

~~48.43~~

11.182c)

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

1016.1.III.ESP

3c)

Original F

DOSSIER : EXT/17
"ESPAGNE"

Bruxelles, le 7 juillet 1978

PREMIERE ETUDE
de la section des relations extérieures
sur
"Les relations de la Communauté avec l'Espagne"

Rapporteur : M. C. EVAIN

X

8

REMARQUES INTRODUCTIVES

L'étude ci-après reste préliminaire et partielle. Elle n'est qu'une première esquisse des problèmes soulevés par la future adhésion de l'Espagne. La section ne dispose pas encore de toutes les données nécessaires pour approfondir son travail. Son groupe d'étude "Espagne" n'a pu se rendre à Madrid qu'au début du mois de juin 1978. Les services de la Commission des C.E. eux-mêmes commencent seulement à examiner le très important dossier qui leur a été remis il y a quelques semaines par les autorités espagnoles. La section se propose de poursuivre son étude en liaison aussi étroite que possible avec les milieux économiques et sociaux espagnols, et se réserve donc la possibilité de revoir certaines des opinions qui figurent dans le présent document.

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1
I. <u>QUELQUES FACTEURS DE L'HETEROGENEITE DE L'ESPAGNE PAR RAPPORT A LA COMMUNAUTE</u>	2
II. <u>L'EFFORT ESPAGNOL DE REDRESSEMENT ECONOMIQUE ET DE PREPARATION A L'ADHESION</u>	5
2.1. Assainissement économique.....	6
2.2. Démocratisation des relations économiques et sociales.....	9
2.3. Reconversion de l'économie espagnole en vue de l'adhésion à la Communauté.....	12
III. <u>PROBLEMES IMMEDIATS DE RELATIONS C.E.E. - ESPAGNE</u>	
3.1. L'accord C.E.E. - Espagne de 1970.....	16
3.1.1. L'accord initial.....	16
3.1.2. L'extension de l'accord.....	18
3.1.3. L'adaptation de l'accord.....	19
3.1.4. Les problèmes posés dans la pratique.....	20

INTRODUCTION

Dès 1962, l'Espagne avait adressé à la Communauté des demandes tendant à établir avec elle des relations particulières. Pour des raisons tenant à la situation politique espagnole, la Communauté n'a pas donné suite à ces demandes. Le 28 juillet 1977 seulement, le gouvernement espagnol a présenté sa demande officielle d'adhésion. Le Conseil s'est prononcé fin septembre dans un sens favorable sur le principe de cette adhésion. Il a demandé à la Commission de commencer l'examen du dossier et de préparer un avis sur la question.

Compte tenu de l'ampleur des problèmes soulevés, l'avis de la Commission ne sera achevé qu'au début de 1979, d'après les prévisions actuelles. Mais dès maintenant, pour des raisons politiques, il y a quasi-unanimité en Espagne comme dans la Communauté pour considérer que les difficultés techniques et économiques pourront et devront être surmontées.

Du côté espagnol, la demande d'adhésion est le corollaire indissociable d'une évolution intérieure de très grande portée : l'avènement d'un régime démocratique. Le projet d'adhésion, à la différence de ce qui s'est passé pour la Grande-Bretagne, ne semble pas rencontrer d'opposition organisée à l'intérieur du pays. Les membres du groupe qui s'est rendu en Espagne ont cependant constaté chez certains représentants des agriculteurs espagnols, une hésitation liée à la crainte d'une réduction de leurs garanties de revenu. De plus, certains observateurs estiment, qu'il faut se garder de sous-estimer les conséquences économiques et sociales pour leur pays, d'une ouverture complète et rapide des frontières.

Du côté des neuf pays membres de la C.E.E., tous les gouvernements se déclarent favorables à la demande espagnole. Les représentants de certains secteurs économiques continuent toutefois d'exprimer, et cela de plus en plus clairement, leurs inquiétudes.

D'une manière générale, on semble apprécier plus exactement du côté communautaire que du côté espagnol les difficultés soulevées par le projet d'adhésion. En Espagne, le gouvernement et l'opinion, formulant leur demande, y voyaient avant tout la consécration d'une évolution vers le libéralisme et la démocratie. Ils en espéraient sans doute aussi des facilités plus grandes pour le règlement des importants dossiers commerciaux, industriels et agricoles qu'ils ont à traiter avec la C.E.E.

Il apparaît maintenant qu'il s'agit d'une question plus complexe, que la procédure de négociation sera longue, qu'il est essentiel pour les deux parties que l'aménagement de la période qui précède l'adhésion, soit établi sur des bases claires et équilibrées et que des moyens importants soient mis en oeuvre de part et d'autre pour faciliter l'insertion définitive de l'économie espagnole dans la C.E.E.

I. QUELQUES FACTEURS DE L'HETEROGENEITE DE L'ESPAGNE PAR RAPPORT A LA COMMUNAUTE

1.1. Lorsque, après la guerre, les pays du monde occidental ont recherché différentes formes de coopération internationale, l'Espagne, à cause de son régime politique, a été et s'est tenue à l'écart. On peut mentionner les exemples suivants :

- de 1945 à 1955, elle n'a pas été membre de l'O.N.U.;
- elle n'a rejoint l'O.C.D.E. qu'en 1957 (lorsque cette organisation a pris sa nouvelle dénomination);
- elle n'a pas été invitée à faire partie de l'O.T.A.N.;
- elle a même rejoint le G.A.T.T. avec quelques années de retard;
- elle n'a rejoint aucune des formations économiques européennes : C.E.C.A., C.E.E., A.E.L.E.;

- son accord commercial avec la C.E.E. ne date que de 1970; ses discussions avec les pays de l'A.E.L.E. tendant à réaliser avec eux une zone de libre-échange ne datent que de 1977.

