de dispositions discutables, perfectibles et – dans bien des domaines – insuffisantes. Elles ont en tout cas le mérite d'illustrer le souci véritable dont a témoigné la Communauté de réformer et d'adapter l'acquis communautaire pour préparer le passage à l'Europe des Douze.

Mais il était aussi indispensable que, pour sa part, la France adopte des *mesures nationales* pour permettre aux secteurs et aux régions les plus fragiles d'affronter la concurrence des nouveaux membres – principalement de l'Espagne – et de tenter ainsi de maintenir leur compétitivité dans le cadre d'une Europe élargie. Il faut ici, certes, vivement regretter l'abandon du plan « Grand sud-ouest ». Mais le « volet interne de l'élargissement », doté de 243 millions de francs en 1985, principalement axé sur les secteurs des vins et des fruits et légumes, incluant des avenants aux contrats de plan entre l'Etat et les régions les plus exposées, répond, dans son inspiration, à cette préoccupation – même si, nous l'avons constaté, la modestie des moyens financiers dégagés réduit la valeur et l'efficacité prévisible des dispositions prises.

Troisième remarque : la mise en place de l'Europe des Douze offrira aussi des avantages sectoriels réels qui ne doivent pas être occultés par les difficultés potentielles.

L'essentiel des débats sur l'opportunité de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté porte sur les problèmes sectoriels qui, principalement dans le domaine agricole, ne manqueront pas de résulter de la mise en concurrence de produits sensibles communautaires avec ceux provenant d'Espagne. Ces difficultés, réelles, ne doivent pourtant pas faire passer sous silence les bénéfiques potentiels de l'élargissement pour certains secteurs français ou européens offensifs. Votre rapporteur voudrait ici en prendre deux exemples :

- Dans le *domaine agricole* lui-même, s'il est vrai que la concurrence sera particulièrement rude sur le marché des fruits, des légumes ou des vins, la France se trouvera, pour d'autres produits, dans une position beaucoup plus favorable. Du fait de la suppression des barrières douanières et tarifaires, la France peut, en effet, espérer voir s'ouvrir à ses produits des marchés importants : dans le domaine des céréales fourragères, dont les Etats-Unis exportent jusqu'ici chaque année plus de six millions de tonnes vers l'Espagne ; dans le domaine de l'élevage, aussi, où la France peut espérer fournir des dizaines de milliers de têtes d'animaux vivants aux éleveurs espagnols ; dans le domaine des produits laitiers, enfin, pour lesquels certains experts ont estimé à 500.000 tonnes de lait, 20.000 tonnes de beurre et 40.000 tonnes de fromage les quantités que la France pourrait exporter dans les années à venir vers la péninsule ibérique.

- Mais c'est surtout dans le *domaine industriel* que l'entrée de l'Espagne dans le Marché commun doit produire des effets bénéfiques - sans négliger certaines difficultés sectorielles - pour la France et les Etats membres de la Communauté actuelle. Du fait même des défauts et de la mauvaise application - aux yeux des Européens - de l'accord commercial C.E.E-Espagne du 29 juin 1970, fondamentalement déséquilibré et excessivement défavorable à la Communauté, les industries des Dix ont déjà largement subi le choc de l'adhésion et ne devraient pas, de ce fait, se trouver confrontées à une concurrence sensiblement accrue - même si, naturellement, la plus grande vigilance demeure de rigueur pour nos régions les plus exposées - à l'image du Sud-Ouest - ou pour nos activités les plus sensibles comme les textiles.

Quatrième observation : l'entrée de l'Espagne et du Portugal peut aussi constituer une chance à saisir pour permettre un nouvel élan sur la voie de l'union européenne.

Le nouvel élargissement - chacun peut en convenir - est un pari pour l'Europe. Pari risqué et dangereux pour les uns, pari nécessaire et salutaire pour les autres, l'avenir de la construction européenne dépend en tout cas de la façon dont la Communauté saura - ou ne saura pas - l'assumer.

Mais le pire n'est jamais sûr. Une chance est à saisir. Et les esprits optimistes - parmi lesquels votre rapporteur aimerait se compter, sans être sûr de pouvoir, raisonnablement, le faire - veulent voir dans l'entrée des deux pays ibériques l'occasion d'un bond en avant de la construction communautaire et celle d'un élan salutaire sur la voie de l'union européenne.

