

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Espagne (29 novembre 1978)

Légende: Le 29 novembre 1978, la Commission européenne remet, malgré les difficultés pressenties, un avis favorable à l'ouverture des négociations pour l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne.

Source: Commission des Communautés européennes. Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhésion de l'Espagne, COM (78) 630 final. Bruxelles: 19.05.1978. 30 p.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/Avis_de_la_Commission_sur_la_demande_d_adhesion_de_l_Espagne_29_novembre_1978-fr-c14d983c-150a-4c65-9c47-1b74c76d43a2.html

Date de dernière mise à jour: 14/08/2011

Avis de la Commission au Conseil sur la demande d'adhésion de l'Espagne (Bruxelles, 29 novembre 1978)

COM(78) 630 final.

[...]

Industrie

32. Dans le secteur industriel il conviendra de répondre à trois exigences : éliminer le déséquilibre qui existe actuellement dans le démantèlement tarifaire entre la Communauté et l'Espagne; harmoniser les conditions cadre de concurrence, notamment du point de vue fiscalité et aides; associer rapidement l'Espagne aux actions de restructuration industrielle et aux disciplines communes prévues dans les secteurs en crise.

33. Le démantèlement tarifaire et paratarifaire devra partir de la situation née de l'Accord de 1970. Celui-ci, qui reflétait la situation existant au moment de sa conclusion, caractérisée par un écart de développement considérable entre la Communauté et l'Espagne, notamment dans le secteur industriel, avait prévu un désarmement décalé dans le temps pour permettre à l'Espagne de réduire cet écart. Cette situation est maintenant largement modifiée à la suite du développement très rapide de l'industrie espagnole; or, cette évolution ne s'est pas reflétée dans le niveau de réduction tarifaire, qui est resté figé, contrairement aux intentions des auteurs de l'Accord, à 57 % du côté communautaire contre 26 % du côté espagnol.

Il convient donc que, au plus tard, dès les premières années de la transition, cette disparité soit éliminée.

Le désarmement tarifaire frappera avec plus de vigueur les entreprises qui se sont développées ou qui survivent grâce à la protection que leur assure le tarif douanier ou les mesures paratarifaires. En Espagne, l'impact du désarmement tarifaire sera relativement important dans la mesure où certaines entreprises se sont développées et subsistent grâce à la protection d'un tarif douanier encore élevé auquel s'ajoutent des mesures paratarifaires. Cela peut concerner même certaines industries récemment implantées.

En outre, certains secteurs en crise, tant en Espagne que dans la Communauté, seront affectés par ce désarmement, si faible soit-il pour cette dernière, en raison même de la fragilité de leur situation actuelle.

Dans l'ensemble, les effets de la démobilité tarifaire et paratarifaire ne seront sensibles que dans un nombre de secteurs relativement limité. En effet, c'est davantage dans le domaine des restructurations nécessaires en Espagne et dans la Communauté que résident les véritables problèmes.

34. Il conviendra par ailleurs que l'Espagne élimine au plus tôt les anomalies qui affectent les conditions de concurrence, notamment du point de vue fiscal. La nécessaire mise en vigueur, au moment de l'adhésion, de la loi actuellement en voie d'élaboration sur l'introduction de la TVA y contribuerait dans une très large mesure.

35. Des industries espagnoles très compétitives et pour lesquelles la capacité actuelle d'absorption du marché est atteinte ou dépassée, s'ajouteront aux industries communautaires disposant également de capacités excédentaires. L'élargissement pourrait stimuler des investissements dans ces secteurs et amplifier ainsi les problèmes de surcapacité de la Communauté.

36. Il s'ensuit que dans les secteurs particulièrement affectés, comme les textiles ou la sidérurgie, les politiques de restructuration doivent être conçues et mises en oeuvre avec l'Espagne dès la phase de négociation. Si une intervention des pouvoirs publics s'avérait nécessaire dans d'autres secteurs pour encadrer et soutenir l'effort d'adaptation des entreprises, elle devrait répondre aux mêmes principes.

Agriculture

37. L'Espagne occupe une place particulière, du point de vue agricole, parmi les pays candidats : son

adhésion entraînera, en effet, pour la Communauté, une augmentation de 30 % de sa superficie agricole, de 31 % de sa population agricole active et de 31 % du nombre de ses exploitations.

38. Les problèmes découleront en premier lieu du taux d'auto-provisionnement que la Communauté élargie atteindra pour un certain nombre de produits.

