

11.180

1016.1.III-ESP

2

"Aperçu général de l'accord de l'Espagne
avec la CEE: La période de transition"

Extraits du rapport présenté à la L.E.C.E.
par Excmo. Sr. D. José Luis Cerón.

Madrid, le 30 novembre 1979

X
✓

APERÇU GENERAL DE L'ACCORD DE L'ESPAGNE AVEC LA CEE: LA PERIODE DE TRANSITION.

L'Accord pour l'intégration de l'Espagne dans la CEE ainsi que la période transitoire correspondante à prévoir, doivent être nécessairement le résultat et la conséquence d'objectifs et d'une philosophie qui justifient cette intégration.

Par conséquent, avant d'entamer les aspects concrets de cet Accord et de sa période transitoire, il convient de rappeler les bases de cette philosophie.

I) Philosophie de l'intégration de l'Espagne dans la CEE

1.- L'Espagne aspire à devenir membre de plein droit de la CEE pour les motivations suivantes:

A) Motivations politiques:

a) L'Espagne se sent un pays européen. Dans le passé elle a rempli un rôle important dans la politique européenne et dans la projection de l'Europe vers le reste du monde.

Durant les siècles derniers, l'Europe à travers l'un ou l'autre des pays de notre continent a occupé des positions de leadership dans les affaires mondiales.

Un tel leadership n'est plus possible à l'heure actuelle. Cependant, il est nécessaire que la voix de l'Europe continue à retentir dans les affaires mondiales. Les séries successives de crises que traverse actuellement le monde mettent en relief, avec une évidence accrue, la nécessité de cette voix européenne.

On parviendra à cela seulement si l'Europe réussit à faire entendre sa voix en tant qu'unité dans les affaires mondiales; d'où il s'ensuit que les nations du continent européen doivent être capables de constituer une unité politique.

L'unité commerciale et l'unité économique ne constituent que des éléments de l'infrastructure exigée pour aboutir à une unité politique.

Cette unité politique serait renforcée moyennant l'apport qu'elle recevrait de l'Espagne grâce aux relations spéciales de cette dernière avec l'Amérique Latine, avec le monde arabe et grâce à sa situation géographique et stratégique.

L'intégration de l'Espagne dans la CEE ainsi que l'accord qui la façonne ne peuvent par conséquent être envisagés à travers un prisme économique et commercial seulement, mais aussi dans cette perspective politique à un délai plus long.

b) L'Espagne traverse une période de transition difficile en soi-même; elle essaie l'application de formules démocratiques. Le résultat ne sera que plus facile et moins risqué si dans cette phase l'Espagne se trouve englobée dans un groupe de pays ayant déjà une expérience démocratique étendue et qui peuvent servir d'exemple, de canalisation et de frein face aux inévitables attitudes extrémistes d'un côté et de l'autre.

Cette réalité ne doit pas être oubliée non plus au moment d'établir le thème de l'Accord Espagne - CEE.

B.- Motivations économiques de l'intégration de l'Espagne dans la CEE.

a) L'exportation de produits agricoles espagnols s'adresse fondamentalement aux pays de la CEE où elle est actuellement l'objet de discriminations très fortes et où elle a à surmonter de fortes barrières protectrices.

b) En ce qui concerne l'industrie, l'Espagne ne peut pas se maintenir en marge du grand marché industriel comprenant tous les pays de l'Europe occidentale, suite, d'un côté à l'existence de la CEE et de l'autre, aux accords de la CEE avec les différents pays de l'Efta.

c) L'Espagne est intégrée du point de vue économique dans l'Europe occidentale, aussi bien pour ce qui est des échanges commerciaux (environ 50% de ses exportations et importations), qu'en ce qui concerne le mouvement des personnes (touristes et travailleurs) des capitaux et de la technologie.

CONSEQUENCE GENERALE

Aussi bien pour des raisons politiques qu'économiques, l'intégration de l'Espagne dans la CEE s'impose par la propre force des faits et elle est convenable pour les deux parties.

