

Télégrammes : COOPEUROP, Bruxelles

Téléphone : 512.20.89

**LIGUE EUROPEENNE DE COOPERATION ECONOMIQUE (L.E.C.E.)** 20-6.141  
**EUROPEAN LEAGUE FOR ECONOMIC CO-OPERATION (E.L.E.C.)**

Association internationale à but scientifique  
(Loi belge du 25 octobre 1919)

1060 BRUXELLES  
Avenue de la Toison d'Or 1 - Bte 11

**T A B L E   R O N D E**  
**SUR L'ADHESION DE L'ESPAGNE AUX COMMUNAUTES EUROPEENNES**

---

Bruxelles, 13 décembre 1979

"LE DOMAINE AGRICOLE"

par

M. Umberto EMO CAPODILISTA,  
Président de la section de l'agriculture  
du Comité économique et social  
des Communautés européennes

---

8

L'intégration dans la politique agricole commune des agricultures des trois nouveaux pays qui ont sollicité leur adhésion au Marché commun représente sans aucun doute un problème crucial, vraisemblablement le plus difficile à résoudre dans le cadre du deuxième élargissement envisagé des Communautés.

En ce qui concerne la Grèce, comme chacun sait, l'accord d'adhésion a déjà été signé le 28 mai dernier, et elle devrait devenir le 10ème pays membre à part entière de la C.E.E. à compter du 1er janvier 1981.

1) L'agriculture espagnole peut modifier profondément la situation actuelle des marchés agricoles communautaires en raison de son potentiel productif élevé : - hectares cultivés (31.516.000) soit le deuxième rang européen derrière la France (32.306.000) (Europe des 9 - 90.000.000 environ - Grèce 9.140.000 - Portugal 4.130.000); personnes occupées en agriculture - 1977 - (2.583.000) soit le deuxième rang derrière l'Italie (3.149.000) (Europe des 9 - 8.311.000 - Grèce 899.000 - Portugal 1.228.000), et des caractéristiques identiques à celles des actuelles régions méditerranéennes et des deux autres pays candidats.

*les mêmes en proportion*

2) Il peut en résulter une aggravation des difficultés déjà existantes pour les agriculteurs des régions méditerranéennes de l'actuelle Communauté, qui constituent une vaste zone caractérisée par une importance accrue de l'agriculture dans l'économie, avec un pourcentage beaucoup plus élevé d'exploitations agricoles de petite taille et d'exploitants âgés de plus de 55 ans et le taux de chômage et de sous-emploi le plus élevé.

*la méditerranée est un problème*

L'adhésion de l'Espagne accroîtra considérablement le pourcentage communautaire d'exploitations agricoles structurellement inadaptées eu égard au retard économique des régions méditerranéennes de l'actuelle Communauté, que la politique régionale commune

est déjà bien loin de pouvoir éliminer, tandis que la politique agricole des structures n'y a pas été appliquée non plus, ou si peu (1).

Par ailleurs, l'adhésion de l'Espagne accroîtra la diversité et la dimension des problèmes régionaux. Par exemple, l'écart actuel de 1 à 6 entre les niveaux de produit régional brut par habitant deviendra un écart de 1 à 12 dans la Communauté élargie. Tandis que l'élargissement offrira de nouveaux avantages économiques aux régions qui sont déjà les plus nanties, un certain nombre de régions défavorisées, notamment le Mezzogiorno et les trois régions françaises limitrophes de l'Espagne, éprouveront des difficultés à enrayer les effets de la concurrence espagnole en ce qui concerne les produits typiques de l'agriculture méditerranéenne.

*Portugal*

*Cadre de référence*

Par conséquent, il est nécessaire de renforcer la politique régionale commune et les autres moyens d'action structurels en faveur des régions économiquement déshéritées, en les transformant en instruments puissants, aptes à opérer des transferts financiers importants au lieu de réduire leurs disponibilités, comme l'a fait le Conseil lors des récentes décisions sur le nouveau budget.