Cette espérance se trouve en particulier alimentée par deux éléments : d'une part, les prémices apparus au cours de la période récente en vue d'une relance effective de la construction européenne - projet de traité d'union européenne, « comité Dooge » dont notre collègue M. Maurice Faure a été le rapporteur, conférence intergouvernementale chargée de réviser le Traité de Rome et d'examiner la possibilité d'un nouveau traité sur la coopération politique, qui a fait l'objet d'un accord lors du dernier Conseil européen de Luxembourg - ; et d'autre part, le sentiment que l'Espagne et le Portugal ne semblent pas revendiquer, après d'autres, la qualité d'Etat membre bénéficiant d'un statut à part mais paraissant au contraire animés d'une volonté européenne réelle. Ainsi pourrait se trouver accru, au sein de la Communauté élargie, le poids des pays favorables à une nouvelle avancée européenne - l'Espagne et le Portugal étant susceptibles de rejoindre les six Etats membres d'origine auxquels se joint désormais l'Irlande.

L'entrée de l'Espagne et du Portugal pourrait aussi être l'occasion d'un sursaut salutaire et permettre notamment d'envisager résolument une nouvelle pratique des procédures de décision au sein des Communautés afin de remplacer, chaque fois que possible, l'unanimité par un vote à la majorité qualifiée, voire d'aller dans le sens d'un renforcement du rôle de la Commission et d'un accroissement substantiel des pouvoirs du Parlement européen.

Mais il ne s'agit là, à ce jour, malgré les perspectives intéressantes offertes par le dernier Conseil européen, que de vœux pieux et d'espérances qui ne peuvent en rien s'appuyer sur les dispositions des actes d'adhésion qui nous sont aujourd'hui soumis et dont il convient aussi - en toute objectivité - de relever ici les aspects négatifs.

*
* *

LES ASPECTS NÉGATIFS DES ACTES D'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL

Votre rapporteur ne partage pas et ne veut pas épouser ici les critiques radicales, à ses yeux excessives, selon lesquelles les négociateurs de l'élargissement auraient fait entièrement fausse route et auraient tout sacrifié à la volonté de conclure, coûte que coûte, un accord.

Il lui incombe toutefois de comprendre et d'apprécier le bien-fondé des craintes exprimées, en particulier, par les organisations professionnelles intéressées redoutant que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne provoque un profond déséquilibre du marché communautaire et un envahissement par les produits espagnols tandis que les possibilités de débouchés nouveaux pour les produits « continentaux » seraient infimes.

Car les termes des actes d'adhésion – tels qu'ils ont été finalement signés et tels qu'ils sont soumis au Parlement – incitent en effet fortement à douter que les avantages de principe qui devraient découler de l'élargissement de la Communauté puissent résulter de la mise en oeuvre des textes précis qui nous sont proposés. Ces craintes reposent essentiellement sur quatre caractéristiques préoccupantes des actes d'adhésion.

Première remarque, d'ordre général : beaucoup a été sacrifié à la volonté politique d'aboutir, sans tirer les leçons des précédentes extensions de la Communauté.

Le souhait politique de voir l'Espagne et le Portugal prendre enfin leur place au sein de la Communauté – ô combien légitime –, le souci de renforcer leurs régimes démocratiques et de consacrer leur appartenance au monde occidental a été – semble-t-il – largement partagé par l'ensemble de nos partenaires au sein de l'Europe des Dix, particulièrement par ceux moins directement concernés que la France par les retombées économiques de l'élargissement.

Mais il faut ajouter que cette volonté politique d'aboutir ne saurait pour autant justifier n'importe quel accord, et il est en effet à craindre que beaucoup – trop – lui ait été, en l'espèce, sacrifié.

Pour aboutir au résultat politique attendu, la conclusion des négociations a été délibérément hâtée. Telles qu'elles avaient été engagées, ces négociations avaient pourtant permis de débattre de tous les points litigieux et d'examiner toutes les conséquences potentielles des nouvelles adhésions. Mais le souci de conclure enfin les discussions et de respecter la date – le 1^{er} janvier 1986 – que les partenaires s'étaient imprudemment fixée pour accueillir officiellement l'Espagne et le Portugal n'ont pas permis aux solutions – et aux compromis nécessaires – d'émerger, en quelque sorte, naturellement.