1.2. L'Espagne rattrape rapidement son retard dans le domaine du développement économique mais son P.I.B./habitant n'atteint encore que la moitié du chiffre moyen communautaire :

1976	Espagne	= 2.855 \$
	Europe des 9	= 5.350 \$
	Italie	= 3.026 \$
	Portugal	= 1.645 \$ (*)

1.3. Par ailleurs, l'Espagne garde une économie relativement protégée, caractérisée par un niveau élevé des tarifs douaniers (par exemple, pour l'habillement et les voitures 20 %, pour les appareils électriques 18 %, pour les matières synthétiques et les chaussures 15 % - la production totale de ces secteurs s'élevant à 35 % de la production intérieure brute, la Communauté a, dans l'ensemble, un niveau de protection de l'ordre de 5 %) et un niveau d'échanges extérieurs inférieur à celui de tous les Etats membres de la Communauté (exportations en % du P.I.B. en 1975 : 7,6 % - France : 16 % - Allemagne : 21,3 % - Pays-Bas : 42,4 % - Irlande : 41,2 % - Italie : 20,2 % - Grande-Bretagne : 19,2 % - Danemark : 24,5 %; ces chiffres sont à considérer également à la lumière du P.I.B./habitant très faible en Espagne) (*);

1.4. En Espagne, l'agriculture est encore un secteur très important pour l'emploi : plus de 20 % de la population active. En outre, l'agriculture espagnole produit plus précocement que l'agriculture communautaire et les fruits et légumes représentent 30 % de la valeur de la production et 60 % des exportations agricoles.

(*) Source : O.C.D.E.

1.5. Certains aspects de la législation et de la réglementation espagnoles sont aussi restés assez éloignés de ceux de la Communauté :

Par exemple, l'Europe a mis en place un système de T.V.A. après 12 ans de période de transition alors que le système fiscal espagnol pour la taxe sur le chiffre d'affaire est encore un système à cascade dont les inconvénients pour les échanges extérieurs sont évidents. Conscient des difficultés qui en découlent, le gouvernement espagnol vient de déposer un projet de loi tendant à modifier la situation sur ce point essentiel en introduisant la T.V.A. dans le système fiscal du pays.

Cette situation impose à l'Espagne une certaine réorientation de ses relations économiques internationales. En contrepartie, la Communauté bénéficiera d'un renforcement de ses liens avec des régions du monde, comme l'Amérique latine, en direction desquelles elle n'a pas jusqu'à présent été à même de concentrer ses efforts.

L'appréciation de la "valeur en douane" soulève également de fréquentes difficultés.

1.6. Alors que l'Espagne a, au cours des dernières décennies, mené une politique de relations extérieures ayant des caractères spécifiques, la Communauté a progressivement organisé ses relations avec un certain nombre de pays tiers, et avec le tiers monde, suivant des orientations sensiblement différentes :

- les pays membres de l'A.E.L.E. forment avec les Neuf, en pratique, une grande zone de libre échange pour les produits industriels depuis le 1er juillet 1977;
- accords préférentiels avec les pays du bassin méditerranéen;
- Convention de Lomé avec 52 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique;
- le schéma des préférences tarifaires généralisées, avec plus de 100 pays en voie de développement.

1.7. Il ressort des statistiques démographiques que la population espagnole est plus jeune que la population communautaire et que son taux de natalité est plus élevé que le taux communautaire (18,3 contre 12,8 en 1975 et 17,7 contre 12,4 en 1976). Des projections récentes des Nations unies font apparaître que l'augmentation de la population espagnole de 1975 à 1985 sera de 10,3 % contre 4,6 % dans la Communauté. Cette évolution aura des conséquences pour l'emploi dans la Communauté élargie, d'autant plus que la part de la population active espagnole, par rapport à la population totale, qui reste inférieure à ce qu'elle est en moyenne dans la Communauté (34,9 % contre 38,8 % en 1976)(1) tend à s'accroître. D'après la Commission, celle-ci a augmenté chaque année de 1,1 % de 1970 à 1975 alors que dans la Communauté, elle n'augmentait que de 0,33 % dans la même période (2).

1.8. Les observations, encore très fragmentaires, qui précèdent ont pour seul objet de contribuer à mesurer l'importance de la novation que constituera l'adhésion à la C.E.E. d'un pays aussi important que l'Espagne. Il faut, en regard, souligner l'importance de l'effort espagnol de redressement et de stabilisation, de préparation à l'adhésion, ainsi que le dynamisme économique dont elle a fait preuve au cours des dernières années.

II. L'EFFORT ESPAGNOL DE REDRESSEMENT ECONOMIQUE ET DE PREPARATION A L'ADHESION

Les considérations qui suivent ne constituent pas une analyse exhaustive de la situation et de la politique économiques espagnoles. Elles reprennent essentiellement les observations recueillies par le groupe d'étude qui s'est rendu à Madrid les 5, 6 et 7 juin 1978.

Après 15 ans de forte croissance (de 1960 à 1975, le taux de croissance en Espagne a toujours dépassé celui de la C.E.E.), l'Espagne connaît à la fois un ralentissement brutal de son expansion et une inflation aiguë.

(1) Source : chambre de commerce espagnole.

(2) Source : doc. COM(78) 200 final.

