

EJEMPLAR DE ARCHIVO

COLLÈGE d'EUROPE
COLLEGE of EUROPE

SEMAINE DE BRUGES 1978 BRUGES WEEK

Edited by W. WALLACE and I. HERREMAN

**A COMMUNITY OF TWELVE?
THE IMPACT OF FURTHER
ENLARGEMENT ON THE
EUROPEAN COMMUNITIES**

**UNE COMMUNAUTÉ À DOUZE?
L'IMPACT DU NOUVEL
ÉLARGISSEMENT SUR LES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**



BRUGES

DE TEMPEL, Tempelhof

CAHIERS DE BRUGES, N.S. 37



COLLEGE D'EUROPE
Institut postuniversitaire d'études européennes
BRUGES (Belgique)

COLLEGE OF EUROPE
Postgraduate Institute of European Studies
BRUGES (Belgium)

College of Europe — BRUGES

D/1978/0036/1

BRUGES WEEK 1978 SEMAINE DE BRUGES

A COMMUNITY OF TWELVE? THE IMPACT OF FURTHER ENLARGEMENT ON THE EUROPEAN COMMUNITIES

M. ABAD, D. BIEHL, A. BRESSAND, L. CALVO-SOTELO,
J. A. CARRILLO SALCEDO, A. CIANCIO,
V. CONSTANCIO, G. CONTOGEOORGIS, G. DENTON,
D. EVRIGENIS, G. FITZGERALD, C. HEIMPEL,
W. HILLEBRAND, M. J. HILLENBRAND, R. KOVAR,
A. LANGELAND, R. LOHRMANN, J. LUKASZEWSKI,
J. MARSH, TH. DE MONTBRIAL, J. M. MOURA LOUREIRO
DE MIRANDA, L. NATALI, G. OLMÍ, S. SILVESTRI,
P. VAN DEN BEMPT, R. VAN HOOFF, W. WALLACE.

Edited by W. WALLACE and I. HERREMAN

UNE COMMUNAUTÉ À DOUZE? L'IMPACT DU NOUVEL ÉLARGISSEMENT SUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES



DE TEMPEL, Tempelhof

BRUGES

1978

8654

BRUGES WEEK — *SEMAINES DE BRUGES*

1964-I:

Intégration européenne et réalité économique. — European Integration and Economic Reality.

1965-II:

Droit communautaire et droit national. — Community Law and National Law.

1966-III:

L'Europe de demain et ses responsables. — Leaders for the Europe of Tomorrow.

1967-IV:

Le budget aujourd'hui. — The Budget Today.

1968-V:

L'entreprise publique et la concurrence. — Public Enterprises and Competition.

1969-VI:

Les démocraties populaires après Prague : hégémonie soviétique, nationalisme, intégration régionale? — The People's Democracies after Prague: Soviet Hegemony, Nationalism, Regional Integration?

1970-VII:

L'avenir des ports européens. — The Future of the European Ports.

1971-VIII:

La crise des relations industrielles en Europe. Diversité et unité. Les réponses possibles. — Crisis in the Industrial Relations in Europe Diversity and Unity. Possible Responses.

1972-IX:

La politique extérieure de la Communauté européenne élargie. — The External Economic Policy of the Enlarged Community.

1973-X:

Université et Société — Pour une politique européenne de l'enseignement supérieur. — University and Society—Towards a European Policy of Higher Education.

1974-XI:

Vers une politique communautaire de l'environnement. — Towards a Community Policy on Environment.

1975-XII:

Formation et perfectionnement des fonctionnaires internationaux et européens. — Education and In-Service Training of International and European Civil Servants.

1976-XIII:

L'économie européenne au delà de la crise: de la stabilisation à la mutation structurelle. — The European economy beyond the crisis: from stabilisation to structural change.

1977-XIV:

La réglementation du comportement des monopoles et entreprises dominantes en droit communautaire. — The Regulation of the Behaviour of Monopolies and Dominant Enterprises in Community Law.

1978-XV:

Une Communauté à Douze? L'impact du nouvel élargissement sur les Communautés européennes. — A Community of Twelve? The impact of further enlargement on the European Communities.

HONORARY COMMITTEE
COMITÉ D'HONNEUR

- L. TINDEMANS. — Premier Ministre, Bruxelles.
- R. JENKINS. — Président de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- F.-X. ORTOLI. — Vice-Président de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles, Président du Conseil d'Administration du Collège d'Europe.
- L. NATALI. — Vice-Président de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- H. SIMONET. — Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement, Bruxelles.
- J. MICHEL. — Ministre de l'Éducation Nationale (française), Bruxelles.
- J. RAMAEKERS. — Ministre de l'Éducation Nationale (flamande), Bruxelles.
- G. KAHN-ACKERMAN. — Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- C. MUELLER. — Secrétaire Général de l'Association Européenne de Libre-Échange, Genève.
- E. COLOMBO. — Président du Parlement Européen, Luxembourg.
- H. KUTSCHER. — Président de la Cour de Justice des Communautés européennes, Luxembourg.
- Chevalier P. van OUTRYVE d'YDEWALLE. — Gouverneur de la Province de Flandre Occidentale, Bruges.
- F. VAN ACKER. — Bourgmestre de la Ville de Bruges.

DIRECTOR OF THE SYMPOSIUM
DIRECTEUR DU COLLOQUE

- M. W. WALLACE. — Deputy Director, Royal Institute of International Affairs, London.

SECRETARIAT GENERAL OF THE SYMPOSIUM
SECRETARIAT GÉNÉRAL DU COLLOQUE

Mlle. I. HERREMAN. — Assistante des études administratives au Collège d'Europe.

Mlle. N. CLAEYS. — Secrétaire du Recteur.

PRESIDENTS
PRÉSIDENTS

Messrs.

Vicomte E. DAVIGNON. — Membre de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

G. DENTON. — Professor and Director of Economic Studies at the College of Europe. Director of Federal Trust for Education and Research, London.