En effet, la reprise des mécanismes de la politique agricole commune, et notamment des niveaux et des garanties de prix, ne manquera pas de stimuler le développement des potentialités de production, en induisant un accroissement des investissements attirés par la perspective d'une meilleure rentabilité. Ce développement affectera naturellement au plus haut degré les productions méditerranéennes. Or, la simple adjonction de l'Espagne à la Communauté actuelle conduirait, pour la plupart de ces produits à des taux d'auto-provisionnement voisins de 85 % au minimum et, dans certains cas, de plus de 120 %.

Les rapports du coûts de main-d'oeuvre renforceront la position concurrentielle de l'Espagne au moment où celle-ci bénéficiera de la libre circulation des produits dans la Communauté élargie, et constitueront donc un autre élément stimulant la production. Dans certains cas, par ailleurs, l'introduction d'une hiérarchie de prix différente pourrait déterminer la modification de l'équilibre actuel de la consommation.

Certes, les excédents que connaît la Communauté dans les secteurs déficitaires en Espagne, tels que les produits laitiers et la viande, pourraient être légèrement réduits. En revanche les éléments indiqués ci-dessus montrent que l'adhésion pourrait entraîner un accroissement dans la Communauté élargie des excédents de certains produits, en particulier le vin, l'huile d'olive et quelques fruits et légumes.

Même dans le cas où les potentialités existantes en Espagne s'avèreraient limitées, la sensibilité de certains produits, en raison d'une part de leur concentration dans des régions connaissant déjà de grandes difficultés de développement, et d'autre part des caractéristiques de la réglementation communautaire qui leur est appliquée, entraînerait la nécessité d'une progressivité prudente dans le processus d'intégration. Celui-ci doit notamment s'harmoniser avec les ajustements de l'ensemble de l'économie. Il requiert la mise en oeuvre de mécanismes appropriés visant à amortir les heurts pouvant se produire au cours de la période de transition. Ce processus implique en même temps la poursuite de l'effort communautaire en vue de compléter la politique agricole commune par la mise en oeuvre d'organisations de marché pour certains produits qui ne sont pas couverts par de telles organisations (viande ovine, pommes de terre de primeurs, alcool) ainsi que par le renforcement des disciplines de certaines des organisations de marchés existantes.

39. L'élargissement entraînera par ailleurs un accroissement plus que proportionnel des problèmes liés aux carences structurelles des exploitations et aux écarts de revenus des agriculteurs. Il en résultera la nécessité d'accentuer l'effort visant à réduire les différences de productivité entre les exploitations dans la Communauté. Les actions structurelles devront être adaptées aux exigences régionales et sectorielles et prendre en considération en particulier la situation des régions les plus défavorisées et qui par ailleurs seraient les plus affectées par l'adhésion de l'Espagne. La participation financière de la Communauté devra tenir compte du degré d'acuité des problèmes se posant dans ces régions.

40. L'accroissement des problèmes, tant structurels que de marché, rendra encore plus nécessaire la cohérence entre les actions communautaires et les actions nationales engagées dans les différents domaines. Il importe, à cet égard, de veiller à ce que les choix en matière de politique commune de marché ne constituent pas d'obstacles à la résorption des écarts de revenus ou même, dans un contexte plus large, des écarts de développement. La recherche d'une compatibilité accrue des économies des différents Etats membres devra, dans la perspective de l'Union Economique et Monétaire, orienter de plus en plus les différentes politiques sectorielles.

41. La politique agricole commune aboutit, par le biais des moyens mis en oeuvre, à des transferts de ressources. Il importe que son utilisation soit de plus en plus orientée vers la réduction de certains déséquilibres sectoriels ou régionaux et n'ait pas comme résultat de les accroître, comme cela a été souvent le cas jusqu'ici.

42. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les problèmes les plus aigus auxquels est et sera confrontée la Communauté en agriculture, qu'il s'agisse des excédents, des écarts structurels ou, plus encore, des difficultés liées aux perturbations monétaires, ne sont que la composante agricole d'une problématique qui concerne l'économie communautaire dans son ensemble. Il paraît par conséquent évident qu'une politique sectorielle, même bien dotée du point de vue budgétaire et efficace sur le plan des moyens, ne peut résoudre complètement ces problèmes.

Pêche

43. Dans le secteur de la pêche, le déséquilibre actuel entre le tonnage de la flotte espagnole et les zones de pêche ouvertes à ce pays rendra nécessaire, compte tenu de la situation analogue dans la Communauté, la réorganisation de la flotte et la reconversion d'un nombre important de pêcheurs. Il pourrait également affecter la répartition des quotas dans les zones de pêche communautaires. Il s'agit ici d'une problématique que les Etats membres ont déjà affrontée dans ce secteur.