Depuis un ans, l'Espagne est engagée dans une politique de stabilisation et de réforme, qui devrait transformer profondément sa structure économique et sociale. Le gouvernement mène pour cela une triple action :

- assainissement économique : lutte contre l'inflation, rétablissement des équilibres externe et interne;
- démocratisation des relations économiques et sociales; substitution à un système dominé par les autorités centrales d'organismes élus et de procédures contractuelles;
- conversion en économie ouverte sur l'extérieur, donc prête à s'intégrer dans la C.E.E., d'une économie qui s'est développée jusqu'à présent, dans un cadre national, dirigiste et protégé.

Le pacte de la Moncloa, conclu en octobre entre le gouvernement et l'ensemble des partis représentés au parlement, regroupe ces trois objectifs. Il s'agit donc d'une véritable somme de ce qu'il convient de faire, avec un ensemble de dispositions de portée très différente. On peut s'interroger sur la possibilité de les appliquer dans les délais prévus, mais on constate que les partenaires sociaux, même s'il n'en sont pas formellement signataires, se considèrent comme engagés par ce texte.

2.1. Assainissement économique

2.1.1. Les organisations patronales comme les centrales ouvrières sont d'accord pour reconnaître que la lutte contre l'inflation a obtenu des premiers résultats concrets. Alors qu'il y a un an la hausse des prix approchait 30 % par an, elle est maintenant ramenée à un taux de l'ordre de 18 à 20 %. Les chiffres du premier trimestre (3,5 % au lieu d'une prévision de 6 %) sont même nettement inférieurs.

2.1.2. Le ralentissement des hausses de salaires est également conforme aux objectifs retenus en octobre : augmentation globale de 20 % pour l'année, soit 22 % en tenant compte des augmentations pour l'ancienneté et des glissements catégoriels. Il est prévu que les bas salaires devront augmenter plus que la moyenne, une partie des hausses n'étant pas hiérarchisée. Du point de vue des employeurs, le resserrement de l'éventail des salaires qui va en résulter risque d'entraîner des réactions, ou tout au moins un découragement de la part des cadres. Il apparaît que, dans l'ensemble, le pouvoir d'achat des salaires sera maintenu cette année (conformément aux objectifs du pacte de la Moncloa). Des porte-parole des syndicats et des consommateurs estiment toutefois qu'en réalité le pouvoir d'achat est en baisse.

2.1.3. Le retour à l'équilibre de la balance des paiements s'affirme nettement. Les derniers chiffres, ceux d'avril, font apparaître un excédent de 76 millions de dollars (paiements courants). Il y a un an (avril 1977), le chiffre était de 438 millions de dollars de déficit. Pour les quatre premiers mois de l'année, l'excédent est de 72 millions de dollars contre 2,2 milliards de déficit pour la même période de 1977. Les réserves de devises ont augmenté (7 milliards de dollars actuellement contre 4 milliards il y a un an). Elles s'accroissent à un rythme mensuel d'environ 200 millions de dollars. La pesète remonte en conséquence sur le marché des changes. Après la dévaluation de 22 % de juillet 1977, elle avait regagné, en mai 1978, 9 % contre le dollar, 5 % vis-à-vis de l'ensemble des autres monnaies. Les recettes touristiques, que l'on prévoit très élevées, devraient encore améliorer les résultats de l'année.

2.1.4. L'application du pacte de la Moncloa, en qui concerne l'assainissement de l'économie espagnole, connaît donc un réel succès. Il n'en provoque pas moins des inquiétudes aussi bien chez les employeurs que dans les syndicats.

- Tout d'abord, l'assainissement se réalise au détriment de l'emploi. Alors que dans les années 1960, le chômage ne dépassait guère 1,5 % de la population active, il était officiellement en 1976, de 5,3 %. Pour les trois premiers mois de cette année, on a enregistré 100.000 chômeurs de plus. L'augmentation probable pour l'année entière est de l'ordre de 350.000, alors que la prévision était de 100.000. Le nombre de chômeurs recensés est actuellement, d'après les syndicats, proche de 1.200.000, soit à peu près 8 % de la population active (13,2 millions). Le ministère du Travail avance des chiffres nettement inférieurs (750.000) (1).
- Le patronat commence à ressentir durement les effets de la politique monétaire et fiscale restrictive appliquée par le gouvernement (croissance de la masse monétaire limitée à 17 % en moyenne pour l'année). La pression sur les trésoreries semble gêner sérieusement un grand nombre d'entreprises. Les investissements semblent paralysés.

Dans le domaine fiscal, les réformes concernant l'imposition des personnes physiques (nouvel impôt sur le revenu, impôt exceptionnel sur le patrimoine, institution du "délict fiscal") pourraient également gêner le financement des entreprises. Toutefois, le patronat ne semble pas s'en inquiéter outre mesure. Il attache en revanche une grande importance à l'évolution décidée et amorcée par le gouvernement vers un accroissement de la part de l'Etat (jusqu'à 10 % en 1980 et 20 % en 1983) dans le financement de la sécurité sociale (actuellement la part de l'Etat est de 3 % seulement).

9,2% en 1979

- Les syndicats veulent contribuer au succès de l'opération de démocratisation, qu'ils considèrent comme un préalable à tout autre progrès. Ils reconnaissent la nécessité d'une certaine austérité et d'une modération de leurs revendications. Ils s'inquiètent néanmoins, comme

(1) Voir plus loin les observations sur le problème des données statistiques espagnoles.

le patronat, de l'insuffisance de l'emploi. L'émigration est à leurs yeux de "faux remèdes". Ils considèrent surtout que l'application du plan d'assainissement se réalise d'une manière unilatérale, que la pression du patronat sur le gouvernement tend à en fausser l'application (évolution par exemple de la réforme fiscale, du projet de participation dans les entreprises etc.). Leur objectif paraît être, au-delà de leur action directe de défense des intérêts des salariés, de participer effectivement à l'élaboration de la politique économique dans son ensemble (par exemple, politique monétaire, fiscale et de crédit, politique régionale).

