

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (82)757

Vol. 1982/0229

Historical Archives of the European Commission

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

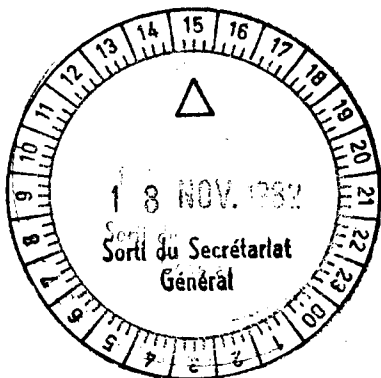
COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(82) 757 final

Bruxelles, le 12 novembre 1982

PROBLEMES DE L'ELARGISSEMENT :
Inventaire et propositions

(Communication de la Commission au Conseil européen,
Copenhague, 3 et 4 décembre 1982)



COM(82) 757 final

La Commission présente dans le document ci-après sa réponse aux chefs d'Etat et de gouvernement qui, lors du Conseil européen des 28-29 juin, lui avaient demandé de faire un inventaire des problèmes relatifs à l'élargissement ainsi que de formuler des propositions appropriées.

Pour ce faire, la Commission s'est inspirée :

- des considérations avancées par les chefs d'Etat et de gouvernement en réponse à la lettre que leur avait adressé le Président de la Commission ;

- des éléments accumulés depuis l'engagement des négociations ;

- des données mises à jour ou des études particulières qu'elle a menées à cette fin.

La Commission a résumé son analyse des problèmes et les orientations qu'elle suggère dans un texte court pour n'exposer aux chefs d'Etat et de gouvernement que les lignes essentielles de son raisonnement et de ses propositions. Elle présente en annexe à ce document des éléments plus spécifiques rappelant les données particulières et techniques des problèmes qu'elle aborde.

La Commission a fondé sa démarche sur le principe que l'objectif politique de la Communauté est de réaliser l'élargissement dans des délais raisonnables. Elle a pris note, à cet égard, que les membres du Conseil européen ont, unanimement, réitéré leur volonté politique dans ce sens.

La finalité des propositions que formule la Commission est d'offrir les lignes de comportement et de négociation permettant de surmonter, de part et d'autre, les obstacles qui, jusqu'à présent, ont retardé l'aboutissement du processus d'élargissement.

I. Considérations liminaires

Deux considérations s'imposent : elles concernent l'état actuel d'avancement des négociations d'adhésion avec le Portugal et l'Espagne et le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Jusqu'à présent, les négociations d'adhésion, menées avec chacun des pays candidats sur base de ses mérites propres, ont avancé dans un grand nombre de chapitres, parmi lesquels certains peuvent être considérés comme réglés dans l'attente d'un accord d'ensemble.

Les travaux avec l'Espagne doivent encore progresser dans des chapitres déterminants de la négociation, tels l'Union douanière pour les produits industriels, les relations extérieures, la CECA et il reste à engager, quant au fond, les négociations avec les deux candidats dans les chapitres des affaires sociales, de la pêche et de l'agriculture. Les soucis de l'Espagne et du Portugal à propos de leur situation budgétaire pendant la période de transition après l'adhésion n'ont pas encore pu être appréciés; les résultats concrets de la négociation font en effet défaut sur des éléments aussi essentiels de la question que le rapprochement des prix et des aides en matière agricole. Il faut enfin régler les questions soulevées par la participation de l'Espagne et du Portugal aux Institutions de la Communauté.

Ces négociations n'ont pas révélé de problèmes qui n'avaient pas été identifiés auparavant. L'analyse qu'avait présentée la Commission à propos de l'élargissement aussi bien dans ses "réflexions d'ensemble" que dans ses "Avis" et propositions ultérieures demeure donc pour l'essentiel, d'actualité.

Toutefois, dans l'évaluation des conditions et des conséquences de l'élargissement, l'importance de deux éléments s'est accrue au cours de ces dernières années.

Tout d'abord, l'environnement économique de l'élargissement s'est fortement dégradé. La Commission avait clairement indiqué, particulièrement dans ses "réflexions d'ensemble" que "le retour à une croissance suffisamment rapide et durable apparaissait comme une condition majeure pour surmonter les graves problèmes de politique économique qui se posent" et ainsi asseoir "la capacité réciproque des candidats et de la Communauté à surmonter les obstacles liés à la restructuration et à l'intensification de la concurrence" (1).

Force est de constater que la persistance de la crise économique n'a pas permis d'atteindre un tel objectif. L'hypothèse, apparue comme réaliste, d'une croissance de l'ordre de 3 à 4 % n'a pas été vérifiée, rendant plus ardu, aussi bien dans la Communauté qu'en Espagne et au Portugal, le problème de l'emploi et plus difficile encore la solution des problèmes de restructuration notamment dans les secteurs où existent de fortes capacités excédentaires de production et d'importants problèmes de concurrence au niveau international.

Pour l'avenir, la perspective d'un retour prochain et durable à des taux de croissance de l'ordre de ceux envisagés précédemment demeure incertaine.

Le second élément à prendre en compte concerne l'évolution interne de la Communauté actuelle. Des problèmes fondamentaux, accentués par l'impact de la crise économique sont actuellement posés en dehors même du cadre de l'élargissement dont la perspective en rend toutefois la perception plus aigue. Il s'agit des reconversions douloureuses que la Communauté a entreprises dans plusieurs secteurs en crise. La coordination des efforts au niveau communautaire et, notamment, la mise en place de disciplines communes ont permis d'encadrer le processus d'ajustement. Il s'agit aussi de définir les domaines et moyens nouveaux dont disposera, à l'avenir, la Communauté pour se développer. A cet égard, il convient de souligner que la Communauté est aujourd'hui très proche du plafond de 1 % en matière de TVA. Il s'agit, enfin, des difficultés, plus que jamais ressenties, qui caractérisent le processus décisionnel dans le cadre des Institutions.

.../...

(1) Aspects économiques et sectoriels de l'élargissement
COM(78) 200 final p. 104.

II. Orientations générales

Au stade actuel des négociations, la Commission considère que doivent être confirmées les trois orientations générales suivantes, de sorte que soit assuré le cadre dans lequel doit être conduit l'élargissement:

- adhésion dans la clarté,
- reprise intégrale de l'acquis communautaire,
- simultanéité des adhésions.

L'adhésion dans la clarté est un objectif que doit confirmer la Communauté. Les négociations doivent conduire à la transparence des conditions de l'adhésion, aussi bien pour l'Espagne que pour le Portugal, notamment en ce qui concerne la nature et le contenu de la période de transition. Cette recherche de la clarté avant l'adhésion est d'ailleurs l'une des raisons qui ont motivé la demande d'inventaire présentée par le Conseil européen et à laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement ont souligné leur attachement.

Ces considérations n'empêchent pas, comme la Commission l'a déjà rappelé dans la "fresque", que la mise en oeuvre des politiques nouvelles puisse comporter, dans certains cas, une application différenciée des dispositions et des instruments de la Communauté dans les pays candidats. Un recours accru à cette flexibilité pourrait être nécessaire pour la durée de la période transitoire.