Aspects sociaux

44. Les mesures de restructuration déjà entamées dans plusieurs secteurs industriels, tant en Espagne que dans la Communauté, et qui doivent être développées et stimulées en vue de l'adhésion, risquent, dans un premier stade, d'augmenter les suppressions d'emploi. L'hypothèse d'une accélération de l'exode rural, liée au processus de l'adhésion et aggravant cette situation ne peut être écartée.

D'autre part, l'évolution escomptée de la population en âge actif fait apparaître en Espagne, encore plus que dans la Communauté, une augmentation sensible d'ici 1985 du nombre de jeunes en quête d'un premier emploi. De même, le taux d'activité féminin étant bien plus bas en Espagne que dans la Communauté, il est prévisible que de fortes pressions s'exerceront sur le marché de l'emploi de la part de la main-d'oeuvre féminine.

Dans ces conditions, la propension à émigrer, traditionnelle en Espagne, pourrait s'accroître si le chômage continuait à augmenter, au risque d'alimenter des flux migratoires à destination de la Communauté. Certes, les travailleurs espagnols ne représentaient en 1977 qu'environ 10 % du total de la main-d'oeuvre étrangère - en provenance de pays non membres - occupée dans les Etats membres de la Communauté et l'expérience a démontré qu'en général la demande de main-d'oeuvre est le facteur déterminant des flux migratoires même dans une situation de libre circulation. Cependant, les pressions migratoires potentielles justifient qu'un mécanisme de sauvegarde et des étapes de libération progressive soient prévus en ce qui concerne l'accès à l'emploi, susceptibles d'éviter des mouvements de main-d'oeuvre désordonnés.

45. L'ampleur des problèmes que connaîtra la Communauté élargie dans le domaine de la main-d'oeuvre renforce encore la nécessité qu'une attention particulière soit portée à l'emploi dans la coordination communautaire des politiques économiques et sociales des Etats membres.

Cette coordination devra s'assigner comme objectif final, dans le domaine de l'emploi, de réduire progressivement les disparités entre les taux d'emploi par régions que connaîtra la Communauté. Dans le cadre de cet objectif, il importe essentiellement d'éviter que la migration ne soit le résultat de la contrainte du chômage.

Au niveau des mesures sociales d'accompagnement, il importe de souligner que toute action visant à la création d'emplois supplémentaires serait entravée si des efforts accrus dans le domaine de la formation professionnelle de la main-d'oeuvre, notamment agricole, n'étaient pas accomplis. Afin que la reconversion de la main-d'oeuvre, libérée par les restructurations, puisse se réaliser progressivement, sans heurts graves, la Communauté devra contribuer aux actions que les Etats membres mettront en oeuvre pour assurer, en attendant leur réemploi, le maintien du revenu des travailleurs, touchés par ces mutations, dans les régions les plus affectées par l'adhésion et où la faiblesse des structures économiques rend très difficiles les possibilités de réemploi.

Aspects régionaux

46. Dans la Communauté élargie la proportion des régions peu développées, confrontées à des problèmes de reconversion et caractérisées par un environnement économique faible sera sensiblement plus élevée.

47. Par ailleurs, en Espagne, la restructuration prévue des secteurs industriels en difficulté et les contraintes propres au secteur artisanal, fort étendu dans le pays, laissent entrevoir des problèmes d'adaptation et de reconversion particulièrement aigus au niveau de certaines provinces.

Dans la Communauté actuelle les difficultés d'un certain nombre de régions peu développées, déjà, aggravées par l'impact de la crise, seront ultérieurement accentuées en raison des adaptations résultant de l'intégration progressive de l'économie espagnole.

En particulier, certaines régions communautaires, parmi lesquelles le Mezzogiorno et les régions méridionales de la France, qui déjà bénéficient moins que d'autres des possibilités ouvertes par les politiques communautaires, se trouveront exposées à une concurrence accrue, notamment dans le domaine agricole. Ce problème est particulièrement difficile du fait que pour longtemps encore l'essentiel de leurs ressources ne pourra provenir que des productions agricoles méditerranéennes.

Pour les régions françaises limitrophes de l'Espagne, ces problèmes se trouveront aggravés, dans un premier stade, par les tensions socio-politiques que créera, dans la situation économique rappelée ci-dessus, l'impact de la concurrence de régions fortement compétitives dont elles ont, jusqu'à présent, été protégées. Toutefois, à terme, l'existence de pôles d'industrialisation des deux côtés de la frontière fait prévoir l'établissement d'une zone industrielle transfrontalière dont les effets positifs ne doivent pas être sous-estimés.