*0,8*  
*2,1*

Sur la base des dépenses inscrites au budget 1978 et des instruments financiers actuellement à la disposition de la Communauté, la Commission a calculé en effet que les dépenses globales de 12.362 millions d'U.C.E. pour les 9 pays membres auraient dû être augmentées de 1.300-1.400 millions en cas d'adhésion de l'Espagne à la Communauté, dont 200-250 millions pour le seul F.E.O.G.A. - section orientation (Fonds des structures agricoles) soit 42-53% de l'ensemble des dépenses de 473 millions d'U.C.E. consenties pour les 9 pays membres.

---

(1) Cf. Réflexions d'ensemble sur les problèmes de l'élargissement et documents annexes, ainsi que l'avis de la Commission des C.E. sur la demande d'adhésion de la Grèce.

Tout laisse supposer que les calculs de la Commission ont été trop optimistes. Il faudra, en tout état de cause, prévoir au niveau communautaire des ressources financières adéquates ainsi que des adaptations de l'ensemble des politiques communautaires afin de promouvoir une amélioration des structures de production de pair avec une progression qualitative, mais non quantitative des produits. Il faudra contrôler davantage l'évolution de certaines productions en tenant compte de la situation du marché au niveau communautaire, ainsi que de la nécessité de développer les différentes régions de la Communauté élargie.

Le danger d'un renforcement du taux d'autoapprovisionnement dans certains secteurs déjà excédentaires, ou sur le point de le devenir, (vin, huile d'olive, certains fruits et légumes frais etc.) est réel, mais on pourrait même enregistrer des excédents considérables en raison des effets cumulés : de l'accroissement des rendements unitaires à l'hectare - actuellement plus faibles en Espagne que dans les pays de la Communauté - mais certainement susceptibles d'être augmentés eu égard au niveau plus bas de mécanisation et d'utilisation des engrais chimiques et à la tendance - déjà en cours - à l'extension des superficies irriguées; des majorations de prix observées en Espagne pour la plupart des produits agricoles méditerranéens, et qui sont actuellement beaucoup plus contenues que dans la Communauté; tandis que les salaires et les charges sociales sont et resteront vraisemblablement moins élevés pendant longtemps.

*Maintenant à la fin*  
*Articles*  
*à la fin*

*26.3*

Par contre, s'agissant d'autres productions excédentaires dans la Communauté actuelle, mais déficitaires en Espagne (produits laitiers, sucre, viandes etc.) l'élargissement aura un impact assez favorable sur le budget communautaire sans pour autant réussir à le rééquilibrer, compte tenu de l'ampleur du déséquilibre actuel.

Les données statistiques disponibles pour l'Espagne ne sont pas très actualisées ni exhaustives. Dans certains cas, leur crédibilité peut être mise en doute, eu égard aux systèmes de relevé. Toutefois, certaines réalités apparaissent incontestables pour les produits plus sensibles.

En ce qui concerne les agrumes, l'Espagne produit 243% de ses besoins propres, 106% pour les fruits frais et 109% pour les légumes frais.

*unité de méditerranée*

Taux de croissance annuelle 1963-1973 pour certaines productions (moyennes 61 - 65 et 71 - 75)					
Produits	F	I	Pays médit. actuels	E	G
Pêches	+ 2	+ 0,2	+ 0,7	+ 9,3	+ 10,7
Poires	+ 1,7	+ 5,2	+ 4,2	+ 11,7	+ 2,1
Pommes	- 1	- 1,5	- 1,2	+ 9,1	+ 1,2
Artichauts	+ 1,9	+ 5,7	+ 4,9	+ 10,1	+ 1,5
Haricots verts	+ 1,9	+ 1,3	+ 1,6	+ 5,1	+ 4,3
Tomates	+ 0,3	+ 1,7	+ 1,4	+ 4,9	+ 12,5

S'agissant des produits précités, la production diminue, stagne ou est en légère augmentation dans les pays méditerranéens de la Communauté, tandis qu'elle augmente fortement ou très fortement en Espagne. Les efforts consentis par l'Espagne pour accroître la production de poires, de pommes, d'artichauts et de haricots verts apparaissent particulièrement évidents. (SOURCE : MEDISTAT - La Méditerranée dans le monde, IAM, 1977).