Sur un plan général, la Commission constate qu'existent dès à présent des possibilités de différenciation dans des conditions compatibles avec les traités. Une saine gestion des politiques communes peut notamment s'appuyer sur une différenciation des mesures d'application.

Dans le cadre de la "fresque", la Commission avait aussi envisagé une transition par étapes, respectant le principe de la reprise intégrale de l'acquis par les pays candidats. Elle prévoyait une certaine souplesse dans la gestion de la période de transition dont la durée totale était déterminée dans le traité d'adhésion. Cette solution n'a pas été retenue dans les accords déjà conclus dans le cadre des négociations. Elle poserait maintenant des problèmes en ce qui concerne les équilibres à obtenir entre les divers chapitres de la négociation ou à l'intérieur de ceux-ci.

Devant des problèmes difficiles pour la Communauté ou les pays candidats, qu'ils soient d'ordre budgétaire ou commercial, l'idée de n'envisager qu'une reprise partielle de l'acquis communautaire pourrait sembler une hypothèse attrayante. En fait, un tel choix, sans régler le problème de fond dont la solution ne serait que repoussée, pourrait créer de nouvelles difficultés encore plus considérables. Si l'une ou l'autre partie obtenait une telle exception, il est évident que cela ne se ferait pas sans compensation. Peu à peu s'engagerait un processus qui, allant au-delà du principe que les problèmes d'intégration peuvent être progressivement résolus par la mise en place de mesures transitoires, diluerait considérablement l'acquis dans son ensemble. A cela s'ajouterait le problème de la capacité de décision des Institutions sur des politiques qui ne seraient plus communes.

La simultanéité des adhésions de l'Espagne et du Portugal paraît préférable, tant du point de vue de la Communauté que des pays candidats. Même si l'intensité des problèmes et l'état d'avancement des négociations sont différents, cet objectif est réalisable.

En effet, les obstacles sur la voie de l'adhésion de l'un ou l'autre candidat sont surmontables dans des délais raisonnables et la nature des problèmes posés exige, en tout état de cause, une approche commune. En outre, retarder l'adhésion ne signifierait que repousser la solution de ces problèmes et la rendre, en conséquence, plus ardue encore.

D'ores et déjà la Commission a présenté, dans le contexte des négociations d'adhésion, des propositions, répondant aux problèmes posés et qui, conformément à l'engagement même des Etats membres, doivent être adoptées dans les meilleurs délais.

Les propositions complémentaires qu'elle formule dans le présent rapport devraient permettre de surmonter des difficultés spécifiques qui ne sont pas ou ne peuvent pas être abordées dans le schéma classique de négociation.

III. Les obstacles sur la voie de l'élargissement - Propositions pour les surmonter

Les obstacles à l'élargissement ne tiennent pas seulement aux difficultés spécifiques que pose l'intégration de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté actuelle. Ils tiennent aussi aux problèmes que la Commission a mentionnés ci-dessus dans ses considérations liminaires, et notamment aux difficultés propres au fonctionnement de la Communauté.

La Commission présente donc des orientations sur ces deux questions.

A. Obstacles internes

a) Les ressources propres

Depuis plusieurs années, la Communauté vit avec un budget dont les dépenses s'approchent dangereusement du plafond des ressources propres, malgré la gestion plus efficace de la politique agricole commune et une évolution "favorable" du prix des produits agricoles sur le marché mondial.

Le renforcement des politiques communes actuelles et le développement de nouvelles autres politiques sont essentielles pour la cohésion de la Communauté. Même si de nombreuses actions n'ont pas de traduction budgétaire, on ne peut envisager, pour des raisons d'ordre financier (1), de limiter celles qui s'avèraient nécessaires.

Pour la Communauté, le coût de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal ne représentera pas une charge insupportable et ne peut être considéré comme hors de proportion avec l'importance politique de l'élargissement. Le volume du budget dans sa forme actuelle s'accroîtra de 15% à 20%; les deux nouveaux adhérents bénéficieront d'un transfert net qui, sur base d'un budget fictif a douze pour 1981, aurait été de l'ordre de 850 à 1.400 Mécus soit entre 4% et 6% du budget de la Communauté élargie.

./.

(1) Dans le cadre de sa réponse au mandat, la Commission a déjà indiqué (85) qu'elle estime que l'activité communautaire ne pourra être développée si, d'une manière artificielles, le budget communautaire est limité par le plafonnement, au niveau actuel, de ses ressources. Elle prendra les initiatives nécessaires pour surmonter cette contrainte.

Bien que limitée, cette charge est cependant réelle et conduirait à l'épuisement des ressources à l'intérieur du plafond (1) de 1% fixé pour la TVA. Sur base du budget fictif "1981" pour la Communauté à douze, le taux de TVA aurait atteint, selon les hypothèses, un niveau compris entre 0,964 % et 1,044 %.

Indépendamment de l'élargissement, le maintien des limites actuelles imposées aux ressources propres n'apparaît pas envisageable. Le refus de leur accroissement impliquerait, en fait, pour le fonctionnement d'une Communauté à 10 ou à 12, une révision fondamentale des politiques communautaires actuelles. Pour la PAC en particulier, les principes de base suivis jusqu'ici seraient remis en cause, non seulement pour les produits concernant principalement les nouveaux adhérents, mais aussi pour les produits intéressant l'ensemble de la Communauté à Dix. Il faudrait aussi renoncer 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. Ainsi le coût inhérent à l'application de l'acquis communautaire aux pays adhérents n'est pas le seul élément à prendre en compte.

La Commission estime donc que la Communauté doit se déclarer prête à augmenter les ressources propres, nécessité déjà évidente même en faisant abstraction de l'élargissement. Elle présentera des propositions le plus rapidement possible dans le contexte des réflexions auxquelles elle se livre actuellement à ce propos.

b) Le processus décisionnel

A plusieurs reprises, la Commission a souligné les difficultés créées dès à présent par le blocage du processus décisionnel. Le passage de la Communauté à douze Etats membres accentuera ce problème, si aucune mesure n'est adoptée pour assouplir le mécanisme de prise de décision.

./.

(1) Voir annexe - Affaires budgétaires.

La Commission a déjà indiqué dans ses "réflexions d'ensemble" les instruments qui permettraient d'assouplir la prise de décision :

- usage accru par le Conseil des possibilités que lui offre l'article 155/CEE d'attribuer des compétences d'exécution à la Commission;
- recours plus systématique au vote à la majorité qualifiée comme prévu dans les traités;
- extension de la possibilité de vote à la majorité dans certains cas où les traités exigent actuellement l'unanimité (par exemple dans le domaine de l'article 100). Le partage opéré par les auteurs des traités entre le domaine de la majorité qualifiée et celui de l'unanimité n'est pas partout logique. En plus, l'évolution de certains secteurs d'activité communautaire justifie aujourd'hui de remplacer l'exigence de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée.

Toute adaptation institutionnelle des traités doit tenir compte de l'événement majeur qu'a constitué l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct. Il est dès lors logique d'attribuer aux avis du Parlement Européen un rôle spécifique dans la recherche de l'assouplissement du processus décisionnel, sans bouleverser l'équilibre institutionnel actuel.