48. Par ailleurs, l'adhésion risque d'avoir pour effet de privilégier les zones motrices de développement et, par conséquent, de contribuer à accroître les déséquilibres régionaux dans la Communauté élargie. Il est donc indispensable de mettre en place rapidement les mécanismes permettant d'en maîtriser les effets.

Dans cette optique, il conviendra de mettre en oeuvre des actions d'envergure et de longue haleine dans le cadre de programmes régionaux, élaborés dans la perspective de l'adhésion et co-financés par la Communauté et les Etats membres concernés, et à cet effet que des moyens financiers adéquats soient mis à la disposition de la politique régionale de la Communauté. Cette action sera étendue aux zones moins développées de l'Espagne, après l'adhésion.

Relations extérieures

49. Celle-ci aura un double impact sur les relations extérieures de la Communauté. D'une part, elle augmentera encore sa puissance commerciale qui est déjà la première du monde. D'autre part, elle se répercutera sur certains aspects de la politique extérieure, soit sur les relations avec les pays industrialisés, soit, et surtout, sur les relations avec les pays méditerranéens.

50. En ce qui concerne les relations avec les pays industrialisés, l'adhésion de l'Espagne peut entraîner quelques difficultés pour certains secteurs. Cependant ses effets seront globalement positifs en raison de l'ouverture du marché espagnol à leurs produits, grâce au considérable abaissement du tarif espagnol, dû à son alignement sur le TIC et, pour certains pays, à la reprise par l'Espagne des Accords de libre échange, ainsi qu'à l'élimination des barrières non tarifaires, due à la reprise de la politique commerciale commune.

51. En revanche, les relations avec les pays en voie de développement dont les exportations sont les plus concurrentes de celles de l'Espagne verront s'accroître les difficultés qu'elles connaissent déjà.

En effet, les exportations des produits pour lesquels l'Espagne bénéficie vis-à-vis des pays membres de certains avantages comparatifs auront tendance à se développer, ce qui répond d'ailleurs à l'objectif de réduction de l'écart de développement entre l'Espagne et la Communauté. Mais les principaux produits d'exportation des pays méditerranéens (principalement Israël, Maroc, Tunisie, Chypre) sont généralement

parmi ceux sur lesquels l'Espagne peut compter pour améliorer sa balance commerciale vis-à-vis des autres pays membres. C'est donc pour certains partenaires méditerranéens de la Communauté que les conséquences de l'adhésion seront les plus graves. La Communauté doit mener avec eux, dès que possible, une politique de concertation active, rechercher les voies et moyens permettant de restructurer les échanges. Cet effort commun devra être convenu rapidement pour prendre ses effets pendant le processus de l'élargissement. Il est inutile de souligner que de telles adaptations ne peuvent s'effectuer que dans des délais relativement longs, ce qui justifie la proposition d'en convenir rapidement.

52. Par ailleurs, l'établissement de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté aura des répercussions sensibles sur les possibilités d'emploi des travailleurs originaires des pays méditerranéens. Or, les transferts d'économies de leurs ressortissants employés dans la Communauté constituent un élément important de la balance courante de ces pays. Compte tenu des limites prévisibles que l'amélioration de l'emploi enregistrera dans la meilleure hypothèse, cet élément pourra se révéler particulièrement important.

Conclusions

53. Les chapitres qui précèdent ont mis en lumière l'ampleur et la complexité des problèmes que pose l'adhésion de l'Espagne. Celle-ci comporte la nécessité, d'une part, pour le pays candidat de reprendre tout l'acquis communautaire et, d'autre part, d'assurer une intégration sans heurt des économies en présence.

L'application des Traités et de l'acquis communautaire constitue pour tous les membres de la Communauté la règle fondamentale à laquelle il ne peut être dérogé, en cas d'adhésion, qu'à travers des exceptions strictement limitées tant sur le fond que dans le temps. C'est pourquoi la durée de la période au terme de laquelle doit être assurée l'unicité du marché commun, et notamment la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, doit être fixée en même temps que sa portée, en fonction des problèmes que pose chaque cas particulier et notamment chaque secteur, tant dans la Communauté que dans les pays candidats.

Cette règle qui, par l'article 8 du Traité de Rome, avait régi la mise en place de la CEE, a déterminé par la suite les modalités retenues pour les différentes adhésions.

[...]