Or, cette intégration ne peut être négociée dans une optique exclusivement commerciale et avec une vision à court terme qui amène à essayer d'obtenir par la Communauté une ouverture rapide du marché espagnol au bénéfice des exportations communautaires, tout en ajournant et retardant l'ouverture communautaire aux exportations espagnoles plus compétitives (certains produits agricoles et industriels) ainsi qu'à la libre circulation de travailleurs entre les deux parties.

Et cela non pas seulement pour des raisons d'équilibre des concessions mutuelles, mais aussi eu égard aux objectifs à long terme envisagés: l'intégration de l'Espagne dans la CEE à titre d'associé solvable et équilibré du point de vue économique, pouvant constituer une contribution positive plutôt qu'une charge. Des précisions seront fournies ci-dessous à ce sujet en parlant de la durée et des conditions

de la période transitoire.

II) Les grandes lignes de l'Accord: La période transitoire

1.- L'Espagne accepte intégralement l'acquis communautaire. Mais l'application effective de ce dernier demande une période transitoire adéquate.

2.- Tout au long des 20 dernières années, l'Espagne qui était un pays nettement en voie de développement avec une économie basée fondamentalement sur une agriculture à basse productivité en général, est devenue une puissance industrielle dont le niveau de développement se trouve nonobstant encore en dessous de celui de la plupart des pays de la CEE.

Ce niveau de développement espagnol doit être considéré aussi comme un acquis qu'il faut défendre. L'intégration de l'Espagne dans la Communauté doit servir pour lui permettre de poursuivre le développement en question vers des niveaux plus élevés et plus semblables à ceux des autres pays communautaires.

L'Accord en question sera bon pour autant que ses conséquences se produisent dans le sens indiqué. Il sera mauvais au contraire s'il comporte un démantèlement et un pas en arrière dans le développement espagnol déjà atteint.

Ceci n'implique évidemment pas un statu quo de tous et de chacun des divers secteurs espagnols chez lesquels devront au contraire intervenir les changements et les modifications des structures qui sont nécessaires en fonction des perspectives nouvelles d'une Espagne intégrée dans la CEE.

Mais cela exige une période transitoire suffisante. L'économie espagnole est duelle actuellement. Conjointement avec des secteurs modernes et compétitifs, il en existe beaucoup d'autres qui se sont développés grâce à la protection. La suppression trop rapide de cette protection comporterait évidemment un démantèlement brutal de ces secteurs et par voie de conséquence une chute du niveau de développement déjà atteint par l'Espagne.

Les exportations communautaires en seraient favorisées pour le moment, mais la Communauté aurait un associé qui constituerait un élément négatif.

3.- Durée de la période transitoire

a) La période transitoire durant laquelle l'Espagne appliquera progressivement les obligations de membre de plein droit de la CEE et adoptera à cet effet ses politiques présentes et ses structures doit avoir, comme dit plus haut, une durée suffisante.

Personne ne peut escompter à l'avance, d'une façon tout à fait certaine, le nombre d'années pouvant constituer cette période suffisante.

b) En cas de doute, une période longue est préférable à une période courte. La période longue est toujours susceptible d'être réduite comme la Communauté elle-même le fit en fonction ./.

de l'évolution des circonstances.

Par contre, une période qui s'avèrerait trop courte, obligerait à invoquer constamment des clauses de sauvegarde, ce qui entraînerait des frictions et comporterait le risque, en outre, que de telles clauses ne soient utilisées que lorsque des maux irréparables se seraient déjà produits.

c) D'autre part, il faut tenir compte de la crise sévissant aussi bien dans la CEE qu'en Espagne actuellement. Cette crise introduit de nombreux facteurs d'incertitude qui freinent la propension aux investissements de la part des entrepreneurs espagnols.

Si l'on ajoutait à cela les craintes et la méfiance éveillés par l'idée d'une période transitoire excessivement courte, la nouvelle incertitude qui en résulterait freinerait encore davantage les investissements en question, précisément au moment où ils devraient s'accroître fortement comme suite à la nécessité de modifier les structures.

d) Il est urgent que soit signé le plus tôt possible l'Accord entre l'Espagne et la CEE. Si cet Accord était déjà signé en 1981, le processus de la ratification pourrait aboutir tout au long de 1982.