La Commission propose donc que le Conseil adopte un texte à la majorité qualifiée dès lors que ce texte est conforme à la fois à la proposition de la Commission et à l'avis du Parlement Européen.

Les solutions envisagées ci-dessus devraient, de l'avis de la Commission, être considérées comme des adaptations au Traité, rendues également nécessaires par l'élargissement et pourraient aussi être réalisées conformément à la procédure de l'article 237/CEE.

Pour ce qui la concerne, la Commission va engager une réflexion portant plus particulièrement sur sa composition et sur les conditions de son propre fonctionnement, y compris l'usage des langues.

B. Obstacles dans le cadre des négociations

Nombreuses sont les difficultés inhérentes à l'élargissement qui sont "classiques" dans un tel processus. Elles tiennent aux craintes engendrées chez les partenaires en cause par la perspective de modification d'une situation établie, d'une plus grande ouverture de leurs marchés respectifs à des concurrents extérieurs et des adaptations en termes de spécialisation qui vont de pair. Elles tendent cependant à cacher les avantages structurels de l'intégration économique (élargissement du marché, meilleures conditions de concurrence).

L'établissement de mesures transitoires adéquates répond aux soucis rencontrés en assurant la progressivité dans l'insertion des économies concernées. Dans le cadre des négociations d'adhésion, la plupart des difficultés ont déjà pu être ou seront résolues selon cette procédure elle-même devenue classique.

Mais la Communauté va aussi être confrontée à des difficultés sectorielles accrues, tenant pour certaines à la coïncidence entre ses propres problèmes et les tendances à la spécialisation des pays candidats. Elles concernent principalement les productions agricoles méditerranéennes, la pêche, les textiles et la sidérurgie (1). La Commission n'a pas inclus dans ce relevé la question de la libre circulation de la main-d'oeuvre des pays candidats à l'intérieur de la Communauté élargie. Une solution transitoire peut être trouvée dans le cadre des négociations, comme lors du dernier élargissement.

Ces difficultés sectorielles répondent principalement à deux caractéristiques :

- a) elles peuvent être liées à des excédents de capacités de productions présents ou potentiels, dont la propriété essentielle réside dans leur aspect définitif
- la consommation de certaines productions ne peut être développée au-delà de certains seuils dans le contexte actuel;
 - Les changements de structure dans les échanges internationaux et les ajustements industriels imposent une nouvelle répartition des tâches au niveau international;
 - La Communauté a pris des engagements internationaux qui accordent un certain nombre de facilités, à des titres divers, à des pays tiers sur lesquelles il n'est pas envisageable impunément de revenir pour des raisons à la fois économiques et politiques.
- b) elles concernent principalement des régions de la Communauté qui sont défavorisées (régions méditerranéennes) ou en crise (régions orientées vers les industries en déclin, régions côtières pour la pêche).

(1) Voir développements spécifiques en annexe.

D'ores et déjà, la Communauté s'est engagée dans un effort général de réduction des capacités excédentaires de production. L'élargissement de la Communauté ne doit pas remettre en cause ces efforts et les résultats obtenus.

S'agissant plus particulièrement de l'agriculture, cet aspect doit être souligné en raison du relèvement significatif des taux d'autoapprovisionnement de la Communauté qu'il va impliquer dans les secteurs de l'huile d'olive, des fruits et légumes et du vin. De plus, il existe des potentialités de développement de ces productions dépendant à la fois de l'accroissement de la productivité et de l'extension des périmètres irrigués.

Les remarques présentées ci-dessus peuvent s'appliquer à d'autres cas, par exemple au secteur industriel.

La Commission estime que la coopération entre la Communauté et les pays candidats doit être accentuée au plus tôt, d'autant plus que l'intérêt de la Communauté élargie n'est pas dans un accroissement de la spécialisation des pays candidats dans les secteurs sensibles.

La Commission considère donc que pour un certain nombre de domaines répondant aux caractéristiques évoquées ci-dessus, les pays candidats devraient accepter d'appliquer avant l'adhésion des disciplines analogues voire identiques à celles que la Communauté met en oeuvre.

Elle propose donc que, parallèlement au processus de négociation, soient engagées avec les pays candidats, et selon leurs mérites propres, des discussions devant mener dans les meilleurs délais à la conclusion d'un engagement pré-adhésion.

Pour les pays candidats, cet engagement consisterait à appliquer, dans les domaines définis en commun, des disciplines répondant aux objectifs de cohérence à l'intérieur de la Communauté élargie.

La Communauté, pour sa part, s'engagerait sur une date-objectif pour conclure positivement les négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal.

Des interventions financières et budgétaires accrues seraient mises en place pour, en premier lieu, aider les pays candidats à remplir leur engagement et, en second lieu, accélérer le processus d'adaptation et de diversification de leur économie.

En outre, les pays candidats seraient informés et consultés sur les choix d'avenir qui dès maintenant imposent une vision à douze.

Simultanément, la Communauté doit porter ses efforts internes dans quatre directions essentielles pour à la fois se préparer économiquement à l'élargissement et assurer son succès en levant certains obstacles réels à la réussite des négociations :

- a) l'aide aux régions défavorisées ou en crise doit être accentuée.
La Commission rappelle les propositions qu'elle vient de présenter pour modifier le règlement FEDER et au titre du FEDER hors quota;
 - b) sur base des propositions que la Commission transmettra prochainement au Conseil, la Communauté doit mettre en place les programmes méditerranéens intégrés;
 - c) dans le secteur agricole, la Commission a transmis aux Etats membres des propositions destinées à améliorer le fonctionnement de la politique agricole commune dans les secteurs des fruits et légumes et de l'huile d'olive. La Commission confirme ses propositions et insiste sur la nécessité de leur adoption prochaine.
- La Commission souligne aussi que la rationalité économique impose que des conditions équitables de concurrence soient respectées dans l'ensemble de la Communauté(1).
- d) dans le secteur de la pêche, la Communauté doit compléter aussitôt que possible l'acquis communautaire .

de sorte qu'elle dispose d'une base claire pour négocier l'adhésion des deux candidats dans ce secteur.

En ce qui concerne les pays tiers méditerranéens avec lesquels la Communauté entretient des relations préférentielles et qui seront plus particulièrement exposés aux conséquences de l'élargissement, la Commission a déjà présenté une première communication définissant les composantes essentielles d'une politique méditerranéenne pour la Communauté. Elle développera ses propositions dans une communication ultérieure.

Conclusions

La finalité politique de l'élargissement ayant été clairement confirmée par les chefs d'Etat et de gouvernement, la Commission considère qu'il faut maintenant rechercher en commun les moyens pour y parvenir.

Elle a présenté ci-dessus ses analyses et ses propositions. Elle attend des chefs d'Etat et de gouvernement une réponse précise sur les choix principaux qui, à ses yeux, conditionnent la conclusion des négociations et le fonctionnement satisfaisant de la future Communauté à 12.

ANNEXE

ANALYSES SECTORIELLES

I. AGRICULTURE

1. Pour la Communauté à 10, la seule adhésion de l'Espagne augmentera de 30 % la superficie agricole utilisée, de 25 % l'emploi agricole et de 32 % le nombre de ses exploitations agricoles, tandis que l'apport des 37 millions de consommateurs espagnols accroîtra de 14 % le nombre de consommateurs dans la Communauté. Comparativement, l'adhésion du Portugal engendrera une augmentation de 4 % de la superficie agricole utilisée mais de 12,8 % de l'emploi agricole et de 3,6 % le nombre de consommateurs.