C. D. EHLERMANN. — Directeur général du Service juridique, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

H. J. GLAESNER. — Directeur général Jurisconsulte du Conseil des CE.

A. JACQUEMIN. — Président de l'Institut des Sciences économiques, Université catholique de Louvain.

T. LOPEZ-CUESTA. — Recteur de l'Université d'Oviedo.

M. MARTINEZ-CUADRADO. — Professeur à l'Université de Madrid.

P. MATHYSEN. — Directeur général de la politique régionale, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

L. NATALI. — Vice-Président de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

S. RENBORG. — Directeur des Affaires économiques et sociales au Conseil de l'Europe, Strasbourg.

J. SIOTIS. — Professeur à l'Institut des Hautes Études Internationales, Genève.

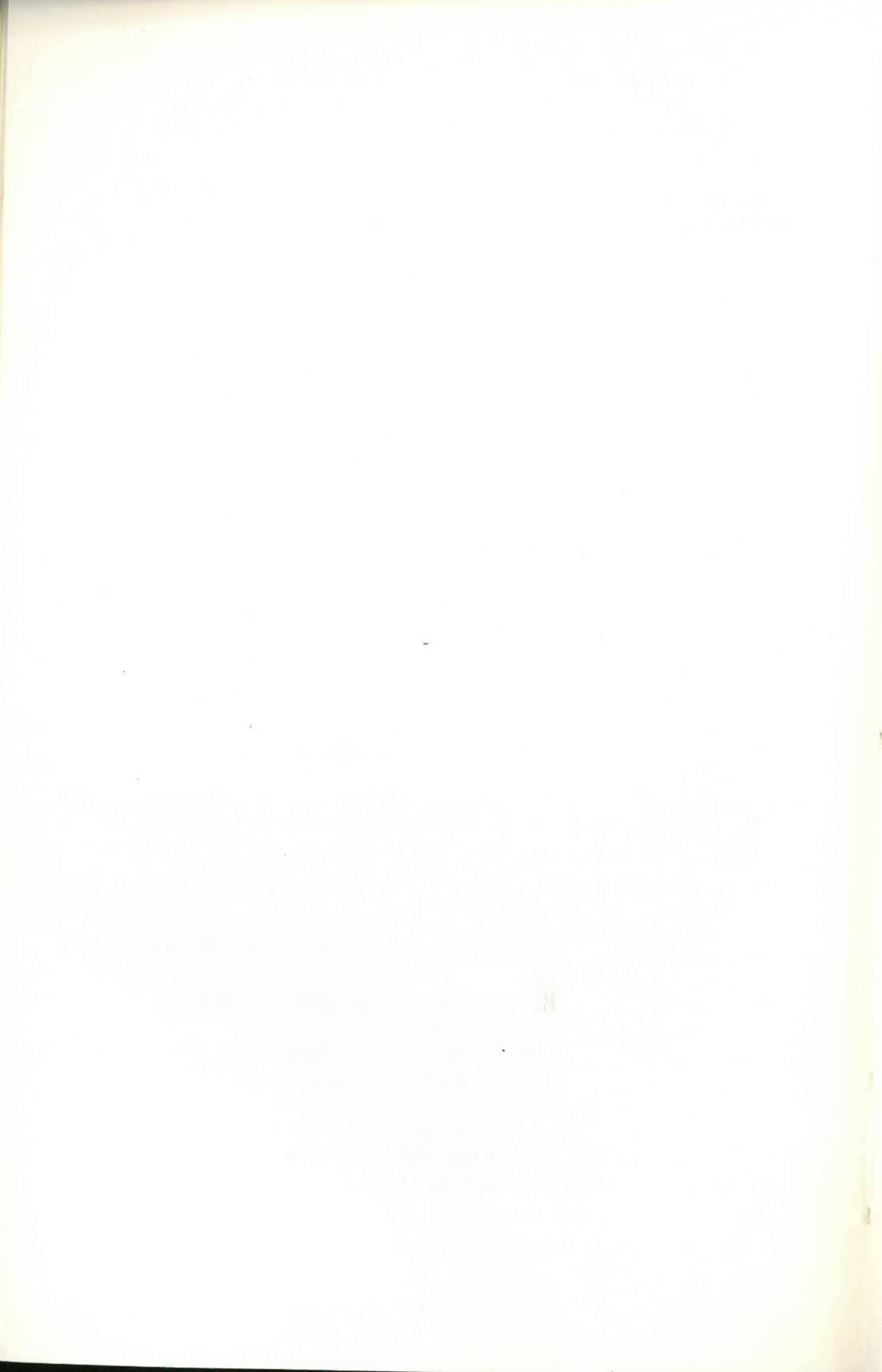
D. STRASSER. — Directeur général des Budgets; Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

M. TRACY. — Director of agricultural policy at the Secretariat General of the Council of the European Communities.

CONTRIBUTORS
RAPPORTEURS

Messrs.

- M. ABAD. — Professeur à l'Université d'Oviedo.
- D. BIEHL. — Professor at the Technical University, Berlin.
- A. BRESSAND. — Centre d'Analyse et de Prévision. Ministère des Affaires Étrangères, Paris.
- J. A. CARRILLO SALCEDO. — Doyen de la Faculté de Droit de l'Université autonome de Madrid.
- A. CIANCIO. — Directeur du Service de traduction et de documentation, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- G. DENTON. — Professor and Director of Economic Studies at the College of Europe, Director of Federal Trust for Education and Research, London.
- D. EVRIGENIS. — Professeur à l'Université de Thessalonique.
- C. HEIMPEL. — Director, German Development Institute, Berlin.
- W. HILLEBRAND. — German Development Institute, Berlin.
- M. J. HILLENBRAND. — Director, The Atlantic Institute, Paris.
- R. KOVAR. — Professeur à l'Université des Sciences juridiques, politiques et sociales de Strasbourg.
- A. LANGELAND. — Deputy Director-General, Secretariat of the European Free Trade Association, Geneva.
- R. LOHRMANN. — Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes, Genève.
- J. MARSH. — Professor at the University of Aberdeen.
- Th. de MONTBRIAL. — Directeur du Centre d'Analyse et de Prévision, Ministère des Affaires Étrangères, Paris.
- J. M. MOURA LOUREIRO DE MIRANDA. — Membre de la Commission Constitutionnelle, Professeur à l'Université de Lisbonne et à l'Université Catholique Portugaise.
- G. OLMI. — Directeur général adjoint du Service juridique, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- S. SILVESTRI. — Deputy Director, Istituto Affari Internazionali, Rome.
- P. VAN DEN BEMPT. — Directeur des Affaires budgétaires et financières, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- Mme. R. VAN HOOFF. — Directeur du Service d'interprétation et des conférences, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- W. WALLACE. — Director of the Symposium.



CONTENTS
TABLE DES MATIÈRES

Discours d'ouverture, L. NATALI, Vice-Président de la Commission des Communautés européennes	1
Allocution de bienvenue - Welcome, J. LUKASZEWSKI, Recteur du Collège d'Europe	4
A Community of Twelve? The opportunities and risks of enlargement, G. FITZGERALD, T. D. Dublin	11
The Greek view of the Community and Greece's approach to membership, G. CONTOGEOORGIS, Minister in charge of relations with the European Communities, Athens	22
Le Portugal face à la Communauté européenne, V. CONSTANCIO, Ministre des Finances et du Plan, Lisbonne	32
Raisons et perspectives de l'option européenne de l'Espagne, L. CALVO-SOTELO, Ministre chargé des relations avec les Communautés européennes	38
The reaction of the Community and of Member Governments, W. WALLACE, Director of the Symposium	45

I. INSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF ENLARGEMENT
ASPECTS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES DE L'ÉLARGISSEMENT

L'impact de l'élargissement sur les institutions et le droit des Communautés européennes, R. KOVAR	57
L'impact de l'élargissement sur les institutions et le droit des Communautés européennes, G. OLMÍ	76
Élargissement et problèmes linguistiques: la traduction, A. CIANCIO	113
Élargissement et problèmes linguistiques: l'interprétation de conférence, R. VAN HOOFF	126
L'impact de l'adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Grèce, D. EVRIGENIS	135
L'impact de l'adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Portugal, J. M. MOURA LOUREIRO DE MIRANDA	154
L'impact de l'adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Espagne, J. A. CARRILLO SALCEDO	167

II. IMPACT OF ENLARGEMENT ON COMMUNITY POLICIES	
<i>IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES</i>	
The impact on the common agricultural policy, J. MARSH	179
The impact on regional policy, D. BIEHL	211
L'élargissement de la Communauté et l'union économique et monétaire, P. VAN DEN BEMPT	247
L'impact sur la libre circulation des travailleurs, R. LOHRMANN	268
Les conséquences budgétaires pour la Communauté et les pays candidats, M. ABAD	284
The problem of adjustment: the economic impact of membership on the applicant countries and the question of transitional arrangements, C. HEIMPEL	317
Effects of the second round of enlargement on the industrial policy, W. HILLEBRAND	331
III. EXTERNAL DIMENSION OF ENLARGEMENT	
<i>DIMENSION EXTÉRIEURE DE L'ÉLARGISSEMENT</i>	
The implication of the enlargement of the Community for the EFTA countries, A. LANGELAND	345
The enlargement and the Mediterranean: the Balkans case, S. SILVESTRI	362
Une Communauté à Douze et le Tiers-Monde, TH. DE MONTBRIAL et A. BRESSAND	379
The American response to further enlargement of the European Community towards the Mediterranean, M. J. HILLENBRAND	392
INSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF ENLARGEMENT—	
EXTERNAL DIMENSION OF ENLARGEMENT	
Conclusions by W. WALLACE	411
IMPACT OF ENLARGEMENT ON COMMUNITY POLICIES	
Conclusions by G. DENTON	419
Liste des participants	425