2.1.5. L'évolution de l'attitude des syndicats, le maintien ou le relâchement de leur adhésion au programme gouvernemental prennent d'autant plus d'importance que s'approche l'échéance du renouvellement du pacte de la Moncloa en ce qui concerne l'assainissement de l'économie et la politique des revenus (dans ce domaine, le pacte a été en effet conclu, implicitement au moins, pour un an seulement). Or les conditions dans lesquelles ce renouvellement se réalisera peuvent être déterminantes pour l'avenir du programme de redressement du pays. La nécessité d'un aménagement des relations contractuelles présente ainsi une urgence particulière.

2.2. Démocratisation des relations économiques et sociales

2.2.1. 1977 a été pour les organisations syndicales et patronales espagnoles l'année de leur renaissance légale. 1978 devrait permettre la mise en place de mécanismes de libre négociation entre les partenaires sociaux. Aux yeux des syndicats ce devrait être aussi l'année de la reconnaissance effective de leur existence légale, de leurs droits et de leur action dans les entreprises.

2.2.2. Actuellement la situation est en pleine évolution et les relations sociales sont encore loin d'être comparables à ce qui existe ailleurs dans la C.E.E. Le patronat, comme les syndicats, estime que

le gouvernement doit cesser de régir les relations de travail, pour jouer seulement un rôle d'arbitre. Mais, trouvant les syndicats trop politisés, il ne veut pas s'engager dans une politique contractuelle avant la fixation d'un cadre législatif et avant la promulgation de la constitution.

2.2.3. Les syndicats estiment eux aussi, que l'absence de législation bloque le développement d'une politique contractuelle. (La législation syndicale en vigueur date de 1945; il existe donc un vide juridique; l'habitude des interventions de l'Etat dans les relations sociales reste par ailleurs assez vivace). La mise au point du projet gouvernemental sur les relations dans l'entreprise s'est réalisée, à leurs yeux, sans consultation suffisante et sous l'influence prépondérante du patronat. En **somme**, ils ressentent l'impression d'être négligés. Depuis un mois, cependant, des conversations gouvernement-syndicats se sont amorcées.

2.2.4. La situation est ainsi d'autant plus difficile de part et d'autre, qu'aucune règle du jeu ne permet de "canaliser" les aspirations des partenaires sociaux.

2.2.5. L'absence de données - sur les prix, les rémunérations, l'emploi - auxquelles les partenaires sociaux accordent leur confiance, crée une difficulté supplémentaire. Les chiffres publiés par le gouvernement sont discrédités par l'héritage du régime ancien, et l'on évite de s'y référer. Ceux que publient les banques et les Instituts financiers sont plus fréquemment cités, même par les syndicats. Mais il reste à créer une base de référence objective. C'est d'ailleurs prévu, au moins pour les prix, par le pacte de la Moncloa : un nouvel indice du coût de la vie doit être établi avec la collaboration des organisations patronales des syndicats de salariés et des associations de consommateurs.

2.2.6. Un autre problème reste sans solution, celui de la mobilité de l'emploi. Actuellement, les licenciements sont strictement réglementés, souvent impossibles, toujours coûteux pour les entreprises (procédure d'autorisation préalable impliquant l'accord des syndicats et du gouvernement). C'est un legs du régime franquiste. Mais les syndicats n'ont pas voulu le voir remis en question dans le pacte de la Moncloa.

2.2.7. La question est en effet inséparable d'une refonte des services de l'emploi, et surtout d'une réforme de l'assurance chômage qui reste très imparfaite : d'après les syndicats, elle ne couvre que 35 % des chômeurs effectifs. Il existe, en outre, dans l'agriculture, un chômage caché qui toucherait près de 150.000 travailleurs ne bénéficiant d'aucun secours.

2.2.8. Il est évident qu'une certaine mobilité de l'emploi devrait être introduite dans l'économie espagnole avant l'intégration à la C.E.E. L'ouverture complète des frontières qui en résultera entraînera, en effet, de profondes transformations structurelles, donc des réductions d'effectifs et des fermetures d'entreprises dans certains secteurs.

2.2.9. En ce qui concerne l'agriculture, la multiplicité des organisations agricoles nationales ou régionales apparues depuis 1977, rend difficile la participation des milieux agricoles à l'élaboration de la politique agricole. Les chambres d'agriculture tout récemment élues et qui doivent représenter l'ensemble du secteur agricole auprès du gouvernement se caractérisent par leur indépendance à l'égard des syndicats et des partis.

2.3. Reconversion de l'économie espagnole en vue de l'adhésion à la Communauté

2.3.1. L'économie espagnole s'est jusqu'à présent développée sous un régime de relative protection vis-à-vis de la concurrence extérieure. Les droits de douane espagnols sont en moyenne 4 à 5 fois plus élevés que ceux de la C.E.E. Des restrictions quantitatives à l'importation sont appliquées dans certains secteurs industriels et agricoles.