L'agriculture participe à la formation du PIB pour 9 % et 14,5 % respectivement en Espagne et au Portugal contre 3,9 % dans la Communauté actuelle.

2. En termes de production, l'adhésion de l'Espagne signifie un accroissement de 25 % de la production de légumes, de 48 % de celle de fruits frais et de 59 % de celle d'huile d'olive mais de 6 % de la production de lait entier et de 14,5 % de la production de céréales. Simultanément, le cheptel bovin ne s'accroîtra que de 6 %. Les pourcentages de hausse liés à l'adhésion du Portugal sont très faibles.

3. Ces données font apparaître des effets inégaux selon les produits sur le degré d'auto-provisionnement de la Communauté.

Ainsi, la seule addition des productions montre que le degré d'auto-provisionnement de la Communauté en matière de produits méditerranéens va s'accroître (vins, fruits et légumes, huile d'olive) alors qu'il va diminuer pour certaines productions animales et végétales.

L'ouverture des marchés des deux pays candidats ainsi que la reprise du principe de la préférence communautaire devrait, pour ces dernières productions avoir un effet favorable sur les régions productrices de la Communauté actuelle.

S'agissant des productions méditerranéennes, le taux d'auto-provisionnement de la Communauté atteint ou dépasse le niveau d'auto-suffisance sans, sauf dans quelques cas, provoquer l'apparition d'excédents particulièrement élevés. Cependant une simple addition des productions ignore les effets de la reprise de la politique agricole commune sur le comportement des producteurs dans les pays candidats à la fois en

termes de productivité et d'accroissement des terres cultivées.

4. Ainsi deux questions essentielles sont posées pour la Communauté :

- la maîtrise de ses capacités de production dans les secteurs où elle risque de voir se créer ou s'accroître les excédents ;

- les possibilités d'orientation des productions vers des secteurs où son déficit risque de s'accroître.

5. Ce problème des capacités de production concerne essentiellement l'Espagne et dépend en grande partie de l'extension de l'irrigation.

On ne dispose pas d'évaluations prévisionnelles convergentes, cependant on peut vraisemblablement estimer qu'à l'horizon 1990, la Communauté élargie disposera d'au moins 1,2 millions d'hectares de terres nouvelles irriguées dont 1/3 se situant en Espagne et 2/3 dans la Communauté actuelle.

6. Mais la vraie question tient plus dans la destination de ces terres que dans leur existence. Le risque apparaît d'autant plus grave que les orientations choisies semblent concerner des secteurs - légumes en premier lieu, fruits ensuite - pour lesquels l'équilibre entre l'offre et la demande, compte tenu des importations, est de plus en plus précaire.

La Commission a tenu compte de ces contraintes dans ses propositions relatives à l'acquis communautaire : tout affaiblissement apporté aux propositions présentées, ainsi que tout nouveau retard dans leur adoption aura des implications négatives importantes aussi bien dans la Communauté actuelle que dans la Communauté élargie.

L'affectation des sols irrigués vers les cultures fourragères et protéagineuses est, sans nul doute, la solution vers laquelle il convient

.../...

de se diriger. Il reste cependant que ce choix pose le problème du niveau de vie des agriculteurs qui seraient concernés.

7. La maîtrise des excédents de la production agricole ne peut être conçue selon un schéma unique. Il importe, en effet, de prendre en compte les contraintes économiques, sociales et régionales qui, elles aussi, sont partie intégrante de la problématique liée aux orientations à donner aux productions en cause.

A. Huile d'olive

8. Avec l'adhésion de la Grèce, le déficit de la Communauté en matière d'huile d'olive s'est fortement réduit, le degré d'auto-provisionnement passant en moyenne de 86 % à 96 % dans la Communauté à 9 à 95 % dans la Communauté à 10. La production se répartit entre trois Etats membres : l'Italie pour 70 %, la Grèce pour 29,6 % et la France pour 0,4 %.

9. La production espagnole annuelle d'huile d'olive atteint en moyenne 463.000 tonnes soit près de 60 % de la production de la Communauté à 10. Le degré d'auto-provisionnement de l'Espagne est proche de 135 %. La seule adhésion de ce pays aura pour effet, à niveau de consommation inchangé, de porter le degré d'auto-provisionnement d'une Communauté à 11 aux environs de 107 %, chiffre que ne modifie pas substantiellement l'insertion du Portugal. En effet, ce dernier ne réalise qu'approximativement 6 % de la production de la CEE à 10 et, selon les données disponibles, l'offre et la demande y sont proches du niveau d'équilibre.

Il faut ajouter qu'aussi bien au Portugal qu'en Espagne, des régimes particuliers ont été mis en place afin de garantir des débouchés à la production nationale d'huile d'olive. La reprise de l'acquis communautaire impliquera la disparition de ces régimes et favorisera donc la consommation des huiles végétales concurrentes, moins chères, importées dans la Communauté à droit nul ou à des droits relativement bas et sans restrictions quantitatives.

.../...

10. Cette situation aurait trois conséquences sur la base de l'acquis communautaire actuel:

- L'apparition dans la Communauté à douze d'un excédent évalué à 230.000 t. par an, soit un taux d'auto-approvisionnement de 122 %, issu non pas d'une augmentation de la production, mais d'une substitution au niveau de la consommation entre produits concurrents pour des raisons de niveau relatif de prix;

- compte tenu des dispositions de l'organisation commune de marché pour l'huile d'olive, en matière d'aides à la production et à la commercialisation, un accroissement de la charge budgétaire lié à l'augmentation de la production d'environ 800 Mécus, soit un coût total de 1645 Mécus dans la Communauté à douze contre 845 Mécus dans la Communauté à dix ;

- le risque de perte du marché communautaire de l'huile d'olive pour les principaux pays tiers exportateurs auxquels cet accès est essentiel. Il s'agit de la Tunisie (52.000 t = 0 75-80), du Maroc (11.000 t = 0 75-80) et de la Turquie.

11. Pour des raisons économiques - les régions productrices sont parmi les plus pauvres de la Communauté -, écologiques et sociales - il n'y a pas, en règle générale, d'alternative à l'olivier qui contribuera à la formation du revenu près de trois millions d'agriculteurs -, dans la Communauté à douze -, une réduction générale et forcée de la capacité de production n'apparaît pas réalisable. Elle engendrerait pas ailleurs des coûts particulièrement élevés sans assurer qu'effectivement les exploitations en production verraient leur nombre diminuer substantiellement. La Commission a toutefois indiqué qu'elle favorisera, quand cela s'avère envisageable, des mesures destinées à la reconversion des exploitations.

A cet égard, il convient de noter que, dans le cadre d'un plan adopté en octobre 1981, l'Espagne a, d'ores et déjà, entrepris de réduire significativement les superficies consacrées à l'olivier.

.../...

