

INTERVENTION DE M. NATALI

(Conférence de la Fondation Konrad Adenauer, Bruxelles - les 2 et 3 décembre)

1982

" L'ELARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE VERS LE SUD "

L'élargissement vers le Sud est un des défis majeurs que la Communauté a eu à relever depuis sa naissance. L'enjeu est de taille. Enjeu politique tout d'abord, à la fois pour les pays candidats et pour la Communauté et, au delà d'eux, pour l'Occident tout entier.

Pour les candidats, on l'a dit et répété cent fois, il y va de la consolidation de leur démocratie fraîchement restaurée. A force de ressasser cet argument, on en arrive à le dévaluer, à le banaliser et à perdre de vue sa signification réelle. La proclamation répétée suffit trop souvent à apaiser notre conscience et à nous dispenser d'agir dans le concret. C'est une grande responsabilité politique que nous prenons là par inertie, et les velléités périodiques de "Golpe" des éléments inconsolables de l'armée espagnole sont là pour nous ramener à la réalité.

Pour la Communauté, l'élargissement se traduira par l'accroissement de son influence mondiale, notamment grâce à un resserrement de ses liens avec les pays en voie de développement qui se sont trouvés ou se trouvent encore dans la mouvance politique ou culturelle des pays candidats. En posant, par ailleurs le problème des relations avec les pays méditerranéens en termes inéluctables, il entrainera la Communauté à les repenser, pour les consolider et les approfondir. Et je n'ai pas besoin de souligner ici l'impact politique qu'aura le succès, ou l'échec, d'une politique euro-méditerranéenne qui fera ou non de la Communauté le partenaire actif du développement des pays de cette région, et de celle-ci une aire de plus grande stabilité dans l'intérêt de l'Occident tout entier, et de la paix mondiale.

Enjeu économique ensuite. Et je voudrais à ce sujet préciser de façon catégorique ce que l'on a trop tendance à oublier ou à négliger. A savoir que l'élargissement constituera dans l'immédiat pour la Communauté une opération économique globalement profitable assortie de quelques difficultés réelles mais surmontables ; et pour les candidats une opération, certes avantageuse à terme, mais plutôt périlleuse dans l'immédiat.

.../...

Une opération bénéfique pour la Communauté : Celle-ci a en effet tout à gagner à l'ouverture de marchés aujourd'hui encore très protégés, surtout le marché espagnol, fort de 35 millions d'habitants, et appelé à une expansion porteuse de grandes potentialités. Et cela d'autant plus qu'elle a, pour ce qui la concerne déjà pratiquement ouvert son propre marché aux produits industriels des candidats, par les accords commerciaux qui nous lient à ceux-ci, et surtout par le fameux accord de 1970 avec l'Espagne dont l'adhésion de ce pays viendra corriger le déséquilibre. Même dans le secteur agricole, ne perdons pas de vue comme on le fait trop souvent, que les pays candidats sont importateurs nets et que notre agriculture continentale peut voir s'ouvrir à elle des marchés aujourd'hui approvisionnés surtout par le marché mondial.

Les difficultés affecteront certains secteurs limités de l'économie communautaire. Le textile ou la sidérurgie, dans le secteur industriel. Mais nous avons toutes raisons de penser que ces problèmes trouveront une solution raisonnable dans le cadre des mesures de concertation qui se mettent en place dans la Communauté et avec les candidats, et que l'insertion des économies au cours de la période transitoire ne devrait pas provoquer de heurts importants. C'est donc essentiellement dans le secteur des productions agricoles méditerranéennes que nous aurons à surmonter les réelles difficultés économiques et sociales de l'élargissement. Il s'agit en effet du secteur le plus fragile de notre agriculture qui devra affronter la concurrence du secteur le plus fort et le plus dynamique de l'agriculture espagnole, qui constitue, et de loin, le principal producteur dans ce secteur délicat. Et, à la différence de ce qui se passe pour le secteur industriel, l'adhésion ouvrira à l'Espagne, dans le secteur agricole, un marché encore très protégé, dans la mesure où l'accord de 1970 a maintenu intacts les mécanismes de protection de la PAC. Je ne m'étendrai pas sur cette question connue de tous : je me bornerai à rappeler quelques faits : Tout d'abord, malgré quelques actions non négligeables de la Communauté en faveur de l'agriculture méditerranéenne, nous sommes loin encore de l'équité entre le traitement réservé par la PAC à cette agriculture et celui qu'elle accorde aux productions continentales. Ensuite, et en raison notamment de ce développement inéquitable de la PAC, l'écart entre les régions centrales et les régions méditerranéennes périphériques de la Communauté, loin de se réduire, s'est notablement accru depuis la naissance de la Communauté. Enfin, le tissu économique de ces régions reste largement tributaire d'une agriculture obsolète à un moment où la crise, et notamment la situation de