Il a donc fallu recourir à des expédients, à des pis-allers et à des subterfuges ; des ambiguïtés en résultent quant aux mesures qui seront prises durant les phases de transition. Nombre de difficultés ont été reportées et, pour ainsi dire, mises entre parenthèses. Il est

à craindre, faute de garanties, que les dispositions provisoires ainsi adoptées ne soient pas réellement mises à profit pour procéder aux adaptations de structures indispensables et ne constituent, au bout du compte, qu'un simple report des échéances. On a cédé, une nouvelle fois, à la tentation de transformer les organes communautaires en des instances de négociation permanente de l'interprétation des actes d'adhésion.

Bref, les leçons des précédents élargissements – et singulièrement de l'adhésion britannique – n'ont pas été tirées. Les conséquences sont d'autant plus préoccupantes aujourd'hui que l'Europe des Douze sera plus hétérogène, inégale et complexe que la Communauté d'hier, qui dégageait spontanément un surplus pouvant être redistribué entre partenaires européens.

Confrontée à cette situation potentiellement aggravée, la Communauté ne s'est pas dotée des moyens nécessaires pour y faire face, qu'il s'agisse des moyens financiers, sectoriels ou institutionnels.

Deuxième carence : L'hypothèque financière qui pèse sur la Communauté sera puissamment aggravée par l'élargissement, dont les charges induites n'ont pas été prises en compte de façon satisfaisante.

– Si l'évaluation du coût des deux nouvelles adhésions demeure très incertaine – de l'aveu même, à tout le moins surprenant, de l'actuel Président de la Commission –, les seules convictions que l'on puisse avoir sont les suivantes : l'élargissement coûtera cher – trois, quatre milliards d'ECU – ; il risque d'avoir été sensiblement sous-évalué ; et la décision du 7 mai 1985 relevant le taux maximum d'assiette de T.V.A. de 1 % à 1,4 % au 1^{er} janvier 1986 – et éventuellement à 1,6 % en 1988 – n'abondera vraisemblablement pas les ressources propres de la Communauté de façon suffisante.

L'apaisement budgétaire ainsi convenu lors du Conseil européen de Fontainebleau, en 1984, sera donc de courte durée – le budget de la Communauté a, depuis plusieurs années déjà, dépassé le seuil du 1 % – et le lien établi lors du Sommet de Stuttgart, en 1983, entre l'élargissement et l'augmentation des ressources de la Communauté, n'aura pas permis d'atteindre le résultat attendu.

Ainsi, dès sa première année d'existence, la Communauté à Douze devra-t-elle une nouvelle fois affronter de longues négociations sur les lancinantes questions du budget communautaire et des ressources propres.

- La France, de surcroît, devra pour sa part supporter une part importante de la charge financière de l'élargissement. Déjà devenue contributrice nette au budget communautaire, la France subira les conséquences simultanées :

- des engagements pris à l'égard de l'Espagne et du Portugal de ne pas en faire des contributeurs nets, le Portugal devant même être bénéficiaire d'un milliard d'ECU ;
- des généreuses concessions budgétaires faites antérieurement à certains Etats membres - le Royaume-Uni bien sûr, mais aussi l'Allemagne fédérale ;
- et des effets induits prévisibles de l'élargissement sur l'accroissement des dépenses de la Communauté.

C'est ainsi que le projet de budget pour 1986 - qui ne prend lui-même pas intégralement en compte les conséquences financières de l'élargissement - impose à la France un taux de T.V.A. effectif de 1,225 %, pour un taux allemand de 1,178 % et un taux britannique de 0,692 %.

Le coût de l'élargissement serait ainsi imputable à la France à hauteur de 24 à 27 %, contre seulement 6 à 7 % pour le Royaume-Uni.

Troisième aspect négatif des actes d'adhésion : *malgré les garde-fous prévus, les dispositions sectorielles n'ont pas dissipé les vives inquiétudes suscitées par l'élargissement, principalement pour l'agriculture et pour la pêche.*

Il ne saurait être question de reprendre par le menu les différents et multiples motifs d'inquiétude que la perspective des nouvelles adhésions ont provoqué dans des secteurs aussi variés que les fruits et légumes, la viticulture, les matières grasses, la pêche et certaines branches industrielles particulièrement sensibles à la concurrence ibérique. Nous ne reviendrons pas davantage sur le détail des garde-fous qui ont été prévus dans les actes d'adhésion pour tenter d'apaiser ces craintes - et qui ont été analysés dans la seconde partie du présent rapport.