2.3.2. L'adhésion à la C.E.E. c'est-à-dire l'ouverture complète des frontières vis-à-vis des neuf pays membres, et l'alignement sur le T.D.C. de la protection vis-à-vis des pays tiers va modifier radicalement la situation. Des transformations profondes seront inévitables. Il est donc difficile de savoir dans quelle mesure les responsables de l'économie espagnole ont analysé ces perspectives, s'ils ont prévu les mesures nécessaires pour y faire face sans provoquer une crise aiguë, ou s'ils comptent sur l'effet de choc d'une concurrence accrue pour imposer les adaptations nécessaires.

2.3.3. Il est difficile aussi d'apprécier dans quelle mesure l'économie espagnole est prête à affronter la libre concurrence. Elle ne dispose par pour ses industries de ressources importantes de matières premières. Elle dépend largement, jusqu'à présent, de l'étranger pour l'innovation technique. En revanche, l'avantage de coûts de main-d'œuvre relativement bas, dont elle a longtemps bénéficié, même s'il tend à diminuer, se maintiendra sans doute dans les prochaines années. Les données manquent pour des comparaisons des coûts salariaux, mais les salaires versés sont, à l'évidence, en moyenne inférieurs au niveau communautaire, et il est probable que la pression démographique maintiendra un certain écart. Les chiffres montrent en tout cas que l'Espagne, avec une augmentation en volume de ses exportations de l'ordre de 10 %, accroît sensiblement ses parts de marché dans le commerce mondial.

2.3.4. En revanche, dans beaucoup de secteurs, la crise mondiale a déjà révélé des difficultés structurelles aiguës. Les secteurs en crise dans la C.E.E. sont également gravement touchés en Espagne : la sidérurgie (capacité de 15 millions de tonnes) maintient sa production effective aux alentours de 11 millions de tonnes, à la faveur d'un accroissement de ses exportations et d'une diminution de ses importations, très apparentes au cours des 4 premiers mois de cette année. Elle bénéficie d'un équipement très moderne, mais elle a, pour le moment renoncé à son projet ambitieux de développement de ses installations. L'ampleur de ses pertes financières laisse entrevoir la perspective d'une participation accrue dans ce secteur. La construction navale qui a grandi trop vite (3ème rang mondial en 1977), dont les nouvelles commandes ont diminué de façon dramatique (300.000 tonnes en 1977 contre plus de 4 millions en 1973) et dont l'assainissement sera socialement très coûteux; le textile où la dispersion des entreprises et le vieillissement technologique conjugués avec le renchérissement de la main-d'œuvre entraînent des diminutions d'activité (- 10 % par exemple pour les filatures de laine depuis 10 ans). Les aides de l'Etat aux secteurs en difficulté paraissent très importantes, mais leur ampleur est difficile à apprécier avec exactitude.

2.3.5. Il existe, il est vrai, des "points forts" dans l'industrie espagnole : l'automobile par exemple qui s'est largement développée grâce à la technologie et aux investissements étrangers; l'industrie chimique, certaines industries de biens de consommation etc. Cependant, on ne voit pas encore se dessiner les "lignes de force" industrielles qui permettront à l'économie espagnole de s'affirmer sur le marché communautaire et sur le marché mondial dans un système de libre concurrence.

2.3.6. Les responsables espagnols considèrent que l'agriculture -- qui réalise déjà 30 % du total des exportations espagnoles mais ne représente que 11 % du P.I.B. -- devrait être pour le pays une source

de devises de plus en plus importantes. Pour beaucoup de produits, l'Espagne est devenue auto-suffisante (lait, blé, riz) ou de plus en plus exportatrice (fruits et légumes, vin etc.). En ce qui concerne les aliments du bétail, l'agriculture espagnole reste aussi dépendante que la C.E.E. des importations, en particulier américaines, de maïs et de soja.

2.3.7. L'Espagne envoie vers la C.E.E., 60 % de ses exportations agricoles. Les chances d'accroissement de ces exportations dépendent en fait largement de l'importance donnée, par l'Espagne, à l'orientation plutôt qu'à la simple croissance de sa production.

2.3.8. En tout état de cause, on ne peut compter sur l'agriculture pour créer des emplois. Dans ce secteur, la population active est passée en 10 ans, de 35 à 22 % du total, et elle continuera à diminuer. La croissance de l'industrie et des services sera-t-elle suffisante pour répondre à ces nouvelles demandes d'emploi ? C'est encore une question à laquelle il paraît difficile d'apporter aujourd'hui une réponse.

On peut seulement constater que, jusqu'à présent, la création d'emplois industriels s'est avérée nettement insuffisante pour absorber l'augmentation annuelle de la population active et la main-d'oeuvre libérée par le secteur agricole (*).

2.3.9. C'est pourquoi sans doute on semble attacher beaucoup d'importance, dans certains milieux, notamment patronaux, aux possibilités d'émigration vers la C.E.E. Après une période de décroissance jusqu'en 1970, l'émigration s'est à nouveau accrue (solde migratoire net négatif de 134.000 personnes en 1976 contre 21.000 en 1970, d'après la Commission). Ceci explique pourquoi la libre circulation des travailleurs constitue pour les Espagnols un aspect essentiel de l'adhésion à la Communauté.

(*) doc. COM(78) 200 final.

Cependant, on reconnaît qu'il sera avant tout nécessaire de créer des emplois en Espagne même, et l'on mentionne alors les investissements étrangers, ainsi que l'intervention des moyens dont dispose la C.E.E. dans le domaine notamment de la politique régionale (certaines parties de l'Espagne sont particulièrement touchées par la récession : en Andalousie, par exemple, le taux de chômage dépasse 15 %).