L. NATALI

INTRODUCTION AU COLLOQUE

Mesdames, Messieurs,

Ce n'est pas un hasard de nous voir ici réunis pour discuter de l'élargissement de la Communauté actuelle à une Communauté à Douze. Le Collège d'Europe, ce centre dynamique de l'intégration de l'Europe politique et intellectuelle, a une tradition déjà vieille de choisir les moments historiques de l'évolution de notre intégration pour nous obliger de nous arrêter un instant, à prendre un peu de distance de notre travail quotidien afin de nous permettre d'approfondir nos pensées, nos orientations et nos motivations. Ce recul est nécessaire parce qu'il nous permet de continuer ensuite notre travail, plus sûr de nous-même, du fait que le choix que nous avons fait est le seul choix qui permette de servir la cause de cette intégration européenne.

Le moment de tenir ce colloque n'étonnera personne. Le processus d'élargissement est déjà engagé. Les négociations avec le premier candidat, la Grèce, sont entrées dans un stade final, les procédures des articles respectifs des Traités de Rome et de Paris sont ouvertes pour le Portugal et l'Espagne. Le Conseil a demandé les avis de la Commission et des textes lui seront remis en avril pour le Portugal et au début de l'année 1979 pour l'Espagne.

Aussi bien à l'intérieur des États membres qu'au niveau de la Communauté et encore dans les pays candidats, responsables politiques, milieux industriels, syndicaux, universitaires et agricoles s'efforcent de voir clair, d'apprécier cette évolution et de l'influencer, de l'accélérer, de la freiner ou de l'orienter en fonction de leurs intérêts et de leurs aspirations.

Contrairement au premier élargissement où la lutte entre pour et contre se jouait surtout à l'intérieur des pays candidats, dans ce deuxième élargissement le danger, l'opposition ne vient pas de ce côté là.

Lors de mes contacts avec les représentants des Gouvernements et des partis politiques des pays candidats, des majorités et des oppositions, j'ai pu constater une presque unanimité des populations en faveur de l'adhésion des trois pays à la Communauté. Le danger ne vient pas non plus des Gouvernements ou des milieux politiques et économiques des États membres. Ils se sont prononcés et ne cessent de confirmer leur conviction que les trois pays candidats — qui ont traduit récemment leurs convictions démocratiques en actes et se sont donnés des structures et instruments nécessaires pour ancrer fermement cette démocratie — leur conviction que ces pays doivent pouvoir rejoindre dans les meilleurs délais leurs voisins et amis dans la Communauté.

Le danger, l'opposition viennent cette fois-ci de la conjoncture économique faible et de la faiblesse interne, institutionnelle, de notre Communauté. C'est précisément le fait que les problèmes économiques et les problèmes institutionnels sont actuellement les seuls problèmes qui doivent nous réjouir et nous rendre optimistes puisque c'est à nous et à eux, dans un effort d'ensemble, de les résoudre. Le caractère des problèmes est tel que la solution en commun est possible.

La Commission, en fonction de sa responsabilité centrale dans ce processus d'élargissement, indiquera prochainement les voies qu'elle estime opportunes que la Communauté et les pays candidats prennent pour parvenir rapidement au but que nous avons fixé en commun, l'adhésion sans heurts des trois pays candidats.

Il y a en effet des faiblesses internes, institutionnelles et autres et c'est pourquoi il faut se poser la question de savoir quelle sorte de Communauté nous voulons et nous avons déjà souvent donné la réponse : pas de dilution, pas de zone de libre échange, pas d'Europe à plusieurs vitesses, mais une Communauté forte, cohérente, en progrès vers l'union économique et monétaire et l'union européenne.

Les États candidats partagent d'ailleurs cette idée; ils aspirent à une Communauté qui aille bien au-delà d'un union économique et douanière pour arriver à une union politique dont ils ressentent plus peut-être que nous-mêmes le besoin.

Cette option nécessite que parallèlement au processus de son élargissement la Communauté entame celui de son renforcement. Le fait que le processus de l'élargissement soit déjà engagé et à cer-

tains égards déjà avancé doit nous convaincre que le processus de renforcement doit passer au plus vite du stade de la réflexion au stade des propositions.

Par ailleurs, la Communauté se trouve actuellement confrontée avec une conjoncture difficile; les problèmes qui en découlent apparaissent notamment dans l'agriculture, dans certains secteurs industriels et dans le commerce extérieur.

Cela doit nous conduire d'une part à activer et, vraisemblablement réorienter, les actions que nous devons en tout état de cause entreprendre à Neuf, et d'autre part engager, en collaboration avec les pays candidats, celles qui devront conduire à la réduction indispensable des écarts régionaux de la Communauté élargie.

Cela implique que nous fassions porter nos efforts dans deux domaines. Le domaine économique bien sûr, avec l'adaptation ou l'instauration des politiques communes, et, par voie de conséquence, le domaine politique et institutionnel, si nous voulons que la Communauté soit dotée des instruments indispensables à l'application des politiques qu'elle définit.

Il faut tout d'abord développer notre politique agricole commune afin de pouvoir parvenir à un meilleur équilibre entre le Nord et le Sud, entre le prix et les structures. En outre, notre politique industrielle doit s'élargir elle aussi: elle doit être à la hauteur de sa nouvelle tâche et dotée d'instruments financiers correspondants. Le niveau relativement bas de l'industrialisation, notamment de la Grèce et du Portugal, en indique la dimension aussi bien que le fond des problèmes que connaissent déjà et connaîtront de plus en plus certains secteurs à l'intérieur des Neuf. Notre politique extérieure doit être telle que les avantages accordés aux pays méditerranéens, aux pays de Lomé et aux autres pays en voie de développement ne soient pas vidés partiellement de leur substance.

Nos politiques régionale et sociale doivent être en mesure de prendre en charge les problèmes nouveaux, plus larges, qui se poseront dans la Communauté à Douze.

Je veux conclure sur cela et vous dire que pour nous cela signifie que le défi de l'élargissement peut et doit être le point de départ d'un nouvel élan de la Communauté vers les objectifs que lui avaient assignés les auteurs des Traités et que l'on n'a que trop tendance à oublier: renforcer l'unité des économies des pays européens et en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées.

J. LUKASZEWSKI

ALLOCUTION DE BIENVENUE
WELCOME

Mijnheer de Voorzitter,
Excellenties,
Dames en Heren,

Namens het Europa College en mijzelf houd ik eraan U oprecht welkom te heten op het colloquium over "Een Gemeenschap met Twaalf".

Reeds vijftien maal organiseerde het Europa College een Week van Brugge en sinds 1964, jaar van de eerste Week, hebben 3600 personen aan deze colloquia deelgenomen. Dit jaar kozen wij als thema een fundamenteel probleem voor de toekomst van de Europese Gemeenschap.

Ik wens U, Dames en Heren, een vruchtbare discussie en een aangenaam verblijf in onze stad.