Il suffira de rappeler ici d'un mot l'ampleur des difficultés de fond posées par l'adhésion de l'Espagne - et, dans une moindre mesure, du Portugal - et par leur intégration dans les politiques communautaires :

- pour les fruits et légumes : faible organisation du marché intérieur espagnol, dynamisme exportateur, vivacité de la concurrence ;

- pour la viticulture : dimension du vignoble espagnol, le plus étendu du monde, sur 1.640.000 hectares, importantes réserves de productivité du fait des faibles rendements actuels ;

- pour les matières grasses, et d'abord l'huile d'olive : dimension de l'oliveraie ibérique, et extrême faiblesse des débouchés en ce domaine ;

- pour l'industrie : problèmes généraux liés au protectionnisme espagnol, difficultés accentuées de certains secteurs plus fragiles ou exposés - comme les textiles, la sidérurgie ou l'automobile ;

- et, enfin, pour la pêche : caractère disproportionné de la flotte espagnole, comportement incontrôlé de ses pêcheurs, et caractère limité des ressources communautaires.

Deux facteurs, au moins, justifient, face à de tels obstacles, la persistance des inquiétudes des secteurs professionnels et des régions géographiques concernés et le sentiment que les mesures prises ne sont pas de nature à éliminer de telles difficultés.

En premier lieu, les dispositions provisoires adoptées - même lorsqu'elles reposent sur des concessions apparemment équilibrées - ne se traduisent dans la plupart de ces domaines sensibles que par un gel de la situation actuelle qui n'empêchera pas les secteurs concernés de devoir affronter, tôt ou tard, la vive concurrence espagnole. Les négociations d'adhésion n'ont pas, en l'espèce, rempli leur rôle et n'ont fait que reporter le problème dans le cadre, bien différent, de négociations intercommunautaires.

Par ailleurs, même lorsqu'elles vont dans le bon sens et apparaissent globalement acceptables, l'application effective des clauses des actes d'adhésion reste sujette à caution. Le cas des contrôles prévus en matière de pêche - pourtant tout à fait indispensables - illustre cette crainte et - il faut bien le constater - les multiples abus passés et présents n'incitent guère à l'optimisme quant à la capacité des autorités nationales ou communautaires à faire respecter les accords conclus.

Quatrième insuffisance : l'absence de toute garantie pour un fonctionnement satisfaisant des institutions communautaires laisse craindre des risques de paralysie décisionnelle de l'Europe des Douze.

L'accord qui nous est soumis constitue, sur le plan institutionnel, une sorte de gageure en ne prenant strictement en compte que les incidences arithmétiques de l'admission de l'Espagne et du Portugal sur la composition des organes

communautaires – Parlement, Commission, Conseil et Cour de justice principalement – se contentant d'adjoindre quelques membres ibériques aux effectifs actuels. A l'inverse, les actes d'adhésion ne prennent aucunement en considération les véritables conséquences institutionnelles de l'élargissement, celles qui – inéluctablement – porteront préjudice à l'efficacité du processus de décision communautaire.

Bref, aucune espèce de lien n'a été établie entre l'élargissement et la réforme institutionnelle, pourtant d'autant plus nécessaire que la Communauté sera plus nombreuse et plus hétérogène.

Dans ces conditions, les négociations intra-communautaires – qui, nous l'avons vu, seront, du fait même des insuffisances des actes d'adhésion, fréquentes et essentielles – ont toutes les chances, faute d'une réforme institutionnelle véritable, d'être l'occasion, demain, de graves crises de la Communauté. Les risques ne doivent pas être mésestimés d'assister, à travers une multiplication des préalables nationaux, voire des demandes permanentes de renégociation des traités, à une véritable paralysie décisionnelle rendant la Communauté élargie ingouvernable.

*
* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, réunie sous la présidence de M. Jean Lecanuet, a entendu **M. Roland Dumas, ministre des relations extérieures, et Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat auprès du ministre des relations extérieures chargée des affaires européennes**, sur les conditions de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes, au cours de deux séances successives les 28 novembre et 4 décembre 1985.

Le ministre des relations extérieures a d'abord marqué l'importance politique de l'élargissement des Communautés. Il a souligné l'attachement à l'idéal démocratique et aux idéaux de paix et de liberté sur lesquels est fondée la Communauté européenne. Les adhésions de l'Espagne et du Portugal constituent ainsi une obligation morale pour les Etats membres de la Communauté actuelle et une décision d'une importance politique majeure pour l'Espagne et le Portugal ; le Parlement espagnol a reconnu cette importance en ratifiant à l'unanimité le traité d'adhésion. Les nouvelles adhésions signifient en outre, pour l'Europe élargie, forte de 320 millions d'habitants, le renforcement de sa place de première puissance commerciale au monde.