2.3.10. On reconnaît aussi que le modèle de croissance appliqué en Espagne depuis 20 ans, fondé sur une forte intensité de capital (grâce à des bonifications d'intérêt), ne correspond plus aux exigences de la situation. Le nouveau gouvernement a décidé, en laissant monter les taux d'intérêt, de modifier cette orientation. En transférant en même temps sur le budget une partie des charges sociales sur salaires, il espère créer une incitation à la croissance structurelle de l'emploi industriel. Mais cette politique ne produira ses effets qu'à long terme. En attendant des mesures conjoncturelles d'augmentation des investissements publics devraient permettre d'éviter un accroissement excessif du chômage.

2.3.11. La question est de savoir dans quel délai les investissements privés, actuellement paralysés par des changements trop rapides, viendront relayer par leurs initiatives l'effet des investissements publics. Il y a là un pari, que les Espagnols semblent prendre avec un optimisme résolu, sur les chances de croissance de l'économie espagnole. Ils estiment à Madrid qu'un taux d'expansion supérieur à 4 % - c'est-à-dire nettement supérieur aux chiffres actuels : 2,4 % en 1977 et 1 % en 1978 (*) - est nécessaire, dans les années à venir, pour contenir l'augmentation du chômage. Il est, par ailleurs, évident que le rythme de développement des économies de la C.E.E. exercera aussi, et de plus en plus avec l'approche et la réalisation de l'adhésion, une influence déterminante sur la solution du problème économique espagnol.

(*) Prévisions O.C.D.E., chiffres en volume.

III. PROBLEMES IMMEDIATS DES RELATIONS C.E.E. - ESPAGNE

3.1. L'accord C.E.E. - Espagne de 1970

3.1.1. L'accord initial

L'accord commercial préférentiel C.E.E. - Espagne du 29 juin 1970 est entré en vigueur le 1er octobre 1970.

Cet accord a prévu deux étapes; seul le contenu de la première étape - prévue pour durer au moins six ans - a été défini. Conformément aux dispositions du G.A.T.T. concernant les exceptions possibles à la clause de la nation la plus favorisée, l'accord jetait ainsi les bases d'une zone de libre échange puisqu'il prévoit (article premier) "la suppression progressive des obstacles pour l'essentiel des échanges".

3.1.1.1. En matière tarifaire

a) Pour la Communauté, le désarmement tarifaire a été appliqué dans les conditions suivantes :

- 30 % de réduction du tarif douanier commun à l'entrée en vigueur de l'accord;
- 50 % à compter du 1er janvier 1972;
- 60 % à compter du 1er janvier 1973;

et cela sur pratiquement tous les produits industriels et un certain nombre de produits agricoles.

b) Pour l'Espagne, le rythme de désarmement tarifaire a été plus lent (six étapes) et son champ d'application limité puisque :

- le taux de 60 % atteint le 1er janvier 1977, ne s'applique qu'aux produits peu sensibles (liste A de l'annexe II);
- le taux de 25 % (atteint aussi le 1er janvier 1977) s'applique à la majorité des produits (listes B et C).

On constate ainsi que la Communauté a dès le départ un déséquilibre dans l'application des abaissements de tarifs, accentué par la disparité des droits de base auxquels s'appliquent ces abaissements (en matière industrielle : 5 à 7 % en moyenne pour le tarif commun, 25 à 30 % en moyenne pour le tarif espagnol).

3.1.1.2. En matière contingentaire

Des dispositions comparables ont été prévues dans le domaine contingentaire. Alors que les produits originaires d'Espagne sont admis à l'importation dans la Communauté sans restrictions quantitatives, à l'entrée en Espagne de nombreux produits demeurent contingentés vis-à-vis de la C.E.E.

Pour un nombre important de produits (liste D, annexe II), l'accord prévoit de la part de l'Espagne une augmentation annuelle de l'ensemble des contingents de 13 % et de chacun d'eux d'au moins 7 %. Mais dans la pratique, l'effet de cette disposition s'est trouvé atténué en raison de l'inflation et de la dévaluation de la monnaie espagnole, les contingents étant exprimés en pesetas.

Enfin, l'Espagne s'était engagées (article 6, annexe II) à ne maintenir de restrictions quantitatives à l'issue de la sixième année que pour une valeur ne dépassant pas 5 % de la moyenne de ses importations totales originaires de la Communauté - sur la base 1966, 1967, 1968. En fait, ce pourcentage est encore nettement dépassé.

3.1.1.3. En matière agricole

Pour le secteur agricole, des concessions tarifaires ont été faites du côté communautaire en ce qui concerne les agrumes, certains types de fruits et légumes frais, l'huile d'olive, certains poissons.

D'autres concessions pour certains types de vin dans le cadre de contingents (vin xérès, malaga, gumilla, priorato, rioja, Valdepenas) ont été concédés par la Communauté.

Pour sa part, l'Espagne s'est engagée à acheter sur le marché communautaire, à partir du 1er janvier 1976, au moins 30 % de ses importations de beurre.

3.1.1.4. Clause de sauvegarde

Aux termes de l'accord, des mesures antidumping et des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées dans les échanges entre la C.E.E. et l'Espagne.

En plus de sept ans, ces dispositions n'ont pratiquement pas été utilisées, bien que certains secteurs de la Communauté aient éprouvé de sérieuses difficultés.

3.1.2. L'extension de l'accord

3.1.2.1. Pour tenir compte de l'élargissement de la C.E.E. à trois nouveaux membres, à partir du 1er janvier 1973, un échange de lettres est intervenu entre l'Espagne et la C.E.E. le 25 juillet 1977. Il avait été envisagé de lier cette extension à une adaptation au fond de l'accord de 1970. On y a finalement renoncé. ?