Monsieur le Président,

Malgré la charge très lourde et très absorbante de vos responsabilités vous avez bien voulu accepter de présider la séance d'ouverture de la « Semaine de Bruges » 1978. Nous vous en sommes très reconnaissants et nous nous sentons très honorés de votre présence parmi nous. Personne n'est mieux désigné que vous, Monsieur le Président, pour ouvrir un colloque sur « Une Communauté à Douze » car, au sein de la Commission, les problèmes du deuxième élargissement sont de votre ressort. Ce n'est pas la première fois que vous rendez visite au Collège d'Europe et vous savez combien vous êtes le bienvenu ici.

Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à la « Semaine de Bruges » consacrée aux perspectives d'une Communauté élargie. Le Collège d'Europe est très heureux de vous accueillir. Nous attendons de vous une participation active à nos débats et nous espérons que vos compétences assureront à nos travaux toute la richesse qu'ils méritent.

Je tiens à saluer le premier des conférenciers de notre Colloque, M. Garret Fitzgerald. Votre participation à cette « Semaine de Bruges », Monsieur le Ministre, est la continuation d'une tradition bien établie. En effet, quand vous aviez la charge de la politique étrangère de l'Irlande, vous nous rendiez visite chaque année pour entretenir nos étudiants des problèmes européens. Nous vous accueillons donc en ami et je regrette que vous n'ayez pas été des nôtres samedi dernier lorsque, grâce à l'initiative et à l'effort des étudiants irlandais, toute la communauté collégiale a célébré la fête de St. Patrick, en présence des Ambassadeurs Coffey et Dillon.

Je remercie Monsieur le Ministre George Kontogeorgis de l'honneur qu'il a bien voulu nous faire en venant d'Athènes prendre la parole au colloque du Collège d'Europe. Dans une récente interview au journal *Le Monde*, le Président de la République hellénique, M. Constantin Tsatsos, à la fois homme d'État et philosophe, a constaté avec tristesse: « ... à notre époque, la philosophie a pénétré dans la politique; mais malheureusement, c'est une philosophie de bas niveau qui a pénétré dans une politique de bas niveau ». Je ne peux pas cacher, Monsieur le Ministre, combien nous souhaitons que ce colloque réussisse à insuffler un peu de bonne philosophie dans la politique. Il ne me semble pas que ce soit faire preuve de naïveté et de romantisme que de rappeler que la Grèce est le berceau de la civilisation européenne. C'est précisément pour souligner l'importance de cette simple vérité que le Collège d'Europe a fait en 1975 un voyage d'études dans votre pays où une hospitalité généreuse et cordiale nous a été accordée. Ce voyage s'est inscrit de façon ineffaçable dans les annales du Collège. Il avait été préparé en étroite collaboration avec M. l'Ambassadeur Stéphane Stathatos. C'est de cette époque que date l'amitié entre lui et nous, et c'est avec grand plaisir que je lui adresse mes salutations.

Nous nous sentons très privilégiés et très heureux d'accueillir M. Vitor Constâncio, Ministre des Finances et du Plan, qui a jusqu'à présent assumé la présidence de la Commission de l'intégration européenne et qui, en cette qualité, s'est taillé une excellente réputa-

tion non seulement au Portugal mais aussi à Bruxelles. Vous savez, Monsieur le Ministre, que le terrain a été bien préparé pour votre visite à Bruges. Le lendemain du discours que le Premier Ministre de votre gouvernement a prononcé à l'ouverture de la présente année académique du Collège d'Europe, un grand journal de Bruxelles a titré : « M. Soares élève le débat ». Nous souhaitons de tout cœur que ce colloque serve à élever à nouveau le débat sur l'élargissement, et le débat européen tout court.

Votre pays, Monsieur le Ministre, a apporté une contribution inestimable à la civilisation de l'Europe. Il a marqué tous les continents de la présence portugaise, c'est-à-dire européenne. Afin d'exprimer l'admiration pour l'œuvre accomplie par le Portugal dans le monde, une promotion du Collège d'Europe a reçu le nom d'Henri le Navigateur. Les liens entre le Collège d'Europe et le Portugal se sont resserrés ces derniers temps et je m'en félicite. M. l'Ambassadeur Antonio de Siqueira Freire a travaillé étroitement avec nous pour qu'il en soit ainsi. Je suis heureux de lui exprimer notre reconnaissance et notre amitié.

C'est pour moi un devoir des plus agréables d'exprimer notre gratitude à M. le Ministre Leopoldo Calvo-Sotelo de l'honneur qu'il nous a fait en acceptant de participer activement à ce colloque. Le Président-fondateur du Collège d'Europe est Don Salvador de Madariaga. Vous ne venez donc pas, Monsieur le Ministre, dans un lieu étranger mais dans une maison qui, d'une part, a été largement façonnée par les conceptions de votre éminent compatriote et qui, d'autre part, est aujourd'hui teintée par une forte présence espagnole. Depuis ma nomination au poste de recteur en 1972, je me suis appliqué à développer et à consolider le Collège d'Europe. Mon mandat correspondant, hélas, à la période de crise, je ne suis pas tout à fait satisfait des progrès accomplis. Pourtant, je suis vraiment fier d'une réalisation : entre 1949, année de sa création et 1972, le Collège d'Europe avait admis 14 Espagnols, tandis que de 1972 jusqu'à présent, il en a admis 60. Nous assistons donc à une graduelle « reconquista » de la ville où vécut et écrivit Vivès.

Les étudiants helléniques et portugais étant également beaucoup plus nombreux que par le passé, il s'ensuit que le Collège d'Europe a déjà réalisé son propre élargissement. Tenant compte de notre échelle et de nos moyens, cette mutation nous a placés devant des problèmes techniques extrêmement difficiles. Nous les avons résolus et quand un membre de notre Conseil d'Administration m'a posé la question si la cohésion et l'esprit du Collège n'avaient pas souffert de cette extension, j'ai été en mesure de lui répondre avec convic-

tion qu'au contraire, la cohésion, l'esprit et le dynamisme du Collège en ont beaucoup profité. M. l'Ambassadeur Raimundo Bassols et M. le Ministre Antonio Fournier ont été complices de ce renforcement de la présence espagnole au Collège et je les en remercie très cordialement. Leur compréhension, leur soutien et leur amitié m'ont été très précieux.

Du fait de sa taille, de l'importance de son économie, du poids de sa tradition, des ramifications de sa politique étrangère, votre pays, Monsieur le Ministre, soulève dans la problématique de l'élargissement une question particulièrement large et complexe. Nous espérons que dans la mesure où sa solution dépend de l'Espagne, elle sera résolue avec la même rapidité et la même efficacité que l'ont été les problèmes internes de votre pays pendant les deux dernières années.

C'est la première fois que la direction d'un colloque annuel du Collège est confiée à quelqu'un qui n'assume pas dans notre institut une tâche d'enseignement. M. William Wallace, qui a été récemment associé à la direction de Chatham House, a beaucoup réfléchi et beaucoup écrit — toujours avec compétence, lucidité et un grand sens de la mesure — sur les problèmes de l'élargissement. C'est pourquoi nous avons fait appel à lui. Je le remercie bien cordialement de tout ce qu'il a fait pour réaliser la « Semaine de Bruges » 1978.

Ce colloque ne serait pas possible sans le grand travail accompli par les auteurs des rapports. Je leur exprime toute notre reconnaissance d'avoir accepté notre invitation et de nous avoir fourni en temps voulu une remarquable somme d'informations, d'analyses et de prévisions — somme qui servira de base et d'indispensable point de départ à nos débats.

Plusieurs personnalités du monde académique et de la fonction publique européenne ont répondu favorablement à notre demande de présider les séances de travail et de les guider vers des conclusions aussi claires et constructives que possible. Qu'elles acceptent tous nos remerciements.