Les négociations d'adhésion - qui ont duré plus de sept années - ont été, a rappelé le ministre, longues et minutieuses. Elles ont été précédées de mesures préparatoires auxquelles la France était tout particulièrement attachée : réforme des règlements communautaires relatifs aux produits méditerranéens, naissance de l'« Europe bleue » en matière de pêche. Il faut y ajouter le règlement - pour la période actuelle - des contentieux communautaires qui ont été résolus, principalement lors du Conseil européen de Fontainebleau. Il s'agissait notamment des problèmes d'excédents agricoles, des montants compensatoires qui ont été supprimés, et du problème de la contribution britannique. Ainsi a-t-il été possible d'avancer, sur des bases solides, sur la voie de l'élargissement.

Un rééquilibrage a été recherché - a indiqué le ministre - dans le domaine des échanges industriels jusqu'alors excessivement défavorable à la Communauté du fait principalement de l'accord commercial conclu en 1970 avec l'Espagne. Des dispositions ont été prises pour organiser les transitions nécessaires et permettre une mise en œuvre harmonieuse des actes d'adhésion, notamment dans le domaine agricole, où la période de transition est très longue (dix ans). Le principe général, a souligné le

ministre, est que l'acquis communautaire s'applique de plein droit aux nouveaux membres, sauf dispositions expresses.

Le ministre a ensuite décrit les mesures d'accompagnement adoptées. Les « programmes intégrés méditerranéens » (P.I.M.) constituent à la fois des mesures défensives, permettant l'adaptation des régions et des secteurs concernés, et des dispositions offensives, en vue de favoriser l'accès à des marchés nouveaux.

Le ministre a ensuite évoqué l'effort fait en faveur des pays tiers méditerranéens. La France a œuvré avec vigueur pour garantir à ces pays le maintien du volume et de leurs courants d'échanges avec la Communauté. Un accord est finalement intervenu au sein de la Communauté pour donner mandat à la Commission de négocier avec les pays méditerranéens en vue de garantir les courants d'échanges actuels et d'aboutir à un abaissement des tarifs douaniers avec ces pays selon un rythme identique à celui convenu avec l'Espagne et le Portugal.

Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes, a ensuite décrit les deux projets de loi de nature financière simultanément présentés au Parlement.

S'agissant de l'accord intergouvernemental relatif au versement par les Etats membres à la Communauté d'avances non remboursables - à hauteur de 1.982 millions d'ECU - au titre de 1985, Mme Catherine Lalumière a convenu qu'il ne s'agissait que d'un palliatif et d'une solution provisoire avant la mise en œuvre de la décision sur les ressources propres. C'est toutefois l'intérêt évident de la France, et singulièrement de son agriculture, que cet accord puisse être rapidement mis en œuvre.

Plus importante est, a estimé Mme le secrétaire d'Etat, la décision du 7 mai 1985 relative aux ressources propres de la Communauté. La France avait souhaité, pour mettre durablement la Communauté à l'abri de nouvelles difficultés financières, un relèvement plus sensible du plafond de ressources de T.V.A., dont le taux maximum a été porté à 1,4 % au 1^{er} janvier 1986 puis, si tous les Etats en sont d'accord, à 1,6 % au 1^{er} janvier 1988.

Le même accord a pour objet la fixation de la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni. Mme Catherine Lalumière a estimé que la réponse qui avait été apportée à ce problème en 1980 n'était pas satisfaisante.

La nouvelle décision, fondée sur les principes convenus lors du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, marque des progrès sensibles : elle évite toute renégociation jusqu'à un nouveau relèvement ultérieur du plafond de T.V.A. ; la réduction de la contribution britannique porte désormais sur les ressources de T.V.A., ce qui constitue une assiette plus satisfaisante ; enfin

la compensation accordée n'est pas intégrale, un tiers de son solde budgétaire à l'égard de la Communauté restant à la charge du Royaume-Uni.

Mme le secrétaire d'Etat a enfin souligné l'intérêt de la disposition de la décision du 7 mai 1985 aux termes de laquelle les programmes de recherches pourront être financés par des contributions spécifiques des Etats membres. Ainsi se trouve introduit, a-t-elle estimé, un précieux élément de souplesse dans le financement des dépenses communautaires.