*↓  
L'Espagne communautaire*

C'est surtout dans ces secteurs que la situation peut à bref délai devenir très délicate. Il s'agit souvent de productions susceptibles d'être augmentées aisément et dans des proportions considérables d'une année à l'autre, destinées en partie à la transformation et très sensibles aux sollicitations de prix.

Pour éviter des crises insoutenables et très préjudiciables aux producteurs, impliquant le recours à des retraits excessifs et coûteux de fortes quantités du marché, il apparaît de plus en plus nécessaire que les producteurs s'imposent les premiers, dans les plus brefs délais, une stricte autodiscipline tant à l'intérieur de la Communauté que dans les pays adhérents - cela vaut en particulier pour l'Espagne - en renforçant leurs associations sectorielles et en se mettant ainsi en mesure d'imposer, également par voie de contrats avec les utilisateurs, une programmation concrète de la production.

En ce qui concerne l'huile d'olive, l'Espagne est le deuxième producteur mondial après ~~l'Italie~~, tout en ayant environ le double d'hectares affectés à cette culture (environ 2 millions contre 1 million environ). Toutefois, l'Espagne produit 137% de sa consommation (Italie 80%) et est largement exportatrice en dépit du contrôle très poussé auquel sont soumises les importations d'huiles végétales concurrentes de l'huile d'olive, soumises à contingentement et aux droits de douane. L'application, en Espagne, du système communautaire en vigueur dans ce secteur, avec pour conséquence la suppression des obligations quantitatives et l'adoption du niveau six pour le tarif douanier commun à l'égard des pays tiers, sans négociation préalable de la part de l'Espagne qui imposerait la mise en oeuvre d'une politique commune globale appropriée pour les principaux produits alimentaires, pourrait soulever des difficultés financières énormes pour la Communauté du fait de la livraison à l'intervention de deux millions de quintaux d'huile d'olive par an, et peut-être davantage, à écouler avec de fortes pertes sur le marché international. Situation comparable à celle existant déjà actuellement pour le beurre.

*Pour  
parsons*

*+ p.s. de  
Cataluña*

*70  
012/0*

L'étendue du vignoble espagnol est la plus vaste du monde - 1.650.000 hectares déclarés (contre 1.260.000 en France et 1.317.000 en Italie), tandis que la production déclarée apparaît anormalement basse : 31 millions de quintaux en moyenne annuelle 1974-76 (contre 72 pour la France et 70,8 pour l'Italie).

La production viticole espagnole est nettement excédentaire puisqu'elle représente environ 130% des besoins intérieurs et que 60% des vignobles sont rangés dans les catégories à appellation d'origine sans que des limitations soient prévues pour ces nouvelles plantations.

*importation* / *Refor  
Cataluña*

La Communauté actuelle dans son ensemble a produit de 1970 à 1978 1.168 millions d'hectolitres de vin. Durant la même période, 43 millions d'hectolitres ont été importés des pays tiers et 38 millions d'hectolitres ont été distillés. La production intérieure semble dès lors en équilibre - même si des difficultés considérables peuvent surgir dans l'éventualité d'une série de campagnes particulièrement favorables - et cet équilibre devrait être consolidé par le gel des nouvelles plantations décidé en 1976, sauf pour les vignobles à appellation d'origine contrôlée qui ne dépassent cependant pas 10% du total dans la Communauté. L'obtention d'un potentiel productif annuel de 50 millions d'hectolitres de vin en Espagne en l'espace de quelques années apparaît comme une prévision réaliste et il faut en peser les conséquences.

Une autre conséquence de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté concerne les répercussions qu'elle peut avoir sur la politique commerciale et également sur la politique de coopération de cette dernière avec de nombreux pays tiers, qui consiste pour l'essentiel dans les négociations multilatérales du G.A.T.T., dans la Convention de Lomé conclue avec 57 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dans le système des préférences généralisées

accordées à de nombreux autres pays et surtout dans l'approche méditerranéenne globale décidée le 7 novembre 1972 dans le but de substituer aux accords commerciaux disparates avec différents pays du bassin méditerranéen un système de libre-échange comportant des facilités d'accès pour 80% environ des produits agricoles qu'ils exportent vers la Communauté.