Par contre, si la signature en question était différée, il se pourrait très facilement que la ratification fut reportée à 1983. Les futures Elections Générales Espagnoles devant avoir lieu au cours de cette dernière année, le contenu de l'Accord pourrait se transformer en un thème électoral ce qui ne serait pas du tout convenable.

Or, l'Accord pourra aboutir plus facilement si l'on accepte des périodes de transition relativement longues, étant donné que si l'on fixait des périodes courtes, une négociation minutieuse et forcément lente serait nécessaire dans les secteurs en exception.

En d'autres mots, moyennant une période transitoire suffisamment longue, la négociation pourrait aboutir plus rapidement.

e) La CEE et notamment certains de ses associés, prétendent retarder de 10 ans la libre entrée des produits espagnols et la libre circulation de travailleurs. Par conséquent, du côté de la Communauté on est déjà en train de configurer la période transitoire souhaitée qui pourrait également donner satisfaction aux préoccupations espagnoles.

f) Dans le but de pouvoir tenir compte des différentes positions compétitives des secteurs considérés et afin d'éviter que cela put amener à négocier moyennant des listes comportant des rythmes d'abattement tarifaire différents, ce qui compliquerait également la négociation, on pourrait adopter une solution basée sur une période transitoire longue, tout en établissant des

abattements linéaires minima annuels pour chaque position tarifaire, et des abattements plus importants pour l'ensemble de ces positions tarifaires. Une telle formule fut également appliquée en son temps par la CEE.

4.- Caractéristiques de la période transitoire

a) Le Gouvernement espagnol doit profiter de la période de négociation pour adapter l'infrastructure de base de l'économie espagnole aux réalités communautaires: concrètement, dans le domaine des relations dans le monde du travail, des mécanismes de financement, du financement de la Sécurité Sociale et de la libéralisation des travaux administratifs.

En effet, il appartiendra à l'entrepreneur espagnol de développer pour son compte un sérieux effort pour la modification des structures. Mais cela ne sera faisable que s'il peut agir dans un cadre semblable au cadre européen.

A l'heure actuelle et pour ce qui est de l'adaptation des effectifs de personnel des entreprises aux changements économiques, la législation espagnole sur le travail est bien plus restrictive que les législations des pays de la CEE. Il s'ensuit de fortes distorsions du point de vue de la concurrence.

Dans le domaine des investissements également, les mécanismes espagnols d'investissement à moyen et à long terme ne sont guère comparables aux mécanismes communautaires; il en est de même quant au financement par l'Etat de la Sécurité Sociale qui en Espagne continue à être fondamentalement supporté par les entreprises.

b) L'application par l'Espagne de la T.V.A. exige également une période de transition suffisante non seulement à cause des facteurs inflationnistes que l'application de la T.V.A. comporte, mais aussi par les conséquences qui peuvent se faire sentir dans les niveaux de concurrence existants.

En effet, les conditions relatives à la concurrence ne peuvent pas être considérées par rapport à l'application ou non de la T.V.A.; il faut au contraire tenir compte de l'ensemble des charges fiscales et parafiscales qui pèsent sur les entreprises.

Comme il est dit plus haut, en Espagne la Sécurité Sociale est financée en grande partie par les entreprises, cette charge ne faisant donc pas l'objet d'un dégrèvement à l'occasion des exportations.

Par contre, dans les pays membres de la CEE la part de la Sécurité Sociale financée par l'Etat est très supérieure, et de fait, cela suppose un dégrèvement sur les coûts de caractère social des entreprises.