.../...

L'emploi qu'elle engendre, rend très difficile la réalisation des nécessaires restructurations qu'appelle la situation de cette agriculture. Elle ne facilite pas non plus la mise en place d'une action communautaire intégrée, qui dépasse le seul domaine agricole, pour amorcer le rattrapage des régions méditerranéennes de la Communauté, action dont la Commission a souligné dans son rapport sur le mandat du 30 mai, l'impérieuse nécessité.

Certes, cette situation est celle que nous connaissons aujourd'hui, telle qu'elle résulte d'une évolution qui s'est amorcée depuis une dizaine d'années et qui ne doit donc rien à l'élargissement. Mais c'est un fait aussi que celui-ci ne pourra, sans mesures d'accompagnement que la Commission n'a cessé de préconiser de façon insistante depuis 1978, qu'accentuer encore le déséquilibre que je viens de mentionner, et, avec lui, la fracture entre le Nord et le Sud de la Communauté que nous avons le devoir d'éviter.

En ce qui concerne les pays candidats, j'ai dit que leur adhésion, politiquement nécessaire à court terme, économiquement indispensable à plus longue échéance, sera au départ, un exercice périlleux. Il le sera, à la fois dans l'agriculture et dans l'industrie ; pour le Portugal comme pour l'Espagne. Là encore, je n'entrerai pas dans le détail de situations connues, me bornant à en rappeler les grands traits.

En agriculture, les deux candidats, le Portugal surtout, connaissent une situation de déficit qui les conduit à importer une grande partie des produits de base nécessaires à leur alimentation, ce qui crée quelques problèmes pour leur balance commerciale, problème extrêmement préoccupant pour le Portugal. Ils importent essentiellement du marché mondial. L'application de l'acquis aura donc pour effet d'accroître leur problème de balance commerciale, soit qu'ils réorientent leur approvisionnement vers la Communauté excédentaire, ce qui serait dans la logique de leur adhésion, soit qu'ils acquittent les prélèvements à l'importation des pays tiers... ce qui pourrait également poser des problèmes d'équité du point de vue de leur participation aux ressources budgétaires de la Communauté. Mais il y a plus : Nous ne devons pas perdre de vue que de nombreuses régions portugaises, mais aussi du Nord et du Centre de l'Espagne vivent de l'agriculture, et donc de ces productions continentales dans des conditions tout à fait comparables à celles de nos régions méditerranéennes les plus défavorisées, et que l'adhésion de leur pays à la Communauté expose donc ces régions à des effets de même nature que ceux que je viens de rappeler pour nos régions méridionales. Ajoutez à cela

.../...

que la situation de l'emploi est plus grave encore en Espagne et au Portugal que dans nos régions les plus atteintes par le chômage.

Dans le secteur industriel, les candidats auront à faire face à une augmentation accrue de la concurrence de la Communauté d'abord, mais aussi des pays tiers. Leurs marchés, surtout le marché espagnol, sont encore très protégés par un tarif très élevé même vis-à-vis de la Communauté. L'élimination des droits vis-à-vis des pays membres, et vis-à-vis des pays avec lesquels nous avons des accords de libre échange et en particulier les pays de l'AELE, ou des pays préférentiels, ceux de Lomé et les pays méditerranéens en particulier, créer donc chez eux des conditions difficiles pour leur industrie. Ceci est moins vrai pour le Portugal qui a davantage désarmé son tarif vis-à-vis de la Communauté et de l'AELE que pour l'Espagne. Mais il faut ajouter à cette protection tarifaire, celle qui résulte de barrières non tarifaires, d'ordre fiscal ou administratif. Il faut enfin y ajouter la reprise erga omnes du tarif extérieur commun, dont le niveau de protection est finalement marginal par rapport au leur. Tout cela va venir frapper des industries fragiles, aux structures dépassées, à la productivité plus basse que la nôtre, ce qui "corrige" en partie au moins les différences de coûts salariaux. Et cet impact aura lieu rapidement, car l'élimination des aides ou de la plupart des barrières non tarifaires n'est pas soumise à transition et, pour l'Espagne, au moins, l'application de la TVA au jour même de l'adhésion est déjà chose acquise.