Mlle Inneke Herreman, assistante des études administratives et Mlle Nicole Claeys, secrétaire du recteur, ont assuré le secrétariat général du colloque, c'est-à-dire un grand travail d'organisation — patient, systématique et de longue haleine. Plusieurs membres du personnel du Collège et certains étudiants ont participé à la préparation de notre réunion. Qu'il me soit permis de leur exprimer à toutes et à tous ma gratitude et mon amitié.

Monsieur le Président,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Le problème de l'élargissement de la Communauté européenne vers les trois pays du sud soulève dans de nombreux esprits la question de savoir si la Communauté est censée s'élargir continuellement, si n'importe quel pays peut demander à y être admis, si l'Europe communautaire a des limites définissables. Ce sont des questions qui méritent une réponse pour mettre fin à la confusion et à l'incertitude. Nous nous réservons la possibilité d'en proposer une le moment venu, mais on peut dire d'ores et déjà que l'Europe communautaire n'est pas une entité extensible à volonté et que ses contours sont tracés par l'histoire, la civilisation, le sens d'un destin commun, le principe d'équilibre interne et le souci d'éviter toute hégémonie.

Toutefois, la seule adhésion des trois pays européens du sud pose un problème énorme dont les implications sont susceptibles de se faire sentir sur plusieurs plans. Le coût en sera considérable. Vous l'entendrez répéter au cours de ce colloque et dans les semaines à venir — soyez en sûrs. C'est normal, car ce serait faire preuve de légèreté que de ne pas essayer de prévoir cette grande mutation avec autant de détails que possible. Un solide réalisme est certainement de mise. Mais il convient peut-être de distinguer le réalisme qui sert de justification à l'immobilisme et au recul devant les responsabilités, du réalisme vraiment créateur. Méfions-nous du premier. Voici ce qu'en a dit Paul-Henri Spaak : « Quand un homme politique déclare : la politique est l'art du possible, en réalité il plaide les circonstances atténuantes et cherche à expliquer pourquoi il n'a pas réussi à réaliser quelque chose de grand. L'homme politique qui dans son action ne pourra jamais invoquer d'autre maxime ne sera jamais un homme d'État. La réalité de demain est aussi importante que celle d'aujourd'hui, et celui qui ne rêve jamais ne construira rien de vraiment important. Si les Européens d'hier n'avaient été que réalistes, rien de ce qui forme aujourd'hui les éléments constitutifs de l'Europe de demain : le Conseil de l'Europe, la CECA, l'Euratom, le Marché commun, n'existerait ».

Les hommes qui ont eu l'occasion de conduire une action savent que ce ne sont pas les obstacles techniques qui empêchent de la mener à bien. Les obstacles techniques peuvent être surmontés et les sacrifices matériels peuvent être acceptés à condition qu'un grand objectif mobilise l'énergie, l'optimisme et la générosité.

Mr. Chairman,
Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

It seems to be in the nature of an institution such as the College of Europe to emphasize that the yardstick of what is European, and what are the limits of the European Community, cannot be the Gross National Product per head.

The Community is today one of the bridgeheads of liberty in a world more and more swamped by tyrannies of all sorts. Whether the enlargement extends and reinforces this bridgehead is a question of vital importance not only to Europeans but to all men. Indeed, individual and collective liberty, a concept born and developed in Europe, has become an aspiration of all peoples irrespective of their present political condition, of their race, culture and creed.

The European Community's mission in the world is that of a privileged partner of the developing countries: in aid and trade; as a decisive factor of equilibrium and multipolarity in the world; as an inspiration for voluntary and non hegemonic systems of regional cooperation and integration—in Latin America, South-East Asia and Africa. We have to ask ourselves whether the enlargement would facilitate the fulfilment of this mission.

Many people express the fear that a Community of Twelve will not be similar to the Community of Nine. But should it be? Does, indeed, the present Community offer an example of cohesion and dynamism? Let us ask ourselves whether the sources of its weakness, and the obstacles to its progress, are to be found outside or inside its present limits.

We have enough evidence that similarities in social structure and in Gross National Product per head are not sufficient to bring about cohesion and progress in the Community. A continued political action is indispensable. It seems that forces likely to generate and sustain such an action are stronger in all the candidate countries than in some of the member countries. Consequently, enlargement could perhaps—contrary to a widespread apprehension—become the catalyst for reinforcement of the Community. The President of the Greek Republic, whom I quoted a few minutes ago, writes in his invaluable little book *La Grèce et l'Europe*, recently published in Lausanne: "... la valeur de chacun des associés sera jugée d'après sa contribution et le profit qu'en tirera l'Europe. L'Europe doit avoir la prééminence et de sa réussite découleront secondairement

le profit de ses membres ...". Since the time of Robert Schuman we have seldom heard such language among the leading statesmen of the Community. Perhaps the enlargement could bring us back to this "recherche en commun" which, according to Robert Schuman, was the essence of the European spirit.

A COMMUNITY OF TWELVE?
THE OPPORTUNITIES AND RISKS
OF ENLARGEMENT

The European Community has yet to digest fully the first enlargement of 1973. While Ireland, and Denmark at any rate since about 1975 have largely adjusted to Community membership, the United Kingdom, despite the process of 'renegotiation' in 1974-75, and the subsequent referendum with its clear-cut result, remains a largely unassimilated member, unenthusiastic and generally negative in its attitude to the further development of the Community system. The extent of continuing British reticence, and indeed of the British perception of enlargement as a means of actually weakening the Community, was starkly demonstrated in the letter of the Prime Minister Mr. Callaghan, to his Party Secretary on 1st October last, in which *inter alia*, he referred to the dangers of what he described as "an overcentralised, over-bureaucratized and over-harmonised Community", saying that these dangers "will be much less with twelve member States than with Nine".

At the same time, quite apart from the particular difficulty posed by British attitudes to the Community, it has been evident throughout the period since the first enlargement that the failure to carry out the "deepening" of the Community which was to be part of the 1973 enlargement was a fatal error, leaving the enlarged Community of Nine with a grossly inadequate decision-making structure—whose defects, indeed have already shown themselves before this enlargement took place.

The abuse of the Luxembourg Compromise, through threats to invoke the unanimity practice in relation to relatively minor issues of local or sectoral interest in member States, became the norm in

the years from 1966 onwards. Governments found themselves deprived of the excuse vis-à-vis local or vested interests in their countries that they had to accept qualified majority decisions, and thus rendered domestically defenceless, they all too easily caved into pressures from every source to threaten a veto.

An attempt was made in 1975, following a decision of the Paris Summit of December 1974, to return at least to the Luxembourg Compromise as originally formulated. As President in office of the General Council, and despite objections (and at Council Meetings formal protest) from British Ministers, I introduced the practice of identifying at the outset of the Council these decisions which under the Treaty are required to be taken by qualified majority decisions, enquiring at that stage from the Council whether any country would find itself in difficulty with this procedure being employed. Before the end of the Irish Presidency qualified majority voting had actually taken place, in the first instance on an issue about which the UK delegation felt strongly, and which it could win only through such a vote, (import arrangements for beef from certain Southern African countries). But in subsequent Presidencies, either because of a lack of commitment to the Paris Summit decision to limit the abuse of the unanimity practice, or perhaps because at many Councils no decisions involving qualified majority voting procedures arise, and the initial introduction may thus have seemed superfluous, this practice was maintained only sporadically, and under certain pressure.

It was in the face of this situation that the Irish Delegation made it a pre-condition for the *conclusion* of the Greek negotiations that a real and effective improvement in decision-making procedures must first be introduced. (A second Irish pre-condition, in relation to the *opening* of negotiations, viz. that agreement be reached on the principle of expansion of the Community Budget pro rata with the needs of an expanded Community was accepted by the Council in July 1976, and we shall be vigilant to ensure that this agreement is implemented in practice and that the present structure of the Common Agricultural Policy is fully preserved).