Au cours de l'échange de vues qui a suivi, **M. Noël Berrier** s'est interrogé sur les possibilités pour la France d'accroître ses exportations vers l'Espagne, alors que ce pays donne l'impression de chercher à se protéger contre un accroissement de ses importations. **M. Marcel Daunay**, membre de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, s'est vivement inquiété des conséquences de l'élargissement pour les agriculteurs - dont les revenus ont subi cette année une baisse de 7 %. Il s'est notamment interrogé sur le règlement des montants compensatoires monétaires, sur les relations économiques de la Communauté élargie avec les Etats-Unis et avec des pays tels que la Nouvelle-Zélande, enfin sur les modalités de mise en œuvre des programmes intégrés méditerranéens.

M. Jacques Genton, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et président de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, a ensuite demandé aux membres du Gouvernement diverses précisions sur les points suivants : l'adaptation des institutions communautaires dans le cadre de l'Europe élargie qui lui paraît, en l'état actuel des choses, constituer une gageure ; la dotation qui sera finalement réservée à la France dans le cadre des programmes intégrés méditerranéens ; les perspectives des relations de la Communauté avec les pays tiers méditerranéens ; le coût financier de l'élargissement, qui n'a fait jusqu'ici l'objet que d'évaluations très imprécises : les risques de blocage par le Royaume-Uni du relèvement de 1,4 à 1,6 % du plafond de ressources de T.V.A. attribuées à la Communauté ; enfin, dans le domaine sectoriel, les contrôles prévus en matière de pêche - sans lesquels les précautions prises pourraient rester lettre morte -, et les garanties concernant un afflux éventuel des vins de qualité espagnols. **M. Jacques Genton** a conclu en se demandant si une « Europe à plusieurs vitesses » ne s'imposera pas, demain, à la Communauté élargie.

MM. Louis Jung et **Robert Pontillon** se sont inquiétés, à l'approche de l'élargissement, de l'absence de relations diplomatiques entre l'Espagne et Israël.

M. Jean Garcia a, pour sa part, manifesté la crainte que l'élargissement ne marque un pas de plus vers l'intégration européenne et la supranationalité. Il s'est d'autre part interrogé sur l'attitude des pays ibériques à l'égard de leurs courants traditionnels d'échanges et sur l'abandon apparent du projet d'espace social européen.

M. Josy Moinet, membre de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, a successivement évoqué : le paradoxe entre l'élargissement de l'Europe pour des raisons essentiellement politiques et l'absence d'approfondissement politique de la cohésion de la Communauté ; la capacité des nouvelles ressources propres prévues de faire face à l'ensemble des dépenses communautaires ; enfin, la signification d'un financement spécifique des programmes de recherche qui pourrait annoncer l'« Europe à la carte » de demain.

M. Gérard Delfau, membre de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, a ensuite interrogé les membres du Gouvernement sur les possibilités dont disposerait l'Espagne dans le domaine des vins de qualité et sur les modalités d'application des programmes intégrés méditerranéens.

Enfin, **M. Jean Lecanuet**, président, après avoir relevé qu'il ne faisait, à ses yeux, aucun doute que la France ratifierait le traité relatif à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes, s'est inquiété du fonctionnement de l'Europe des Douze et des risques d'apparition d'une Europe à deux vitesses. Il a estimé que le relèvement du plafond des ressources de T.V.A. de 1 % à 1,4 % ne donnera pas une marge financière suffisante à l'Europe élargie. Il s'est interrogé sur la durée des périodes transitoires prévues qui risquent d'ouvrir la voie à d'incessantes remises en cause. Il s'est d'autre part déclaré très préoccupé par la très grande disparité de la Communauté à douze. Ces constatations faites – dont il découle que les négociations d'adhésion n'ont pas été conduites de façon pleinement satisfaisante –, le président a indiqué que ses convictions européennes – aussi profondes qu'anciennes – le conduisaient à considérer l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté comme une nécessité : l'Europe des libertés en sortira renforcée, par-delà les difficultés économiques sectorielles qui en résulteront inévitablement ; l'Espagne et le Portugal seront plus solidement amarrés au camp occidental ; et l'Europe élargie devrait y trouver des chances supplémentaires d'ouverture sur l'Amérique latine.