58. Mais le processus d'intégration ne peut se limiter à l'élimination des droits de douane ou des restrictions quantitatives. Les développements précédents ont fait apparaître que, dans le cas de l'adhésion de l'Espagne, les conditions qui permettront l'insertion, sans perturbations trop graves, de l'économie espagnole dans celle de la Communauté, ne seront remplies que si des mesures d'amélioration de certaines structures sectorielles et régionales sont prises ou développées dans la Communauté. Ils montrent également que l'intérêt mutuel conduira la Communauté et l'Espagne à veiller à la convergence des objectifs poursuivis et à la compatibilité des moyens mis en œuvre.

Dans l'industrie, la Commission rappelle la nécessité que soient entreprises, le plus rapidement possible et au plus tard dès l'ouverture des négociations d'adhésion, les concertations nécessaires à la participation de l'Espagne dans la détermination et la mise en œuvre des politiques communautaires visant à la restructuration des secteurs en crise. La réalisation de la libre circulation des marchandises serait ainsi liée au respect par l'Espagne des disciplines communes convenues à cet effet; en contre-partie, l'Espagne bénéficierait des mesures de soutien que la Communauté prévoierait.

En agriculture, il s'agira également de poursuivre, avant l'adhésion, l'action communautaire portant sur les structures ou sur certaines organisations de marché. Il importera également d'entreprendre avec l'Espagne une concertation active afin d'éviter que des mesures divergentes n'aggravent les difficultés que pourrait rencontrer la Communauté élargie.

59. Enfin, en ce qui concerne les actions engagées par les Etats membres notamment en faveur des régions susceptibles d'être touchées par l'élargissement, la Communauté devra leur apporter sa contribution.

60. Plus généralement, les actions de préparation doivent permettre d'aboutir, tant en industrie qu'en agriculture, à une harmonisation aussi complète que possible des conditions de concurrence. Elles doivent également permettre d'atténuer progressivement les problèmes régionaux qui risqueraient, par le seul fait de l'élargissement, d'être exacerbés dans la Communauté. C'est seulement dans ce contexte que la libre circulation des marchandises pourra s'effectuer sans risquer de créer de trop graves perturbations.

61. Compte tenu de la situation que connaissent actuellement les marchés de l'emploi, l'établissement de la libre circulation des travailleurs, s'il n'était pas accompagné d'un rapprochement des conditions de travail, peut créer de sérieuses difficultés d'ordre social et politique.

62. Les indications précédentes montrent la nécessité de pouvoir conserver, pendant toute la durée de la période de transition, des mesures d'encadrement de la libre circulation des travailleurs et des marchandises et en particulier la possibilité d'appliquer, de part et d'autre, une clause de sauvegarde générale.

63. La durée qu'implique le succès des actions envisagées rend indispensable de les entreprendre sans tarder et notamment d'entrer au plus tôt en concertation avec l'Espagne pour les actions et disciplines communes à déterminer avec elle.

64. Supposant la mise en oeuvre effective des différents principes énoncés ci-dessus, la Commission estime que les mesures transitoires devraient se situer à l'intérieur d'une période de 10 ans. La durée de chacune des dispositions transitoires sera fixée en négociation. Si, au cours de la période de transition, les conditions étaient réunies permettant de modifier le calendrier du processus d'intégration dans l'un ou l'autre secteur, le Conseil pourrait en décider.

65. La nécessité d'entreprendre avec détermination les actions nécessaires à la réussite de l'élargissement, et notamment de l'intégration de l'Espagne, pose une fois de plus la question de la capacité décisionnelle de la Communauté. La Commission rappelle à ce sujet l'importance de cette question. Elle a, à cet égard, indiqué les voies et moyens permettant selon elle, d'une part, la réalisation des objectifs visés ci-dessus et, d'autre part, le renforcement nécessaire du pouvoir décisionnel de la Communauté élargie, dans les documents COM(78) 120 et 190 précités. Elle insiste sur la nécessité de résoudre rapidement ces questions, car l'élargissement risque d'aggraver les difficultés de la Communauté dans l'établissement et la mise en oeuvre des politiques communes, dans la mesure où il augmentera l'hétérogénéité des situations des Etats membres.

66. Au terme de ces considérations, la Commission fait part au Conseil de son avis favorable sur la demande d'adhésion de l'Espagne à la Communauté. Elle estime que les négociations en vue de cette adhésion devraient s'ouvrir dans les meilleurs délais et être menées avec la volonté de trouver les solutions les plus satisfaisantes aux problèmes en présence.

En outre, elle souligne à nouveau la nécessité d'entreprendre en même temps les actions concertées à conduire en parallèle avec les négociations.