12. La Commission a donc proposé (1) une action, qu'elle a confirmée dans la 1ère partie du présent document, sur le niveau de la demande d'huile d'olive combinée avec une longue période de transition pour l'Espagne et le Portugal et des arrangements avec les pays tiers fournisseurs d'autres huiles végétales réservant à une date ultérieure la question de l'instauration d'une taxe non-discriminatoire à la consommation sur les huiles végétales.

13. S'agissant des pays tiers qui assurent à présent une partie de l'approvisionnement complémentaire de la Communauté en huile d'olive (15 % de la production de la Communauté à dix), les possibilités de réorientation de leurs exportations vers d'autres marchés sont très limitées, tout particulièrement en ce qui concerne la Tunisie, dont 78 % des exportations d'huile d'olive sont dirigées vers la Communauté. Elles représentent près de 50 % des exportations agricoles de ce pays.

Il s'agit donc d'un problème particulièrement sensible que la Communauté sera appelée à résoudre dans le cadre de la mise en oeuvre de sa nouvelle politique globale en Méditerranée. A cet égard, il convient de relever que les chefs d'Etat et de gouvernement ont manifesté clairement leur souhait que l'élargissement n'affaiblisse pas les liens existants entre la Communauté et ses partenaires méditerranéens.

B. Fruits et légumes

14. Dans la Communauté actuelle, l'essentiel de la production de fruits et légumes frais est concentré dans trois Etats membres ou régions : l'Italie, la partie méditerranéenne de la France et la Grèce - encore actuellement en période transitoire après son adhésion et qui pèse elle-même, en termes de concurrence sur les deux premiers pays -. Ils assurent respectivement pour les produits soumis au régime de prix et d'interventions 40, 21,6 et 9,9 % de la production de fruits frais et 40,1, 24,4 et 6,3 % de la production de légumes frais.

En ce qui concerne plus particulièrement les agrumes, la production est concentrée en Italie qui en assurait 99 % avant l'adhésion de la Grèce, le solde étant produit en France.

.../...

(1) COM(80)55 du 23.3.80 et COM(81)610 final du 15.10.81.

15. A présent, les relations de l'Espagne et du Portugal, avec la Communauté, sont réglées par les dispositions relatives aux pays tiers prévues dans le cadre de l'organisation commune du marché du secteur des fruits et légumes. L'accord commercial de 1970 entre la Communauté et l'Espagne a prévu en faveur de celle-ci des réductions tarifaires se situant dans l'ensemble autour de 50 % ; elles concernent une liste de produits représentant une importance majeure pour l'économie espagnole. De même, le Portugal bénéficie, dans le cadre de l'accord commercial de 1972, de concessions tarifaires pour un certain nombre de produits agricoles d'exportation. Le protocole additionnel de 1976 et le Protocole supplémentaire de 1979 ont prévu une amélioration des concessions déjà existantes.

Pour certains fruits et légumes sensibles, la protection du marché communautaire est assurée par des restrictions nationales à l'importation admises en vertu du règlement portant création de l'organisation commune de marché des fruits et légumes.

16. Qu'il s'agisse des agrumes ainsi que des autres fruits frais et légumes, l'adhésion du Portugal ne modifiera pas substantiellement le degré d'auto-provisionnement de la Communauté en raison à la fois de la faiblesse relative des productions portugaises par rapport à celles de la Communauté et de l'absence d'excédents exportables à l'exception des tomates, des amandes et des oignons.

Toutefois, du fait que les prix au Portugal sont inférieurs à ceux de la Communauté, il est probable que la production aura tendance à augmenter, mais l'effet devrait demeurer limité par rapport à la valeur totale des productions communautaires.

17. L'adhésion de l'Espagne aura de toutes autres répercussions sur le niveau d'auto-provisionnement de la Communauté. En effet, la production de ce pays est particulièrement excédentaire en matière d'agrumes (235 %) et, à un moindre degré, pour les autres fruits et légumes pour des pourcentages variant de 120 à 100 % (1).

L'adhésion de l'Espagne qui dispose de 2,8 million d'hectares de terres irriguées, impliquera un accroissement de 80 % de la superficie irriguée des zones méditerranéennes de la Communauté.

(1) pêches 105 %, abricots 108 %, tomates 110 %, poires 101 %, pommes de terre 102 %, raisins frais 103 %, cerises 100 %, pommes 103 %, haricots verts 109 %, petits pois 107 %, oignons 120 % (données périodes 75/77).

18. Sans tenir compte des effets dynamiques de l'adhésion, le degré d'auto-provisionnement de la Communauté s'accroîtra donc fortement après l'adhésion pour les agrumes, et atteindra 89 %. L'autosuffisance sera presque atteinte ou dépassée pour l'ensemble des autres fruits et légumes frais (1). D'une manière générale, l'Espagne réalise toutefois déjà en moyenne plus de 80 % de ses exportations de fruits et légumes frais vers la Communauté.

Or, ce pays dispose d'un potentiel d'expansion certain de sa production par l'amélioration des rendements et l'extension de l'irrigation. L'élévation du niveau des prix et l'introduction de régimes de soutien, qui n'existent pas à présent pour les fruits et légumes, pourrait avoir pour effet d'activer ce potentiel de production encore disponible.

Il faut enfin rappeler que les productions qui seront soumises à la concurrence la plus forte en raison de l'élargissement sont pour la plupart situées dans les zones les plus défavorisées de la Communauté.

19. Pour la Communauté, il s'agit de contribuer la réalisation de deux objectifs :

- assurer, sur la moyenne période, une certaine adéquation de la production à la demande et une répartition équilibrée de l'offre à l'intérieur des périodes de production de sorte que, par le jeu du marché, soit assuré aux producteurs un revenu équitable ;

- mettre en oeuvre les moyens propres à permettre aux régions en cause d'opérer leur adaptation aux nouvelles conditions de concurrence.

20. Dans ce contexte, il importe de rappeler qu'il n'est pas possible de rechercher une politique d'équilibre des marchés face à une demande quasi stagnante et d'affirmer une volonté de maintien des importations provenant des pays tiers méditerranéens sans agir non seulement sur la destination en termes de produits de nouvelles surfaces irriguées mais aussi sur les conditions de concurrence entre les producteurs de la Communauté qui vont à l'encontre d'une localisation rationnelle des productions.

.../...

(1) pêches 105 %, abricots 102 %, tomates 99 %, poires 101 %, pommes de terre 100 %, raisins frais 100 %, cerises 99 %, pommes 99 %, haricots verts 99 %, petits pois 100 %, oignons 98 %.

C. Viti-viniculture

21. En matière vitivinivole, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal s'intègre dans une problématique qui concerne non seulement le niveau de l'offre mais aussi les conditions dans lesquelles peut s'exprimer la demande.

22. La production portugaise de vin atteint en moyenne 11 millions d'hectolitres par an. Elle est excédentaire, le taux d'autosuffisance se situant à 122 %, mais ne représentera que 5 % de la production dans une Communauté à douze.

23. Le vignoble espagnol couvre approximativement 1,7 millions d'hectares dont 95 % sont destinés à la production de raisins de cuve. Au cours de ces dernières années, la production espagnole de vin a en moyenne atteint 36 millions d'hectolitres contre 158 millions d'hectolitres pour la Communauté à dix, c'est à dire 24 % de la production communautaire. Cette production est équivalente à 50 % de celle de l'Italie et représente 55 % de celle de la France pour des surfaces plantées qui, dans l'un et l'autre de ces pays sont bien inférieures à celles de l'Espagne.