*

* *

Répondant – au cours de la réunion du 4 décembre 1985 – aux questions posées par les commissaires, **Mme Catherine Lalumière** a d'abord évoqué les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.). Elle a souligné que ces programmes n'étaient pas, à l'origine, destinés aux régions méridionales françaises et qu'il n'était donc pas possible d'en étendre le bénéfice à d'autres régions, lesquelles bénéficieraient – a-t-elle rappelé – des mesures nationales décidées par le Gouvernement. Mme Catherine Lalumière s'est félicitée de ce que la France soit parvenue à élaborer ses dossiers relatifs aux programmes intégrés méditerranéens dans les meilleurs délais, tout en rappelant que la décision finale d'octroi des crédits relevait de la seule Commission européenne. Elle a toutefois estimé que les petites et moyennes entreprises pourraient, le cas échéant, bénéficier de ces dotations.

S'agissant des relations avec les pays tiers méditerranéens, la France – a souligné Mme le secrétaire d'Etat – s'est faite leur avocat auprès de nos partenaires. La Commission a d'ores et déjà reçu un mandat de négociation sur le volet commercial. Il s'agit là, a marqué Mme le secrétaire d'Etat, d'un enjeu politique et économique essentiel pour les années à venir.

En ce qui concerne le coût de l'élargissement, Mme le secrétaire d'Etat a rappelé les dispositions prises concernant l'Espagne et le Portugal. Elle a estimé que le relèvement de taux de prélèvement de T.V.A. de 1,4 % à 1,6 % deviendrait rapidement une nécessité et que la question de la contribution budgétaire britannique ferait partie des éléments du dossier dont il y aura alors lieu de débattre. Elle a enfin, répondant à **M. André Bettencourt**, enu à rappeler les défauts que présentait la formule adoptée en 1980 au sujet de la compensation consentie au Royaume-uni par rapport à celle convenue en 1984 lors du sommet de Fontainebleau.

Mme Catherine Lalumière a ensuite rappelé les mesures de contrôles substantielles qui ont été décidées – tant au plan communautaire qu'au plan national – pour donner toute leur efficacité aux dispositions des actes d'adhésion en matière de pêche.

S'agissant des perspectives d'une « Europe à deux vitesses », Mme le secrétaire d'Etat a estimé que l'hétérogénéité de la Communauté pouvait en effet rendre de plus en plus fréquentes des participations différenciées des Etats membres à certaines actions communautaires. Elle a toutefois considéré que cette évolution était inévitable depuis les précédents élargissements, dès lors que la Communauté rassemblait d'autres Etats que les six pays fondateurs de la Communauté. La France, pour sa part, considère souhaitable l'introduction de tels éléments de souplesse dans la Communauté élargie et a proposé à ses partenaires l'insertion de telles possibilités dans le traité lui-même.

Mme le secrétaire d'Etat a ensuite indiqué que la France souhaitait que, par-delà la reconnaissance officielle - qui est acquise -, des relations diplomatiques soient nouées entre l'Espagne, futur membre des Communautés, et Israël.

Répondant aux critiques formulées par les commissaires communistes sur le caractère supranational de la Communauté européenne, Mme Catherine Lalumière a estimé favorable le bilan des transferts de souveraineté d'ores et déjà opérés au profit de la Communauté. Elle a d'autre part rappelé que la France continuait de plaider en faveur d'une action communautaire renforcée dans le domaine social.

Mme le secrétaire d'Etat, après avoir évoqué avec le Président Lecanuet l'appartenance de l'Espagne et du Portugal à l'Alliance atlantique, a ensuite souhaité avec lui que les nouvelles adhésions permettent un approfondissement et une intensification des relations entre la Communauté et le sous-continent latino-américain.

Elle a enfin estimé que le traité avait été aussi bien négocié que possible, en dépit des inévitables éléments d'incertitude que sa mise en œuvre comporte. Elle a conclu en soulignant que l'évocation par certains d'une « renégociation » du traité risquait d'inciter nos partenaires espagnols à en retarder l'application, ce qui ne manquerait pas d'être préjudiciable aux intérêts des professionnels français concernés.

*
* *

Mme le secrétaire d'Etat a enfin présenté à la Commission les principaux résultats du Conseil européen de Luxembourg dont elle a estimé qu'il avait débouché sur des accords non négligeables qui, malgré une réserve générale du Danemark, permettent de faire preuve d'un certain optimisme. Des avancées, relevant, selon Mme le secrétaire d'Etat, d'un « compromis de progrès », ont pu être enregistrées dans plusieurs directions.

Des progrès sensibles ont été accomplis en vue de la création d'un grand marché intérieur commun. La France s'est pour sa part continuellement prononcée pour la levée des obstacles existants. Le principe d'une extension des choix à la majorité qualifiée a été acquis, malgré les demandes de dérogations formulées par certains de nos partenaires. Le volet monétaire a également fait l'objet d'un progrès sensible, en prévoyant la reconnaissance du système monétaire européen et de l'unité de compte européenne (ECU) dans le traité.