Nous devons donc veiller à adopter les mesures nécessaires pour éviter que le tissu industriel, comme le tissu économique des régions les plus défavorisées des pays candidats, ne soient détruits par leur adhésion. Sinon, nous nous trouverions confrontés à de graves problèmes communautaires additionnels. Cela implique, tout d'abord, la compréhension de la Communauté pour la nécessaire gradualité de la reprise par les candidats de l'acquis communautaire. Cela implique ensuite et surtout, une participation importante de la Communauté aux mesures de soutien sectorielles et régionales que devront mettre en place les pays candidats.

Reste une dimension de cette problématique d'ensemble dont je voudrais maintenant dire quelques mots : la nécessaire mise en oeuvre de la politique méditerranéenne de la Communauté élargie. Vous connaissez les données de ce problème : Une politique globale méditerranéenne, démarrée en 1972, et qui traverse depuis quelques années une crise qui va grandissant, qui conduirait, à brève échéance au point de rupture même sans l'élargissement, mais

sur laquelle celui-ci risque de peser d'un poids supplémentaire. Les éléments de cette crise vous sont connus : l'homogénéité de la zone méditerranéenne fait que ce sont les mêmes que ceux que nous venons de survoler, aussi bien dans le rappel de nos problèmes méridionaux internes que dans celui des difficultés sectorielles de l'élargissement. La Commission a fait part au Conseil, en juin dernier, de ses réflexions et de ses orientations sur cette politique méditerranéenne future. Elle y montre la nécessité de sauvegarder les courants d'exportation de nos partenaires méditerranéens sur le marché communautaire, de développer vigoureusement la coopération commerciale, technique, technologique et financière pour mieux participer au nécessaire développement de nos partenaires méditerranéens, en faisant jouer au maximum les complémentarités, les réorientations de production ou de débouchés et tous les mécanismes propres à diminuer les tensions. Elle y montre enfin quel bénéfice politique évident, mais aussi économique important, la Communauté, dans son ensemble, retirera de la mise en oeuvre de cette politique et du développement de cet ensemble méditerranéen qui absorbe déjà 10 à 12% de nos exportations totales, nous laisse déjà chaque année un excédent commercial d'une dizaine de milliards de dollars, et se trouve contraint, par sa démographie, à une expansion soutenue. Mais il est évident que ce bénéfice global résulte d'un très grand avantage pour nos régions centrales et septentrionales et à de sacrifices accrus pour nos régions méridionales, ce qui n'est pas possible à réaliser sans rupture, et ce qui nous contraint par conséquent à accentuer à leur égard nos politiques de solidarité.

Et j'en arrive tout naturellement aux conclusions essentielles qui se dégagent de cette brève introduction à l'élargissement de la Communauté vers le Sud et aux décisions politiques qu'il requiert et auxquelles la Communauté ne pourra échapper.

L'élargissement aura eu l'immense mérite de révéler, et de poser en termes inéluctables, une série de problèmes que connaît la Communauté et qui gravitent autour de l'aire méditerranéenne et des difficultés que cette zone doit affronter. Difficultés communes qui ne pourront être affrontées qu'en commun ; difficultés dont la solution est à la fois indispensable à la cohésion de la Communauté et conforme à son intérêt politique et économique profond.