D'une manière générale, le niveau auto-alimentation de la Communauté à 12 devrait approcher l'équilibre. Il apparaît cependant que, sur un plan sectoriel, il existe un risque que ne s'accroisse l'excédent de vin blanc enregistré dans la Communauté. L'Espagne connaît, en effet, un problème structurel d'excédents en la matière qui jusqu'à présent était notamment résolu par la pratique du coupage entre vins blancs et rouges.

24. Dans la Communauté, la maîtrise de la production vitivinicole repose :

- sur une politique de vignoble qui réglemente le régime des plantations, privilégie la recherche de la qualité sur le rendement et sur l'enrichissement de vendanges médiocres ;

- sur une politique de marché.

..../....

25 . Des dispositions ont été adoptées en matière de distillation préventive lors du "paquet prix" de mai 1982. Elles devraient contribuer à un meilleur équilibre des marchés des vins de table pour l'avenir. Mais le problème qui demeure essentiel est celui de l'application effective des règlements déjà adoptés dans la Communauté élargie, notamment par un contrôle communautaire réel des surfaces plantées avec des sanctions communautaires efficaces.

26 . Conformément aux objectifs fixés lors de la dernière révision de l'acquis il reste encore à formaliser l'interdiction de l'irrigation ou de l'arrosage sur l'ensemble du territoire de la Communauté, sauf dans des cas exceptionnels. De même, il faut encore assurer que l'enrichissement par addition de sucre, dans les régions où il est encore autorisé, sera pratiqué à partir de moûts de raisin.

De son côté, l'Espagne pratique un régime très strict à la fois en matière de plantations et d'irrigation. De même, elle interdit la chaptalisation.

27. Les importants efforts accomplis jusqu'à présent dans la maîtrise des productions et du marché viticicole ne suffiront pas à eux seuls si des progrès ne sont pas enregistrés au niveau de la consommation. A titre d'exemple, dans certains Etats membres, le niveau des droits d'accise frappant la consommation semblent parfois favoriser des boissons concurrentes.

Il n'apparaît pas équitable d'exiger que le Sud de la Communauté freine des productions comme celle du vin sans que, en même temps, l'on prévoit des actions communautaires destinées à encourager l'écoulement de ces productions tant sur le marché communautaire qu'à l'exportation.

II. LA PECHE

28. Une première difficulté tient dans le fait que la reprise de l'acquis communautaire qui est la base même et l'objectif de la négociation d'adhésion n'est pas encore parfaitement défini et pourrait subir à court terme des adaptations considérables surtout dans le domaine de l'exploitation des ressources communautaires.

29. L'accès de l'Espagne aux ressources communautaires, et notamment celles du Golfe de Gascogne, constitue, sans conteste, le problème le plus délicat de la négociation dans ce chapitre. L'Espagne, en effet, demande l'égalité d'accès et d'exploitation des fonds de pêche communautaires et considère que ses droits de pêche doivent se référer à la situation existante au 31.12.1976, avant l'extension à 200 miles de la zone exclusive de pêche.

Pour la Commission l'extension à 200 miles et les difficultés d'accès auxquelles elle a donné lieu également en ce qui concerne la flotte communautaire ont déterminé, dans les eaux de la Communauté, de nouveaux équilibres qu'il serait politiquement difficile de bouleverser.

30. Outre ce problème de l'accès, toute une série d'autres éléments caractérisant le secteur de la pêche en Espagne laissent entrevoir des difficultés d'intégration. Ils sont essentiellement au nombre de quatre :

- a) le pays est un producteur et un consommateur important : dans une Communauté à 12, environ un quart des pêcheurs seront espagnols et, en matière de captures, la part de l'Espagne s'élèvera à un tiers en valeur et un quart en quantités. La flotte de pêche espagnole atteint un tonnage correspondant à 70 % de celui de la flotte de pêche de la Communauté à 9. En dépit de la taille de la flotte et de l'importance des captures, l'Espagne s'avère, par ailleurs, déficitaire, globalement en produits de la pêche ;
- b) l'activité est concentrée, en grande partie, dans des régions caractérisées par des problèmes politiques, économiques ou sociaux, à savoir la côte nord-ouest de l'Espagne ;
- c) il existe un déséquilibre entre la taille de la flotte (17.000 navires - 110.000 marins-pêcheurs) et les zones de pêche ouvertes au pays, déséquilibre qui résulte notamment de l'extension à 200 miles des zones exclusives de pêche.

Du fait de la situation défavorable des stocks dans les eaux communautaires, cette situation de déséquilibre est comparable, même si elle est plus marquée, à celle de la Communauté ; l'entrée de l'Espagne dans la Communauté aggravera donc considérablement ce problème et rendra nécessaire l'instauration de mesures de restructuration importantes et coûteuses.

c) la communautarisation de nombreux accords de pêche conclus par l'Espagne, à titre onéreux, avec des pays tiers afin de remédier à la carence de ressources nationales ; cette opération pourrait s'avérer particulièrement délicate en raison du nombre et de la nature des accords de pêche qu'elle a conclus avec les pays tiers et qui assurent une activité substantielle à une partie de la flotte espagnole.

31. Par contre l'élargissement de la Communauté au Portugal ne modifiera pas sensiblement les caractéristiques du secteur. Il importera cependant d'accorder une attention particulière aux problèmes structurels en liaison avec l'adaptation des capacités de captures aux ressources disponibles. De même, les industries de transformation devront être diversifiées et modernisées.

III. L'INDUSTRIE

32. En abordant l'analyse des conséquences de l'élargissement dans ce secteur, il importe de rappeler en premier lieu le contexte dans lequel il s'inscrit. L'accord commercial de 1970 entre la Communauté et l'Espagne a permis à cette dernière de bénéficier d'importantes concessions tarifaires industrielles sur base d'un tarif dont le niveau est lui-même faible. De même, en vertu de l'accord commercial de 1972 entre la Communauté et le Portugal, les produits CECA et la presque totalité des produits CEE originaires du Portugal sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption des droits de douane depuis le 1er juillet 1976. Des arrangements ont par ailleurs été signés avec l'Espagne et le Portugal en matière d'échanges de produits textiles et avec l'Espagne pour les produits sidérurgiques.

33. Ainsi, une approche globale révèle que, du côté communautaire, le choc de l'adhésion a déjà eu lieu pour l'essentiel. Ceci n'est pas le cas, par contre, pour les candidats, tout particulièrement pour l'Espagne. Pour cette dernière, il s'agit de démanteler un système très protectionniste sur les plans douanier et fiscal et d'adapter son système d'aides aux normes communautaires. Un premier pas important a été accompli avec l'engagement espagnol d'introduire la T.V.A. dès l'adhésion. Le Portugal, pour sa part, devra supprimer ses droits de douane pour un nombre supplémentaire de produits ainsi que les barrières non tarifaires aux échanges.

.../...