Sur le plan institutionnel, la navette admise entre le Parlement européen et le Conseil — permettant de comparer les pouvoirs de l'Assemblée européenne à ceux du Sénat français — constitue également, selon le secrétaire d'Etat, un pas non négligeable sur la voie du renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

Par ailleurs, dans le domaine de la cohésion sociale, consacrant le devoir de solidarité au profit des régions les plus défavorisées de la Communauté, un texte de compromis a également pu être adopté.

Les domaines nouveaux de compétences de la Communauté — recherche et technologie, environnement —, ont également été évoqués, a indiqué Mme Catherine Lalumière, les pouvoirs de gestion de la Commission ayant été à cet égard renforcés.

Enfin, le projet de traité de coopération politique a été sereinement examiné et adopté : un texte consacra donc cette pratique déjà ancienne en matière de politique étrangère ; l'une de ces dispositions prend pour la première fois, expressément en compte le thème essentiel de la sécurité européenne.

Mme Catherine Lalumière a enfin indiqué que la France avait présenté un texte relatif à l'union européenne qui, s'il n'a pu être — faute de temps — examiné par le Conseil illustre, pour l'avenir, la volonté de la France de progresser sur la voie de la construction européenne.

Interrogée par **M. Maurice Faure** sur l'attitude de l'Espagne et du Portugal, Mme le secrétaire d'Etat a souligné l'attitude positive — quoique encore nécessairement discrète — des deux futurs Etats membres.

Questionnée par **M. Michel d'Aillières** sur le processus de décision communautaire, Mme Catherine Lalumière a enfin estimé que l'extension des domaines devant relever d'un vote à la majorité qualifiée constituait un progrès indéniable pour assurer un meilleur fonctionnement de la Communauté.

*

* *

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

L'avenir de l'Europe élargie, à défaut d'une véritable « union européenne », ne paraît guère pouvoir être envisagé autrement qu'à travers la participation différenciée des Etats membres à certaines politiques communes, c'est-à-dire à travers « l'Europe à plusieurs vitesses » : au-delà de la réalisation d'un grand marché permettant la libre circulation des biens, des services et des hommes, ainsi que d'actions communes (agriculture, régions ...) visant à atténuer des déséquilibres trop graves, les domaines d'intervention de l'Europe feraient l'objet de coopérations spécifiques, associant, selon les opérations, tels ou tels Etats membres et sollicitant même des pays tiers.

Cette « Europe à géométrie variable » existe, il est vrai, déjà pour partie ainsi que l'illustrent : le système monétaire européen, au sein duquel l'Italie bénéficie pour sa monnaie de marges de fluctuation plus larges, et aux disciplines duquel ne se sont soumis ni le Royaume-Uni, ni la Grèce ; l'idée de défense européenne, relancée au sein de l'U.E.O. ; ou l'effort spatial, assumé par l'Agence spatiale européenne...

Mais elle sera vraisemblablement, pour la Communauté élargie, une nécessité absolue, imposée par son caractère hétérogène, les moyens limités de ses membres et l'inadaptation de son processus de décision.

Ce serait toutefois aussi un risque majeur de voir éclater le projet européen auquel nous sommes attachés et de le voir se dissoudre et se réduire en des actions cloisonnées, sans cohérence d'ensemble. Il y a là un danger auquel un Européen convaincu ne saurait se résoudre avec enthousiasme.

Pour toutes ces raisons, sans doute contradictoires et incertaines, mais que votre Commission a voulu objectives et complètes, le texte qui nous est proposé ne saurait inspirer que des sentiments mitigés. C'est pourquoi votre Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées – sur un sujet aussi important – ne peut que proposer à la Haute Assemblée de s'en remettre à la *sagesse du Sénat*, afin de laisser à chacun de nos collègues la possibilité de dresser, en conscience, la balance entre les aspects bénéfiques et les insuffisances des instruments interna-

tionaux qui nous sont soumis, entre le bien-fondé du principe politique poursuivi et les inconvénients de ses modalités de mise en œuvre, et finalement entre les convictions européennes de chacun et les conséquences préoccupantes des conditions d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté telles qu'elles nous sont proposées.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats membres des Communautés européennes, et le Royaume d'Espagne et la République du Portugal relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal, signé à Lisbonne et à Madrid le 12 juin 1985, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 3046 (7^e législature).