L'élargissement, c'est le renforcement de l'influence de la Communauté c'est aussi l'extension de son marché intérieur avec ce qu'il recèle de possibilités économiques nouvelles. De son succès ou de son échec dépendra largement la cohésion ou la dilution de la Communauté. Et nous avons vu que le succès

passer impérativement par un soutien aux zones et aux secteurs qu'il menace chez les candidats comme dans la Communauté actuelle, car l'élargissement, c'est aussi plus de régions défavorisées, plus de chômeurs, plus de pression sur l'agriculture faible. C'est donc plus de politique régionale, plus de politique sociale, plus de mesures agricoles d'orientation surtout, mais aussi de soutien.

La politique méditerranéenne c'est un impératif politique pour la Communauté, dans l'intérêt du maintien des valeurs occidentales, et de la sauvegarde de la paix, c'est aussi plus d'exportations de biens d'équipement, de produits agricoles de base ; c'est aussi, pour nous plus d'emplois et une meilleure, ou en tous cas une moins mauvaise, balance commerciale. Mais c'est aussi plus d'aide au développement, plus de concurrence pour nos régions méridionales et donc, nécessairement, plus de moyens pour leur permettre de survivre et de participer aux bénéfices de ces politiques à proportion de leurs intérêts, de leurs possibilités et de leurs sacrifices. On ne peut prétendre charger toujours plus les mêmes secteurs et les mêmes régions au nom de l'intérêt général, si légitime et si réel soit-il.

La Commission, dans l'inventaire et les propositions qu'elle vient d'adresser au Conseil européen sur les problèmes de l'élargissement, a mis l'accent sur cet aspect de la problématique d'ensemble. Elle a montré que, si l'élargissement soulève pour la Communauté quelques difficultés réelles, sérieuses, celles-ci restent limitées, sectorielles, et donc solubles. Je voudrais souligner d'ailleurs encore une fois d'une part, que ces difficultés sont déjà sur notre table sans que l'élargissement n'y soit pour rien, et d'autre part que celui-ci, s'il leur apporte parfois une dimension nouvelle et accrue, constitue aussi à la longue, et en profondeur, le moyen de les résoudre. Mais elle a montré aussi que les solutions passent, comme je viens de le rappeler, par l'approfondissement des politiques de solidarité. En nous contraignant à cet approfondissement, je voudrais souligner d'ailleurs, qu'il nous contraindra à nous engager sur la voie de la relance européenne, par plus de cohésion dans les politiques et plus de prise en main par la Communauté, à travers la mise en place de nouvelles politiques communes, des problèmes qui conduisent actuellement les différents Etats membres au repli sur soi, au cloisonnement plus ou moins larvé des marchés, donc à la décadence de la Communauté, et, à brève échéance au résultat inverse que celui que l'on recherche.

.../...

C'est pourquoi, la Commission souligne aussi, dans cet inventaire, que "le refus d'accroissement des ressources propres impliquerait en fait une révision fondamentale des politiques communautaires actuelles, et le renoncement à l'ambition de mettre en oeuvre les politiques nouvelles, dont la Communauté a besoin pour renforcer sa capacité, notamment en matière industrielle et technologique et pour rencontrer l'aggravation des disparités régionales", et tout cela précise, d'ailleurs, la Commission, "indépendamment de l'élargissement".

Je voudrais donc être clair sur ce point, car le temps ne peut plus être à l'ambiguïté et aux faux fuyants. Refuser l'augmentation des ressources propres de la Communauté c'est, de toute façon, la condamner à l'éclatement à brève échéance. Mais c'est surtout condamner l'élargissement immédiatement, car les conditions même de son succès, et pour les candidats l'assurance que leur adhésion ne les conduit pas à l'effondrement économique, ne peuvent être rencontrées, et sans délai, que par la mise en place de politiques exigeant des transferts accrus. Nul ne peut donc prétendre à la fois vouloir l'élargissement pour des motifs politiques évidents et sérieux, en pensant par ailleurs en recueillir les bénéfices économiques, et refuser à la Communauté les moyens de le réaliser, c'est-à-dire, en fait, en pensant le faire payer par ceux qui, dans la Communauté actuelle ou chez les candidats en subiront le choc immédiat, et qui se trouvent être parmi les moins armés pour faire face à cette situation nouvelle. Les échéances inéluctables sont désormais proches et il est temps par conséquent de sortir les cartes des manches et de les abattre sur la table.