Support for this Irish concern about the decision-making capacity of the Community was forthcoming from certain other member States at the Leeds Castle meeting in June 1977. This issue appears to have been dormant since, but it is likely to come to the forefront again in the near future.

Concern about this issue does not reflect any particular view that the applicant members would be more likely than existing members

to abuse the veto; indeed experience would suggest that they would be *less* likely to do so, because it is normally the largest member States, concerned about a wider range of interests than the smaller ones, and feeling relatively secure against retaliatory action because of their greater strength, that traditionally have held up decision-making in the Community, often on issues that are objectively-speaking trivial, or even merely procedural. But the fact that the addition of three new members to the original six has slowed down the momentum of decision-making to a considerable degree, (even if this is due in large measure to the attitude of one country, Britain), suggests that any further addition to membership, unaccompanied by measures to resolve this problem, might prove the last straw that would break Community camel's back finally and irretrievably. If, as would appear, a grave mistake was made in 1973 in not 'deepening' the Community by resolving this problem, then there is reason to feel that this mistake should not be repeated.

How should this problem be resolved? It would, I feel be utopian to seek at this stage with or without enlargement, to revert at once to the strict letter of the Treaty, which may in any event have been somewhat naive in conceiving that by the mid-1960's the sense of solidarity and inter-dependence between member States would approximate so closely, to that which exists *within* a member State as to permit qualified majority voting on issues which *genuinely* raise issues of vital national interest. But some method must be found of isolating, in as objective and formal a manner as possible, matters which *do* represent a vital national interest, so that the unanimity practice may be strictly confined to these cases, and qualified majority voting used without inhibition in all other cases.

Apart from the practice introduced by the Irish Presidency, the necessary formality could perhaps be secured by requiring a justification in detail of the vital national interest, including a quantification of its potential material impact in relation to the member State's gross national product, and/or by requiring the national parliament formally to endorse the proposition that a vital national interest was at stake. But others may have better ideas on this crucial point.

Our friends in the applicant countries may be forgiven for wondering whether we who are within the Community are making too much fuss about this matter. Their concern is to get inside the Community, whatever its existing faults and defects. They may well be impatient with representatives of existing member States who tell them that the Community would scarcely be worth joining

unless this issue of the decision-making procedure is satisfactorily settled. But it is in *their* interest too that a solution be found to this problem, and they should not be unduly impatient that a battle is being fought on this issue, using the occasion of enlargement as the opportunity for this battle. Only the issue of enlargement offers a chance to bring this matter to a successful conclusion, and if this chance is missed the opportunities of making progress with improvements in decision-making thereafter may be few, and remote in time. Moreover, the applicants, whose additional claims on the Community will certainly be an issue of controversy after they join as well as before, are, I believe, amongst those most likely to suffer if this issue has not been fought to a successful conclusion; it is *their* battle that is being fought as well as that of existing members concerned for the cohesion and dynamism of the Community.

This problem is complicated, and rendered the more urgent because of evidence that several member States see enlargement as an occasion to shift the Community away from its original path in one or other of two different directions. Mr. Callaghan's statement, quoted earlier, together with remarks by his Foreign Secretary, Dr. Owen, have encouraged suspicions that Britain sees enlargement as a way of weakening even further the already debilitated decision-making mechanisms of the Community, whose supra-national character seems anathema to much of British public and political opinion—despite that country's acceptance of the *acquis communautaire* when it joined, and at re-negotiation, and despite the referendum on membership.

The other danger, which has been present in the minds of the leaders of the smaller States in particular since at least 1975, has been the fear that the deficiencies in decision-making, (which would become even more evident, and dangerous, in an enlarged Community), would encourage the Governments of certain larger member States, notably Germany and France, to seek to overcome these deficiencies either by introducing some kind of Directory system, in which the larger countries might have a permanent role, with the smaller States alternating as members—or by developing a 'two-tier' system, with the economically weaker member States relegated to an inferior position. The indications that ideas of these kinds have been circulating in high places during the past three years have been sufficiently circumstantial to make it inevitable that the countries which would be adversely affected by any such transmutation of the Community system should seek to secure

adequate assurances about the future institutional structure of the Community before proceeding with an enlargement which could later be used as an excuse to force some such new arrangement upon them. And the only adequate assurance that can easily be envisaged is an actual improvement in the present decision-making system that would be sufficiently striking and effective to rule out any of these unpalatable alternatives.

The problem thus posed may be quite difficult to resolve—due to the not merely divergent but possibly directly-opposed objectives of some of the present member States, of those who wish to strengthen the Community vis-à-vis those who appear to want to weaken it, and of those who seek to make the Community work on a basis that will take account of the interests of all, great and small alike, vis-à-vis those of States which, impatient of the weaker or smaller members, may wish to exert a more dominant role from positions of relative economic strength.

In this connection I have noted with interest what Mr. Hillenbrand has to say in his paper, which he will be introducing on Friday, about the United States' attitude to enlargement—when he says that if the price of enlargement were actually to be a weakening and dilution of existing community integration, not only the United States, but the other member States of the Community as well would have to consider whether the disadvantages of enlargement are really worth accepting. It is this consideration which makes it vitally important that the Community find, in the very near future, an answer to its institution deficiencies, for, as Mr. Hillenbrand points out, there are other strong reasons why the enlargement is desirable and why it is therefore vital to convince certain member countries that they should accept a strengthening of the Community decision-making structure in order to prevent enlargement being held up by fears either that it will be used to dilute the *acquis communautaire* or to provide an excuse for movement towards a directly or a two-tier community.

These reasons include what Mr. Hillenbrand describes as the 'safe haven' or 'safety net' function of the Community with respect to the Mediterranean countries new applying for membership. I particularly appreciate Mr. Hillenbrand's reference to the role which the Community played in helping the evolution of a democratic system in Portugal, through the difficult and uncertain period of military rule. This role was played in the face of American scepticism, and it was not without difficulty that we succeeded in persuading the US Government of that time to ignore the advice it

was receiving from some of its officials and to stay clear of the situation and allow the Community to play its part. I have vivid recollections of my meetings with the Secretary of State, Henry Kissinger, in the first half of 1975, when as President of the Council of Ministers I had responsibility for this aspect of Community policy, and of my visit to Portugal in that capacity towards the end of my term of office.

A number of practical problems in connection with the running of the Community will arise as enlargement proceeds. M. Kovar refers to these in his excellent and comprehensive report, which he will be presenting this afternoon. The French proposal that the period of the Presidency of the Council of Ministers be slightly shortened to coincide the intervals between European Councils seems to me a satisfactory solution to the problem of securing continuity, while at the same time preventing too long a period from elapsing between Presidencies—during which all those concerned may forget they learned on the last occasion. The six-month Presidency is already a heavy burden, even for a country like my own which does not have the worldwide commitments of some of the larger member States, and a four-month period would seem appropriate.

On the membership of the Commission, there seemed to be a considerable measure of agreement at Leeds Castle, even if not unanimity, in favour of a single Commissioner for each country. M. Kovar refers to the suggestion that the country of the Presidency should have an additional Commissioner to act as Presidency. As far as I recall, this was a suggestion that I put forward at Leeds Castle, and at the time it did not seem to evoke a positive response, but of course there may have been a change of view since then. On the appointment of the Commissioners, I commend to participants the proposals put forward by the Irish Prime Minister in his memorandum prior to the Rome European Council at the end of 1975, which sought to enhance the independence of the Commission and the role of its President.