3.1.2.2. Il s'est donc agi d'une simple adaptation juridique et technique de l'accord de 1970. Les deux parties se sont notifiées les décisions prises par elles de façon autonome, en vue d'étendre l'application de l'accord à trois nouveaux Etats membres. L'extension a porté sur le tarif douanier et sur les contingents. Les tarifs ont été alignés (par les "Trois" et vis-à-vis des "Trois") sur les droits prévus à l'accord de 1970. Les contingents ont été augmentés pour tenir compte de l'élargissement de la C.E.E. aux "Trois". (Mais les méthodes de calcul employées par l'Espagne pour élargir les contingents applicables à la C.E.E. ont été différentes de celles utilisées par la Communauté).

3.1.3. L'adaptation de l'accord

3.1.3.1. Pour permettre le passage à la deuxième étape de l'accord de 1970, et afin de progresser vers l'objectif de suppression complète et mutuelle des protections douanières et contingentaires de l'accord en vigueur, la Communauté a, à plusieurs reprises, présenté des propositions. Les dernières en date (décembre 1977) prévoyaient essentiellement :

- de la part de la Communauté, des concessions sur différents produits agricoles intéressant l'Espagne, ainsi qu'une réduction douanière de 20 % sur quelques produits industriels sensibles pour lesquels les réductions étaient encore limitées ou nulles;
- de la part de l'Espagne, des réductions douanières supplémentaires de 15 à 20 % sur les produits en exception totale ou partielle ainsi que l'adaptation du mode de calcul des contingents.

La Communauté proposait en outre l'ouverture de négociations pour les produits C.E.C.A.

3.1.3.2. Le 8 février dernier, le gouvernement espagnol a rejeté les propositions de la Communauté. Dans le secteur agricole, l'Espagne a insisté sur la nécessité de concessions agricoles plus importantes de

la part de la C.E.E. : maintien de sa position sur les marchés de l'Irlande, du Danemark et du Royaume-Uni, et octroi d'avantages comparables à ceux consentis aux pays du Maghreb. En contrepartie, pour les produits industriels, l'Espagne s'est déclarée prête à accorder à la Communauté des concessions tarifaires d'une portée comparable à celles avancées par celle-ci.

Pour les produits C.E.C.A., l'Espagne accepterait un désarmement tarifaire réciproque mais s'est refusée à une négociation sur les règles de prix C.E.C.A. Le gouvernement espagnol a cependant promulgué des textes qui se rapprochent des règles de la C.E.C.A.

3.1.4. Les problèmes posés dans la pratique

3.1.4.1. L'analyse des courants commerciaux entre la C.E.E. et l'Espagne depuis 1970 montre que si la balance commerciale entre l'Espagne et la Communauté est restée largement favorable à cette dernière, le taux de couverture des importations espagnoles en provenance de la Communauté par ses exportations vers la Communauté a continuellement augmenté (1972 : 59 %; 1974 : 60 %; 1976 : 70 %; 1977 : 78 %).

3.1.4.2. Un examen plus détaillé, sectoriel et régional, montre aussi que de réelles difficultés sont rencontrées du côté de la Communauté. Elles tiennent soit aux dispositions mêmes de l'accord de 1970, soit à des mesures unilatérales prises du côté espagnol, soit à certaines dispositions législatives, administratives ou autres en vigueur en Espagne.

3.1.4.3. Au cours des années récentes, beaucoup d'entreprises de la Communauté ont été confrontées à des dispositions qui ont gêné leurs ventes en Espagne ou stimulé les exportations de leurs concurrents espagnols. A titre d'exemple, on peut citer :

X -- le relèvement, erga omnes, des droits de douane intervenu unilatéralement le 30 août 1976 d'un montant de 6 %, 12 % ou 20 % selon les produits; cette mesure provisoire, prise pour six mois, a été levée le 28 février 1977;

- l'introduction, le 8 octobre 1976, d'une surtaxe générale de 20 % à l'entrée en Espagne, qui s'ajoutait à la mesure énoncée ci-dessus et qui est demeurée en vigueur jusqu'au 8 octobre 1977.

3.1.4.4. Tout en renchérissant les produits importés, les dévaluations de la peseta ont constitué un stimulant aux exportations espagnoles. Les deux dernières dépréciations de la monnaie espagnole par rapport au dollar ont été de 10 % le 9 février 1976 et de 20 % le 12 juillet 1977.

3.1.4.5. L'impôt de compensation des taxes intérieures (I.C.G.I.) vise à mettre sur le même pied, du point de vue fiscal, les marchandises nationales et les marchandises d'importation. Il est donc appliqué aux importations pour compenser l'incidence des taxes intérieures "en cascade" grevant les produits espagnols. Mais ses différents taux résultent d'estimations forfaitaires effectuées en 1964, qui n'ont - à quelques exceptions près - pas été révisées depuis lors. En réalité, l'I.C.G.I. frappe davantage les produits importés que les produits nationaux et introduit une discrimination, variable selon les cas, au détriment des produits importés.

3.1.4.6. Cet impôt à l'importation a son équivalent à l'exportation sous la forme d'une ristourne des droits intérieurs. Mais les taux de cette ristourne résultent, eux aussi, d'une estimation forfaitaire des taxes internes. Entrent dans cette estimation, la taxe sur les transactions, l'amortissement des taxes payées sur le matériel d'équipement ayant servi à la fabrication, la taxe sur les combustibles, les taxes locales, les droits de timbre et d'autres droits. Les modalités de calculs ainsi effectués ne sont pas communiquées par l'administration. Dans la pratique, ce système paraît aboutir fréquemment à une subvention à l'exportation.