Par conséquent, l'application de la T.V.A. en Espagne doit aller de pair avec une plus grande participation de l'Etat au financement de la Sécurité Sociale, qui est assumé actuellement par les entreprises.

c) Quant à l'application par l'Espagne du TEC, ce qui comportera une réduction considérable de notre niveau actuel de protection face aux tiers, l'approximation qui est à réaliser à partir des droits actuels du tarif espagnol devra se conformer à un calendrier semblable à celui que l'on applique pour l'abattement tarifaire entre l'Espagne et la CEE. Tant qu'on n'arrive pas à cette approximation, l'Espagne devra pouvoir maintenir ses systèmes actuels d'importation temporaire de produits à incorporer aux productions espagnoles destinées à l'exportation, vu qu'en cas contraire, de fortes déviations s'ensuivraient du point de vue de la concurrence.

Pour ce même motif et pour autant qu'on n'arrive pas à cette approximation des niveaux de protection de l'Espagne et de la CEE face aux tiers, les produits qui jouissent de liberté dans la Communauté, ne pourront pas en jouir dans le marché espagnol.

d) Dans le domaine agricole il conviendrait d'entamer dès à présent une approximation autonome de la politique appliquée par l'Espagne en prenant comme point de référence la politique communautaire.

Dans ce sens il serait également convenable que d'ores et déjà les producteurs espagnols de produits agricoles se mettent en rapport avec les producteurs correspondants de la CEE, ce qui permettrait de dissiper nombre de craintes sans fondement et d'arriver à mieux se connaître.

Les craintes que certains secteurs de la CEE éprouvent en présence des exportations agricoles espagnoles proviennent en grande partie de la subsistance de certaines idées qui ne répondent déjà plus à des réalités quant aux bas coûts de production de l'agriculture espagnole.

e) On oublie d'ordinaire au contraire le grand impact négatif que l'intégration de l'Espagne dans la CEE peut avoir dans la majeure partie de l'agriculture espagnole non exportatrice et dont les coûts de production et les prix sont déjà supérieurs aux prix communautaires par suite d'une productivité très inférieure à celle de la CEE.

Cela exigera de la part de l'Espagne un grand effort pour réadapter les structures pour ces productions.

Un tel effort devrait s'entamer dès maintenant, le Gouvernement espagnol devant tenir compte, durant la période de négociation et au moment d'établir ses politiques agricoles de campagne, des politiques correspondantes de la CEE et notamment ses politiques de prix garantis d'une façon ou d'une autre. Il conviendrait aussi que l'Espagne tende à établir des mécanismes d'application semblables aux mécanismes communautaires.

Tout au long de la période de transition, l'Espagne devrait jouir d'appuis financiers communautaires destinés à l'adaptation

des structures en question.

Il conviendrait également d'introduire dans la période transitoire des formules qui tiennent compte de certaines productions espagnoles qui, comme le coton, n'ont pas, face aux tiers, de protection dans la CEE étant donné que de tels produits ne sont pas produits dans la Communauté.

Il en sera de même par rapport à certains produits tropicaux produits en Espagne qui pourraient être sérieusement affectés par suite des accords de la CEE avec certains pays tiers.

f) Pour ce qui est de la politique commerciale commune, l'Espagne pourra se voir confrontée à des problèmes graves, fondamentalement à cause du système de préférences généralisées accordées par la CEE à certains pays qui ont des productions et des exportations très semblables aux espagnoles et dont le degré de développement des industries correspondantes est également très similaire au taux espagnol (chaussures, textiles, jouets, etc.).

g) Dans le domaine de la pêche l'Espagne devrait, dès maintenant, être considérée comme un futur membre de la CEE et non pas, purement et simplement, comme un pays tiers.

h) L'Espagne devrait également être associée dès maintenant aux études de modification des structures industrielles de la CEE, et il conviendrait d'envisager aussi tous les appuis que la CEE pourrait apporter en ce moment aux modifications structurales parallèles qui doivent être réalisées en Espagne.

i) Un élément fondamental de l'Accord d'intégration entre l'Espagne et la CEE réside dans les actions communautaires qui doivent s'étendre vers l'Espagne, visant la correction des déséquilibres régionaux.

j) Finalement, et dès à présent aussi, l'Espagne devrait être associée aux mécanismes de consultation politique de la Communauté, et ce pour renforcer l'action de la CEE elle-même.