There would not appear to be any insuperable problems affecting the Commission, or Parliament, or the Court of Justice, arising from enlargement, though all of these will have to be considered in detail. The basic problem is one of decision-making in the Council, and as M. Kovar points out this is not confined to implementing the qualified major by vote procedure where it is provided for in the Treaty, with whatever qualifications to meet cases of real vital national interest that may seem desirable. With so much of the

Treaty of Rome implemented, the real blockage is often in areas where that Treaty provides for unanimity, but in respect of which at this point a qualified majority voting procedure would seem more appropriate.

The other suggestion made, that the Commission be given increased functions under Article 155 raises the delicate question of the degree to which in recent times the Commission has been able to act with the complete independence and impartiality, and regard for the interest of the economically weaker parts of the Community, which its mandate requires from it. It would be less than honest not to admit that the Commission's independence has appeared somewhat weakened in recent times, and this has given rise to doubts in some member States as to the extent to which they can legitimately agree to the delegation of further important functions to it, in view of the possible impact on their economies of Commission decisions that might be influenced either by national pressures or by a narrow or doctrinaire approach that gave less than full weight to considerations of equity between member States.

Representatives here of applicant States may be puzzled, or even perturbed by the extent to which in what I have said so far, I have been concentrating on the problems posed for the existing Community by the issue of enlargement. They may even feel that my approach has been somewhat introverted. But it has been a deliberate decision on my part, because I feel that the applicant countries are entitled to have explained to them just how the existing Community feels it will be affected by their membership. The problems I have raised are seen within the Community as real problems, and I feel that in the discussions that have taken place so far between the Community and the applicants, insufficient may have been said about these difficulties within the Community. Bilateral discussions of this kind between the Community and individual applicants tend to concentrate on bi-lateral issues—in particular on how the applicants' economies will adjust to membership, and with what economic problems their membership will face the Community with. These are important issues and could conceivably even be determining ones—but they are not the only issues, nor necessarily the ones that look largest in the minds of many existing members—though it would be idle to deny that France and Italy are seriously concerned with impact of enlargement on their Mediterranean products, nor that Germany worries about how much more all this will cost the German taxpayer.

Thus for example the apparently favourable attitude of the UK

Government to the accession of all three applicants, and its reported concern that this be agreed before the first applicant is allowed in, may be misunderstood if seen outside the context of the struggle over the strengthening of the Community's decision-making methods. If this British approach actually led to an enlargement without any improvement in decision-making, Spain and Portugal could be the losers in the long run through the consequent weakening of the Community, and thus of its ability to help economically weaker member countries. On the other hand Greece might be excessively impressed with the willingness of certain other member States to support Greek entry in advance of the two other applicants, when the motivation of such a policy is perhaps not entirely free from protectionist attitudes in respect of certain products from the two other applicants—attitudes which in the longer run might not be helpful to Greece. This whole area is a minefield of mixed motives. I recognise that in saying this I risk incurring some unpopularity—as I may have done in Greece in 1975 when I warned the Greek Government not to be too impressed with the warmth of the enthusiasm which apparently greeted its application, but which, I suggested, might be followed by foot-dragging actions that would speak a good deal louder than the words just uttered in Brussels. But one of the advantages of being temporarily in Opposition—and one should, I feel, enjoy it while it lasts—is that one can speak more frankly than in Government.

Before turning very briefly to the problems that membership may pose for the applicants, as distinct from the Community, I would like to refer to one other issue that has come up in discussion in connection with these negotiations. This is the question of guarantees for democracy within the Community. It would be disingenuous to suggest that there is no connection between the raising of this issue and the fact that the three applicants have all experienced dictatorships in recent times. But this is not the only reason why it has come up for discussion; the possibility of Communists playing a part in government in two existing member States has also been a consideration.

Moreover from the outset it has been made clear—by Ireland at first but also by others—that any discussion of this issue must be in the context of the whole enlarged Community, and cannot be confined to the applicants. At Leeds Castle I pressed the view that none of the existing members can be certain, in a very uncertain world, that their own democratic systems might not at some point

in the next couple of decades come under strain—and that the knowledge that any departure from the pluralist democratic system would entail a loss of the privileges of Community membership could be a very effective deterrent to such a political shift.

The discussion on this relates, therefore, to the whole enlarged Community, and any new measures, which could involve an amendment to the existing Treaties concurrently with the signature of new Accession Treaties, would have to apply to all States, and not just to new members. This is not in dispute.

I know that many are sceptical about whether anything practical can be done to offer safeguards in this matter, but I would hope that before setting aside this possibility, it would be examined very seriously. We should not dismiss out of hand the danger that if one member country ceased to be democratic, our ability to take any action in relation to this, even if it only involved an expression of disapproval, could be inhibited by the knowledge that under our existing juridical provisions such a country could retaliate by sabotaging all Community action through withholding its consent to any Community decisions.

It was this vulnerability of the Community to divergent action by one member State, silencing the others, that made it impossible for the Community to accept that at the CIEC Conference the UK would have an effective separate voice, although at the time it appeared that UK Ministers had failed to grasp this aspect of Community jurisprudence.

Rather than face such a possibility might it not be better to make some provision by way of amendment to the Treaties such as for a majority vote of member States to refer such a case to the European Court for a determination as to whether the State in question had departed from democratic norms, and thus incurred the penalty of automatic exclusion from the Community? (To those who object that such a political function should not be given to a Court, I would point out that the European Court of Human Rights at Strasbourg already determines no totally dissimilar issues between member States, as in the recent Irish State case against the UK).

There remains the area which must, of course, particularly preoccupy the applicant countries, viz. the impact of membership on *their* economies. Each case is different, of course, and none are quite the same as those of any existing member country. But it may be of interest that my own country faced serious difficulties on the industrial side, as a result of the freeing of trade, because the great bulk of its industrial sector had grown up behind high protective

walls in the period since independence was achieved a little over half a century ago. We undertook long preparations for the freeing of trade—starting with relatively minor tariff reviews in the 1950's; going on to a comprehensive investigation review of all Irish industries between 1961 and 1965, in which I was myself actively involved; to unilateral tariff cuts in the early 1960's; and to a free trade area agreement with the United Kingdom over a ten-year period from 1966 and 1975. These efforts minimised the damage to industry arising from eventual EEC membership, and under normal conditions Irish industry might have emerged from the process of freeing of trade without too much disruption. But the coincidence of the end of the period of freeing of trade with Britain, of the beginning of the transition period towards free trade with other EEC member countries, and of the world economic crisis which started in 1973 posed serious problems. It has been calculated that of about 200,000 jobs in manufacturing at the beginning of this decade, something like 75,000 disappeared during recent years, being replaced almost—but not quite completely—by new jobs created through industrial promotion, many of them by international firms attracted to Ireland and because of the advantages it offers as a base from which to reach EEC markets from inside the common external tariff barrier.

New applicants must be prepared for fairly considerable changes in their industrial sector, especially if the world crisis continues—and at present it shows more signs of getting worse than of getting better—and as pressures from the developing countries for greater access to our markets have to be met, not least because of their stranglehold on certain raw materials, not only oil, which we need for our industries.

The agricultural side is much too complex for me to attempt to comment on it; I have learnt much from studying Professor Marsh' paper, and have been encouraged by some of his conclusions which have suggested to me that some of the problems may be less severe than I had feared. Nevertheless it would be unwise to underestimate the difficulties that the freeing of trade between applicant and member countries in Mediterranean products will pose for France and Italy, or the political resistance to enlargement which this may evoke in these countries. These difficulties could, of course, be mitigated if, as has been suggested, Germany were to propose a plan to help the weaker economies of the peripheral countries of an enlarged Community—including Southern Italy, parts of Southern France and Ireland as well as the applicant countries.