34. Dans le domaine industriel, la productivité (PIB par personne occupée) de l'Espagne est actuellement inférieure d'environ 40 % à celle de la Communauté. Pour le Portugal, la différence est encore plus sensible. Mais en même temps, les salaires par tête y sont nettement moins élevés que ceux enregistrés dans la Communauté, en dépit de leur récente croissance.

Il est néanmoins difficile de tirer de ces données globales des conclusions définitives sur la compétitivité des candidats : la situation peut, en effet, être très différente de branche à branche en fonction de la spécialisation acquise par les pays candidats. Par ailleurs, il importe aussi de prendre en compte que la politique de change et les divergences dans la maîtrise de l'inflation peuvent fortement influencer leur compétitivité.

Un problème majeur réside dans le recul de l'investissement productif au cours de ces dernières années qui apparaît nettement plus marqué que dans la plupart des Etats membres de la Communauté.

Or, le relèvement de la productivité - indispensable au développement économique des pays candidats et favorable, par le dynamisme du marché qu'il engendre, aux exportations des Etats membres actuels - devra s'accompagner d'un effort de restructuration et de diversification très important. Un tel effort exige un apport de capital et des moyens d'épargne dont les pays candidats ne pourront disposer sans une contrepartie sur le pouvoir d'achat des ménages. En ce domaine, l'évolution future des investissements et des financements étrangers sera très importante.

.../...

35. Le problème le plus sensible en matière industrielle concerne sans nul doute la maîtrise du développement des secteurs à surcapacité structurelle tant dans la Communauté actuelle que dans le reste du monde. Il s'agit avant tout de secteurs où, soit une demande potentielle trop faible par rapport à l'offre, soit une situation de compétitivité défavorable vis-à-vis des pays nouvellement industrialisés rendent nécessaire une adaptation des capacités de production, elle-même accentuée si l'on prend en compte les obligations externes strictes de la Communauté en ce qui concerne le libre échange. La Communauté actuelle a mis en place, tant aux plans interne qu'externe, des politiques destinées à affronter ces difficultés.

36. La Commission présente ci-dessous des remarques plus précises à propos de la sidérurgie et du textile. Elle souligne que, à moyen terme, il y a concordance d'intérêt entre la Communauté et les pays candidats pour adapter des productions pour lesquelles il existe une surcapacité structurelle et qui devront affronter une concurrence sans cesse accrue de la part des pays tiers.

a) Sidérurgie

37. La production d'acier du Portugal a atteint 659.000 tonnes en 1980, soit 0,5 % de la production de la Communauté à 10 pour la même année. Elle s'est fortement développée au cours des dernières années ; sur base 100 en 1973-74, elle atteignait l'indice 155,8 en 1980. Cependant, le solde des échanges d'acier du Portugal avec l'extérieur demeure largement négatif et devrait le rester à l'avenir, même lorsqu'entreront en fonctionnement les nouvelles installations prévues pour 1986 dans le plan de développement de la sidérurgie.

38. La production espagnole d'acier a atteint 12,6 mt en 1980, soit 9,8 % de la production de la Communauté à 10 pour la même année, contre environ 8,5 %, en moyenne, au cours des six années précédentes. sur une base 100 en 1973-74, son niveau s'établissait à l'indice 112,5 en 1980 contre 84

.../...

pour la Communauté à 10. De 1974 à fin 1980, la capacité de production espagnole est passée de 13,5 mt à 16,5 mt. Le taux d'utilisation des capacités était de l'ordre de 75 ° en 1980-81.

39. La sidérurgie espagnole a été frappée, comme celle de la Communauté, par les conséquences de la crise économique. Le marché intérieur s'est fortement réduit passant de 11,7 mt en 1974 à 8,7 mt en 1980 (-26 %) ; simultanément, les industriels du secteur ont porté leurs efforts sur les exportations qui sont passées de 1 mt en 1974 à près de 6 mt en 1980. Elles représentaient en 1980 approximativement 45 % de la production sidérurgique contre 9 % en 1974. Cette évolution se reflète très nettement dans l'indice de spécialisation (1) des exportations de l'Espagne : celui-ci, nettement inférieur à l'unité dans les années soixante (0,29 en 1968), soit une performance faible, atteignait 1,01 en 1973 pour se fixer à 1,73 en 1980. Ce chiffre est de loin plus élevé que dans la Communauté (1,01 en moyenne) à l'exception de la Belgique. Avec les chaussures et les exportations agricoles, l'acier est donc devenu une spécialisation majeure de l'Espagne à l'exportation. Pour les produits CECA, celles-ci sont actuellement limitées vers la Communauté à 780.000 t pour l'année 1982, conformément à l'Arrangement acier conclu en 1978 et prorogé depuis. La comparaison entre ce chiffre et les exportations de l'Espagne vis-à-vis du reste du monde souligne le potentiel de déploiement de son commerce vers la Communauté dont disposera ce pays après l'adhésion.

40. Ces performances à l'exportation et la relative croissance de la production contrastent avec l'évolution de la production communautaire qui, excepté en 1978 et 1979, n'a cessé de régresser. Elles cachent cependant une situation générale médiocre de ce secteur que les autorités espagnoles ont entrepris de moderniser afin de le rendre plus compétitif.

En 1979, le gouvernement espagnol a préparé un plan d'action industriel sidérurgique qui prévoyait d'augmenter la compétitivité et la production à l'horizon 1985. Ce plan n'a jamais été définitivement adopté.

.../...

(1) (Exportations du pays/Exportations de l'OCDE) / (Exportations totale du pays / Exportations totales de l'OCDE).

41. Par contre en 1981, le gouvernement espagnol a adopté, dans le cadre de son plan global de reconversion industrielle du 5 juin 1981, des dispositions concernant la modernisation et l'amélioration de la productivité de la sidérurgie intégrée. Des aides, notamment financières sont prévues et seront accordées en contrepartie d'engagements stricts relatifs au volume de la production, à la fermeture des usines non rentables, à la coordination des plans de production.

Ce régime n'apparaît pas particulièrement différent de celui mis en place au sein de la Communauté.

42. Aucun plan particulier n'a, par contre, été adopté en ce qui concerne la sidérurgie non intégrée.

Dans le secteur des aciers ordinaires, les dispositions sur la reconversion industrielle en général, (du 5 juin 1981), s'appliquent : des avantages fiscaux et financiers sont accordés en contrepartie d'un plan de reconversion.

Dans le secteur des aciers spéciaux, la restructuration a été engagée sous l'égide d'une société anonyme constituée à l'instigation des pouvoirs publics espagnols et qui bénéficiera d'importantes subventions. L'Espagne a, par ailleurs, demandé dans le cadre des négociations relatives au chapitre "Relations extérieures", le maintien après l'adhésion de restrictions quantitatives pour ces produits pendant une période plus longue que pour le désarmement tarifaire général.

43. Dans la perspective de l'adhésion, la Commission s'est particulièrement attachée à évaluer les conséquences des dispositions adoptées par les autorités espagnoles. Elle note qu'aucun des textes actuellement d'application ne laisse supposer que l'Espagne a choisi de réduire sa capacité globale de production quoique des assurances verbales lui ont toutefois été données par les autorités espagnoles que les capacités, globales ne seraient pas augmentées.