C'est surtout Chypre (63% des exportations globales constitués par des produits agricoles sensibles destinés au marché de la C.E.E.), le Maroc (36%), Israël (21%), la Tunisie (18%), la Turquie (13%), qui pourraient voir leur balance commerciale -- déjà dans une situation précaire dans certains cas -- se dégrader sous l'effet d'un développement incontrôlé de certaines productions espagnoles à l'abri de la préférence communautaire.

En même temps, cependant, les producteurs espagnols sont, pour certaines de ces productions, mieux défendus actuellement sur leur marché intérieur contre la concurrence des pays tiers qu'ils ne le seront lorsqu'ils seront intégrés dans la Communauté et soumis obligatoirement aux effets de l'application intégrale des divers accords préférentiels, conclus par la C.E.E. avec de nombreux autres pays tiers.

Par ailleurs, l'Espagne pourrait voir sa balance commerciale se dégrader du fait de l'impossibilité de s'approvisionner comme par le passé auprès de fournisseurs traditionnels pour certaines productions agricoles dites continentales (sucre, viandes, produits laitiers, maïs, etc.) à des prix plus bas que ceux fixés par la politique agricole commune et avec la circonstance aggravante d'une entrave possible à ses exportations vers ces mêmes pays avec la plupart desquels les transactions se faisaient sur la base d'échanges bilatéraux.

Il est cependant difficile de prévoir actuellement ce qui pourra survenir dans le domaine des échanges agricoles à l'intérieur et en dehors de la Communauté à la suite de l'adhésion de l'Espagne, notamment du fait que cela dépend pour une large part de la durée de la période transitoire. D'aucuns estiment que celle-ci devrait être très longue, en particulier pour certains produits sensibles - et qu'elle devrait même couvrir, par exemple, une période de 15 ans scindée en étapes - de manière à adapter graduellement le rythme du rapprochement en provoquant le minimum d'à-coups dans le système existant; d'autres sont d'avis que la période de transition doit être la plus brève possible pour hâter l'adaptation de l'Espagne aux conditions socio-économiques, à la réglementation et aux engagements internationaux de la Communauté et éviter ainsi une expansion débridée de capacités productives durant une période trop longue. D'autres encore estiment enfin que s'il faut souhaiter une adhésion aussi rapide que possible pour des raisons évidentes et plausibles d'ordre politique général, l'élargissement économique devrait, par contre, être réalisé par étapes dont la succession n'interviendrait qu'après constatation préalable de la réalisation des objectifs fixés initialement pour chaque étape.

Il s'agit d'imaginer un modèle d'intégration basé sur des mécanismes d'adaptation et qui implique en même temps l'accomplissement par la Communauté de certaines tâches préliminaires internes.

L'élargissement devrait par conséquent se faire sur la base d'une série de critères prédéterminés de façon précise et en fonction desquels serait construite l'Europe du possible, au rythme des transformations et des réglementations obtenues progressivement, tandis que l'adhésion de chaque nouveau pays devrait être concertée dans le contexte d'une vision globale de l'intégration européenne. (Cf. Commission de la Communauté - informations sur l'agriculture - n° 63 - juin 1979).

Tout cela implique naturellement une plus grande cohésion politique de la part des Etats membres actuels et l'adoption de procédures qui préviennent la possibilité de bloquer, par pur égoïsme national manifesté éventuellement par un Etat membre, le processus d'intégration allant dans le sens d'une authentique union européenne avec son corollaire indispensable de politiques communes dans les domaines monétaire, social, régional, fiscal, énergétique, industriel, de la recherche, etc. en plus du domaine agricole.

En réalité, les institutions communautaires se sont mises avec un retard considérable à l'étude préliminaire de la situation existant dans les pays candidats à l'adhésion et des conséquences de leur éventuelle adhésion.

Ce n'est que récemment que la Commission a décidé de préparer une étude concernant les effets de l'élargissement sur les régions italiennes et françaises le plus concernées par le phénomène, étude dont on ne connaît pas encore les résultats, tandis qu'un rapport relatif aux incidences de l'élargissement sur les relations avec les pays tiers est encore en cours d'élaboration.