3.1.4.7. Tant à l'importation qu'à l'exportation, le système fiscal espagnol n'a donc pas la neutralité de la T.V.A. communautaire. Il est, pour cette raison, important que le gouvernement espagnol soit à même d'appliquer rapidement la réforme fiscale qu'il prépare.

3.1.4.8. A des degrés variables, selon les secteurs, le contrôle des prix à l'importation, les conditions d'évaluation de la valeur en douane, l'instauration de droits spécifiques, l'interprétation de la nomenclature douanière, l'exigence de visas des chambres de commerce même quand cette formalité n'est pas expressément requise, les retards dans la délivrance des autorisations à l'importation, les retards dans les transferts de paiement et de capitaux créent une insécurité pour les fournisseurs communautaires. La section a constaté que ceux-ci étaient nombreux dans tous les pays de la Communauté à s'en plaindre.

3.1.4.9. L'Espagne n'est plus à considérer comme un pays en voie de développement auquel la Communauté devrait accorder des privilèges commerciaux. On comprend donc la réaction des opérateurs économiques de la Communauté devant des distorsions de concurrence qu'ils paraissent de moins en moins justifiées. On comprend ainsi qu'ils considèrent le maintien du statu quo comme une concession unilatérale à leurs concurrents espagnols.

3.1.4.10. L'adhésion de l'Espagne à la Communauté placera les producteurs espagnols dans des conditions économiques et sociales analogues à celles que connaissent ceux du marché commun. Compte tenu des délais de négociation et de la nécessaire période de transition, on peut prévoir que l'Espagne ne sera pas effectivement intégrée à la Communauté avant plusieurs années. Il ne faut donc pas sous-estimer l'importance d'un changement du cadre actuel des échanges, afin de l'adapter à la nouvelle situation et à l'acheminement vers l'adhésion.

Fait à Bruxelles, le 3 juillet 1978.

Le président
de la section des relations
extérieures

Le secrétaire général
du Comité économique et social

signé : Einar CARSTENS

signé : Delfo DELFINI

8.3.10

COMMUNAUTE ECONOMIQUE
EUROPEENNE

COMMUNAUTE EUROPEENNE
DE L'ENERGIE ATOMIQUE

48.13

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Original F

DOSSIER : EXT/17
"ESPAGNE"

Bruxelles, le 23 juin 1978.

*Dictateur
Ame Copie -*

PROJET DE PREMIERE ETUDE
de la section des relations extérieures
sur
"Les relations de la Communauté avec l'Espagne"

Rapporteur : M. C. EVAIN

Transmission le 23 juin 1978.

Membres de la section
des relations extérieures

N.B. : Ce document sera examiné lors de la réunion du 3 juillet 1978.

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Bruxelles, le 28 juin 1978
2, rue Ravenstein

C O R R I G E N D U M
au texte français du
PROJET DE PREMIERE ETUDE
de la section des relations extérieures
sur
"Les relations de la Communauté avec l'Espagne"

Page 18

Lire comme suit le point 3.1.3.2. :

"3.1.3.2. Le 8 février dernier, le gouvernement espagnol a rejeté les propositions de la Communauté.

Dans le secteur agricole, l'Espagne a insisté sur la nécessité de concessions agricoles plus importantes de la part de la C.E.E. : maintien de sa position sur les marchés de l'Irlande, du Danemark et du Royaume-Uni, et octroi d'avantages comparables à ceux consentis aux pays du Maghreb.

En contrepartie, pour les produits industriels, l'Espagne s'est déclarée prête à accorder à la Communauté des concessions tarifaires d'une portée comparable à celle avancée par celle-ci.

Pour les produits C.E.C.A., l'Espagne accepterait un désarmement tarifaire réciproque mais s'est refusée à une négociation sur les règles de prix C.E.C.A. Le gouvernement espagnol a cependant promulgué des textes qui se rapprochent des règles de la C.E.C.A.

Messieurs les Conseillers

Membres du Comité économique et social

REMARQUES INTRODUCTIVES

L'étude ci-après reste préliminaire et partielle. Elle n'est qu'une première esquisse des problèmes soulevés par la future adhésion de l'Espagne. La section ne dispose pas encore de toutes les données nécessaires pour approfondir son travail. Son groupe d'étude "Espagne" n'a pu se rendre à Madrid qu'au début du mois de juin 1978. Les services de la Commission des C.E. eux-mêmes commencent seulement à examiner le très important dossier qui leur a été remis il y a quelques semaines par les autorités espagnoles. La section se propose donc de poursuivre son étude en liaison aussi étroite que possible avec les milieux économiques et sociaux espagnols.

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1
I. <u>QUELQUES FACTEURS DE L'HETEROGENEITE DE L'ESPAGNE</u> <u>PAR RAPPORT A LA COMMUNAUTE</u>	2
II. <u>L'EFFORT ESPAGNOL DE REDRESSEMENT ECONOMIQUE ET</u> <u>DE PREPARATION A L'ADHESION</u>	5
2.1. Assainissement économique	6
2.2. Democratization des relations économiques et sociales	9
2.3. Reconversion de l'économie espagnole en vue de l'adhésion à la Communauté	11
III. <u>PROBLEMES IMMEDIATS DE RELATIONS C.E.E. - ESPAGNE</u>	14
3.1. L'accord C.E.E. - Espagne de 1970	14
3.1.1. L'accord initial	14
3.1.2. L'extension de l'accord	17
3.1.3. L'adaptation de l'accord	18
3.1.4. Les problèmes posés dans la pratique..	19