44. Le souci des autorités espagnoles de parvenir à restructurer le secteur sidérurgique espagnol et de rétablir la compétitivité des entreprises correspond à celui de la Communauté. Il ne serait pas, cependant, compatible avec son futur statut d'Etat membres que l'Espagne s'engage dans une politique qui ne serait pas cohérente avec celle menée par la Communauté.

La Communauté a déjà indiqué très fermement aux autorités espagnoles sa position dans le cadre des négociations faisant notamment référence à l'éventualité de dispositions dans les instruments d'adhésion visant à des ajustements compensatoires concernant les niveaux de la production et des livraisons d'acier de la sidérurgie espagnole.

b) Le textile

45. Dans le but d'assurer la restructuration ordonnée de son secteur textile, la Communauté a participé activement à la mise en place de l'accord multifibres. S'agissant des pays tiers préférentiels, elle a négocié bilatéralement des accords d'autolimitation. Les relations avec l'Espagne et le Portugal se situent dans ce dernier cadre. En outre, sur le plan intérieur, la Commission a mis en place une discipline vigoureuse pour les aides d'Etat accordées à ce secteur.

46. Une approche en termes de spécialisation du commerce extérieur fait apparaître l'extrême importance du textile et de l'habillement dans les exportations du Portugal puisque l'indice pour ces secteurs se situe respectivement, en 1980, à 3,84 et 8,80 contre 3,86 et 6,09 en 1973. Ainsi, les exportations portugaises de textiles et d'habillement représentaient en 1979 environ 30 % des exportations de produits manufacturés. La Communauté a absorbé au cours de la même année 65 % de ces exportations dont près de la moitié est destinée au Royaume-Uni, le solde étant essentiellement réparti entre la France et l'Allemagne. Jusqu'à présent, la force de l'industrie portugaise dans ce secteur est principalement due au faible coût de la main d'oeuvre plus qu'à la recherche de la qualité et de l'innovation.

47. Certains Etats membres ont exprimé la crainte que l'application dès l'adhésion, aux produits textiles portugais du principe de la libre circulation des produits industriels ne mette en péril certaines branches de leur propre industrie textile.

Les résultats enregistrés dans la négociation lors de la session de négociation de septembre 1982 comme au niveau ministériel ont permis de mettre en place un régime qui assure une intégration progressive de ce secteur dans la Communauté à la satisfaction des deux parties.

.../...

48. La Commission a indiqué à plusieurs reprises qu'elle estimait que l'intégration de l'industrie textile espagnole ne poserait pas de problème majeur à la Communauté.

49. Le montant des importations de produits textiles en provenance d'Espagne a atteint 392 Mécus en 1981 (10% du total des exportations espagnoles) et dont quelque 30% sont constitués de produits "AMF", représentant 4,2 % des importations communautaires de cette catégorie de produits. Les principaux pays importateurs de la Communauté sont la France (32 %) et le Benelux (23 %). L'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie en importent respectivement 16 %, 14 % et 11 %. Par rapport au Portugal, la répartition apparaît donc comme plus équilibrée.

50. Dans le cadre général du plan de reconversion industrielle, le gouvernement espagnol a mis en place une restructuration du secteur qui représente 9 % du PIB et 12 % de l'emploi du secteur industriel mais dont le niveau technologique est faible. Elle prévoit l'amélioration de la productivité et de la qualité, la stimulation des investissements et de la recherche et la réduction du nombre d'emplois. Pour ce faire, des avantages fiscaux et des subventions sont prévus.

51. Dans le cadre des négociations, une tendance s'est dessinée au sein du Conseil pour demander l'instauration, vis à vis de l'Espagne, d'un système similaire à celui établi pour le Portugal. De son côté, l'Espagne a demandé de maintenir, après l'adhésion, un grand nombre de restrictions quantitatives pour des produits en coton.

IV AFFAIRES BUDGETAIRES

52. L'état d'avancement actuel des négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne permet pas de présenter une estimation des conséquences budgétaires de leur adhésion au cours de la période de transition qui suivra l'adhésion en raison, notamment, du caractère encore indéterminé des mesures transitoires qui seront adoptées en matière d'acquis communautaire dans le chapitre agricole.

53. La Commission a donc étudié l'hypothèse d'une adhésion de l'Espagne et du Portugal sans prise en compte de l'effet des mesures transitoires qui seront adoptées dans le cadre des négociations. Elle est, par ailleurs, partie de l'hypothèse, acceptée par les candidats, que ces derniers verseront, dès leur adhésion, la totalité des ressources propres dont ils sont redevables au titre de la décision du Conseil du 21 avril 1970.

L'exercice n'a pas pris en compte les conséquences budgétaires des mesures spécifiques prises en faveur du Royaume-Uni.

A l'exception de l'huile d'olive pour laquelle un rapport de prix de 2 à 1 par rapport aux autres huiles végétales est pris en compte, les effets dynamiques de la reprise de l'acquis sur les productions agricoles des pays candidats n'ont pas été intégrés. Les évaluations relatives au Feoga-orientation, calculées de manière objective sur base des critères du Fonds, ont été augmentées forfaitairement de 50 % pour tenir compte des déficiences structurelles particulières des deux pays candidats. Les hypothèses relatives aux autres fonds ont été élaborés à partir des situations les plus comparables dans la Communauté.

54. Sur base d'un budget à douze établi pour l'année 1981, les adhésions de l'Espagne et du Portugal auraient impliqué un accroissement des dépenses budgétaires de l'ordre de 2.800 MUCE à 3.800 MUCE - selon les hypothèses choisies - soit une augmentation de volume du budget variant de 15 % à 20 %.

La marge d'incertitude provient pour l'essentiel des difficultés d'estimation de la capacité d'absorption de ces pays pour les Fonds structurels et de certaines lacunes sur les données de base nécessaires à l'évaluation des interventions du Feoga-garantie.

En termes de soldes, l'application des politiques communautaires aux deux candidats fait apparaître un excédent en faveur de l'Espagne et du Portugal qui pourrait varier de 850 à 1.400 Mécus.

Le financement de cet excédent aurait impliqué une augmentation du taux de la TVA variant entre 0,09 point et 0,14 point.

Ces résultats doivent être appréciés en ayant à l'esprit qu'en 1982, le taux d'utilisation du point de TVA sera de l'ordre de 0,9 %.

.../...

55. La structure des dépenses, et donc l'origine du solde, est très différente entre l'Espagne et le Portugal. Alors que pour l'Espagne les dépenses au titre du FEOGA-garantie représenteront environ 50 % du total des dépenses en sa faveur, elles n'atteignent pas 20 % du total des dépenses pour le Portugal, du fait de la faiblesse de l'agriculture dans ce pays. Cette particularité du Portugal apparaît aussi du côté des ressources ; en raison du niveau de ses importations agricoles, les prélèvements représenteront près de 50 % des ressources versées par celui-ci au budget communautaire, contre moins de 25 % pour l'Espagne et environ 10 % dans la Communauté actuelle.

Dans le cadre de la période transitoire, la Communauté devra donc veiller lorsque l'ensemble des éléments nécessaires à une évaluation claire du problème sera disponible, à ce que l'Espagne et plus particulièrement le Portugal ne se trouvent en position de contributeur net.