Il faut reconnaître que les milieux socio-professionnels ont été beaucoup plus diligents. Le Comité économique et social, qui en représente l'expression globale au niveau communautaire, a toujours attiré l'attention des institutions et des gouvernements sur la nécessité d'approfondir l'examen des graves problèmes à résoudre, à partir des premières études élaborées en 1974 et 1975 sur les "Aspects agricoles de la politique de la Communauté dans le bassin méditerranéen" et sur les "Perspectives des productions agricoles méditerranéennes de la C.E.E."

Le Comité a ensuite élaboré toute une série d'études et d'avis sur les problèmes de l'élargissement (par exemple l'étude sur les "Relations de la Communauté avec l'Espagne" - mai 1979) pour terminer par l'avis : "Elargissement de la Communauté européenne - Grèce, Espagne et Portugal" (Juin 1979).

Dans ce document, on affirme que :

- il faut parvenir à une conception globale qui tienne compte des exigences réciproques de la P.A.C. et de la politique commerciale de la C.E.E., ainsi que de la nécessité d'harmoniser les divers accords préférentiels entre eux et eu égard à la nouvelle situation qui résultera de l'élargissement.

C'est pourquoi il devient impératif et prioritaire de se mettre d'accord avec les nouveaux partenaires sur une stratégie qui oriente les potentialités d'expansion des pays candidats vers les productions qui ne suivent pas la ligne habituelle des zones méditerranéennes, en les orientant par contre, en particulier, vers des produits riches en protéines végétales.

C'est pour ces raisons également que les pays candidats, en respectant l'article 5 du Traité, devront se préparer dès maintenant à appliquer, aussitôt que commencera la période transitoire, les règles communautaires qui existent déjà, ou qui pourront être adoptées dans l'intervalle, en ce qui concerne en particulier :

- la réglementation des marchés, la politique structurelle, les mesures de contrôle de la production, les mesures de reconversion, ainsi que les dispositions concernant la concurrence (monopoles, etc.), les normes de qualité, surtout en ce qui concerne les aliments, la protection du milieu et du consommateur.

Il faut en outre prévoir des instruments de contrôle ad hoc qui puissent empêcher toute initiative visant à se soustraire aux engagements contractés.

Pour obtenir ces résultats, il faudra s'engager dans des actions de caractère radical, d'ample portée et de longue durée; il faudra par conséquent prévoir une période transitoire articulée de telle sorte qu'elle permette de parvenir, avant la phase définitive, à une réelle convergence des conditions économiques entre la Communauté et les pays candidats, en prévoyant : des clauses de sauvegarde appropriées; une mise à jour des directives socio-structurelles pour les rendre applicables dans les régions méditerranéennes, grâce à un renforcement convenable des disponibilités financières actuelles et à un meilleur critère de comparaison des revenus détenus par unité de travail; la réalisation des programmes communs par zones et/ou par secteurs afin d'éliminer les disparités structurelles des régions et les déséquilibres permanents sur les marchés de certains produits; la réalisation de programmes globaux intégrés pour les divers secteurs économiques de ces régions - dans le but de parvenir à un développement équilibré, avec le maintien et la création d'emplois - en intervenant au besoin avec divers instruments financiers dans des zones limitées et en les coordonnant sans perturber pour autant la gestion normale de la P.A.C.

Il sera en outre nécessaire :

- de revoir diverses organisations de marché afin de les adapter aux nouvelles relations production-consommation, et dans le but de garantir une plus grande sécurité en ce qui concerne le revenu des producteurs concernés (fruits et légumes - vin - huile d'olive etc.);
- de définir une réglementation globale pour les produits transformés et de nouvelles organisations de marché pour certaines productions méditerranéennes qui en sont dépourvues, lorsque cela apparaît comme nécessaire;

- de promouvoir la consommation des produits agricoles et alimentaires du bassin méditerranéen, en particulier par l'abolition des accises dans certains pays membres ou en perfectionnant un système de primes de pénétration;
- de réaliser des initiatives de développement touristique liées à l'agriculture (tourisme rural).

En définitive, l'élargissement ne devra pas peser seulement sur les producteurs agricoles du bassin méditerranéen, mais c'est la Communauté dans son ensemble qui doit assumer la responsabilité de ses choix.

Il faut signaler que, contrairement à ce qui s'est produit lors des contacts préliminaires avec les milieux professionnels des producteurs agricoles de la Grèce, on a noté l'absence d'interlocuteurs espagnols qui soient vraiment représentatifs au niveau d'organisations nationales. La représentation du monde agricole, quand elle existe, apparaît en effet fractionnée en un nombre excessif et trop diversifié d'organismes constitués au seul niveau local.

Le COPA également (Comité des organisations professionnelles agricoles des 9 pays de la C.E.E.) est intervenu plusieurs fois au bon moment, en particulier en résumant ses positions et en suggérant toute une série de mesures au cours d'un Congrès important, tenu à Naples en juin 1977, sur les problèmes de l'agriculture des régions méditerranéennes. A la seule exception des C.N.J.A. (Cercles nationaux des jeunes agriculteurs - français), on n'a pas, d'une manière générale, cru se dégager des positions de principe hostiles à l'entrée de l'Espagne dans le Marché commun.

En ce qui concerne les relations extérieures de la C.E.E., le C.O.P.A. a tout simplement demandé que l'on instaure une coopération authentique entre la Communauté et les pays du bassin méditerranéen, coopération qui, en dépassant les aspects purement commerciaux, impliquerait des engagements réciproques pour une orientation des productions et des échanges, notamment pour les produits identiques, afin de parvenir à un équilibre satisfaisant pour les producteurs agricoles intéressés.

En outre, ces derniers temps, on a fait le point sur diverses positions en ce qui concerne les divers secteurs de production et, en particulier, s'agissant de l'opportunité et des délais de l'application graduelle, éventuelle, à l'Espagne, des mécanismes et des instruments de la politique agricole commune, notamment en ce qui concerne les intégrations de prix (blé dur, huile d'olive, tabac, etc.), la réglementation et la reconversion de plantations et d'élevages (betteraves, vignobles, vergers et plantations d'agrumes, production de lait en batterie), les primes de pénétration et de transformation, les mesures spéciales au niveau national pour des élevages déterminés, et les aides au revenu pour les régions de montagne et les régions défavorisées.

En ce qui concerne ce vaste sujet, il semble que prévaut l'opinion de ceux qui considèrent que les mesures adoptées jusqu'à maintenant, en particulier celles du "paquet méditerranéen", n'assurent qu'un rééquilibrage partiel en faveur de productions agricoles qui étaient dès le départ moins protégées que les productions continentales par la politique agricole commune. En même temps, on déplore l'absence de toute prévision de dédommagement pour compenser le préjudice causé par les éventuelles concessions accordées à l'avenir aux pays adhérents et par celles qui sont déjà consenties en faveur de plusieurs pays dans les accords commerciaux préférentiels conclus après la définition sur laquelle se fonde la philosophie de la politique agricole commune, ce qui revient, dans la pratique, à pénaliser la préférence accordée initialement aux producteurs méditerranéens des 6 pays fondateurs du Marché

commun. C'est pour cette raison que divers milieux soulignent qu'il importe que les mesures de soutien ne soient pas appliquées telles quelles dès le début de la période transitoire à des produits agricoles espagnols déterminés, qui sont dès aujourd'hui fortement compétitifs sur le marché intérieur de la Communauté, en dépit des mesures de protection à la frontière.

Ces mesures de soutien devraient donc s'appliquer -- graduellement, au besoin -- dans un deuxième temps seulement, et à un niveau fixé en fonction de la différence existant, et de son évolution, entre les coûts de production espagnols et ceux supportés pour les produits analogues obtenus dans la Communauté, afin d'éviter des explosions de production difficiles à écouler et de lourdes charges financières pour les absorber ou pour détruire les excédents.

Bien entendu, il s'agit d'un domaine qui se prête à la discussion, mais c'est précisément en exposant des points de vue déterminés et en les débattant que, si elle existe, l'on peut rechercher et peut-être trouver une voie praticable pour atteindre l'objectif commun consistant à unir tous les pays de l'Europe.

Et tel me semble être également le but que se fixe cette Table ronde aussi opportunément organisée par la L.E.C.E. (Lega europea di cooperazione economica : association européenne de coopération économique).

---