Such a plan would need to be on a fairly massive scale to resolve the potential tensions that could be created in the sphere of Mediterranean products by enlargement while at the same time maintaining equity between different under-developed areas on the periphery of the Community. But if it were on a sufficient scale it could help to ease greatly the adjustment of the Community to the economic strains of enlargement.

If all the problems I have outlined, institutional as well as economic, can be overcome, the enlarged Community of twelve countries would be a formidable political, economic and trading bloc in the world. It would remain an incomplete expression of Europe, even of Western Europe, but would give to an important part of this ancient Continent an even stronger voice in the world—and close economic and cultural links with an even wider range of countries than the existing Community. One fascinating aspect of this would be the new relationship that would be opened up with Latin America, paralleling the relations which the Community now enjoys with Africa and the Caribbean, and parts of the Pacific.

The possibilities are enormous, but the difficulties are also great. Those of us who are members of the existing Community, but who see the merits of an enlarged Community, have an especial duty to see that the internal difficulties on which I have dwelt at some length are overcome in a manner that will ensure that the enlarged Community is not a watered-down free trade area, but a dynamic organisation, with an effective decision-making apparatus, capable of evolving relatively rapidly into a genuine Economic and Monetary Union, with all the solidarity and mutual interdependence that such a concept involves.

THE GREEK VIEW OF THE COMMUNITY AND GREECE'S
APPROACH TO MEMBERSHIP

Mr President,

May I begin by thanking the College of Europe for the initiative it has taken to organize this symposium on the issue of "A Community of 12? The impact of further enlargement on the EEC" as well as you Mr President, for giving me the floor.

The second enlargement of the EC together with the problem of economic and monetary union and direct elections to the European Parliament, has been one of the three most important issues which the Community has been facing during the last two years.

Actually, the enlargement of the European Communities, is a real challenge to both the candidate countries and the Communities.

Greece has been the first of the three candidate members to file its application for full membership, in June 1975, after fifteen years as an associated country.

As you know, two years after the establishment of the EEC, in 1958, Greece had asked to become an Associated member to the newly established EEC. After negotiations which lasted two years, the Association Agreement was signed in Athens in July 1961 and was put into force on November 1st, 1962.

It was the first Association Agreement which was signed by the EEC, which created the closest links between the Community and any other third country.

Greece's decision to become an associated member to the EEC was first and foremost, a political act which bears witness to the

firm attachment of the Greek people to the European integration, especially, if one takes into account that at that time, Greece had the option to join the European Free Trade Association, with looser organic tights, which was established by the outer seven European countries.

The Association Agreement which Greece signed with EEC was not a mere commercial agreement or an agreement providing for the establishment of a simple customs union between the EEC and Greece.

It included broader targets because specifically it stipulated the integration into the Community of large sectors of the Greek economy, including agriculture. It also provided that when the implementation of the Association Agreement would permit Greece to assume the full acceptance of the obligations deriving from the Treaty of Rome, the Contracting Parties would examine the possibility of Greece's accession to the Community.

The Association Agreement, was a very well balanced agreement which provided for the:

- a) establishment of a customs union between the EEC and Greece;
- b) harmonization of agricultural policies;
- c) harmonization in other economic fields;
- d) financing during the Association to prepare the Greek economy for full membership.

According to the Association Agreement, elimination of customs duties by the Community on Greek industrial goods, was completed in 1968.

As far as Greece is concerned, the elimination of customs duties has gradually started in 1962 and has already been completed for many industrial goods. For the remaining goods, reduction of duties has reached so far 52 % on the original duties, and complete elimination will be reached by 1984.

Other obstacles in the free movement of goods between Greece and the Community will be also entirely eliminated by 1984. So, according to this agreement, a complete customs union will exist between Greece and the Community in six years from now.

Although a tremendous progress has been made in the industrial field, we cannot say the same for agriculture. After the Coup d'État of the colonels, the Community decided to freeze the Association Agreement in order to help the Greek democratic forces in their resistance to the dictatorship. Thus, harmonization of agricultural policies was brought to a standstill, and financial assistance, which

was provided by the Association Agreement was also suspended.

After the restoration of democracy in Greece, financial assistance was renewed and a second financial protocol was signed last year. Discussions were also reopened on the harmonization of agricultural policies of Greece to those of the Community.

The economic progress made by Greece during the fifteen years of implementation of the Association Agreement, despite the seven years freeze and the lack of substantial financial assistance from the EEC, shows the dynamism of the Greek economy.

Greece has prepared its economy for full membership. Its economic policies, especially during the last three years have been influenced and guided by the anticipated future membership of the country in the Community.

Even in agriculture where no progress has been made in the harmonization of agricultural policies, a very important development has been effected which is reflected in the increase of productivity in agriculture by a rapid annual rate of 7 % during the last fifteen years.

Greece has started redirecting its agricultural policies to the agricultural policies of the Community and has also started, for this purpose, creating the necessary infra-structure.

Greece fulfilling completely its obligations deriving from the Association Agreement and aiming at full membership, has begun to adapt its economic structure to the economy of the Community, to which it has been closely tied.

As Vice-President Ortoli stressed at the symposium organized by the Brussels University last May, "thanks to the Association, we have got used for over fifteen years to work together, to think together and seek together solutions to common problems that we are faced with. Consequently, Greece's move from Association to Accession will only constitute a qualitative leap, forward".

As I stated before, Greece by applying for full membership has not inaugurated any new policy vis-à-vis the European Community.

It has followed the course which had been initiated some twenty years ago, when it asked for Association to the EEC. Therefore, it would have been a misleading over-simplification to think that Greece's decision to apply for membership was due to short-sighted objectives or that it was taken without a thorough study of all the aspects.

The reasons which guided Greece, to take this historical decision are both economic and political.

There is no doubt that, during the freeze of the Association Agreement, between 1967 to 1974, many major changes have happened within the EEC. Consequently, any attempt to pick up issues where they were left off in 1967, would not have been realistic.

On the other hand, as a result of the freeze and the delay showed in the agricultural field, the balance of mutual obligations between Greece and the EEC have been upset at the expense of Greece.

It has become evident that this development could only be faced by our full participation in the rights and obligations of the Treaty of Rome.

But the decisive factor, in our consideration, was the economic progress effected in Greece over the last fifteen years, which now permits Greece to assume the responsibilities of full membership.

The average annual rate of growth of GDP between 1962 and 1975 has been 3,8 % for the Community of Nine, 4,2 % for the six and 6,8 % for Greece. The average annual rate of growth of industrial production between 1962 and 1975 has been 3,7 % for the Community of Nine, 4,2 % for the six and 8,4 % for Greece. The structural change registered in our industrial production, the increase of productivity and the competitiveness of some branches of our industry are shown in the structure and the figures of our exports. In 1962, almost all our exports to the Community were exports of agricultural products. The export of the industrial and handicraft goods represented in 1962 only 4,8 % of our total exports, while in 1976 they represented 52,1 % of our total exports to the Community.

Now, I come to the political motivations of the Greek people and its government which, in addition to economic considerations have led Greece to the Western European ideal.

First, we must keep in mind the role played, during the years of dictatorship, by the active democratic forces in Western Europe, and more particularly by the Commission of the EEC, the European Parliament, the Council of Europe, the Academic Institutions, the European Movement and others. Therefore, it is not amazing that there is an enthusiastic attachment of the Greek people to the family of Western European Democracies.

The vast majority of the Greek people and its political leadership for historical, cultural, political and economic reasons, believe that Greece is a part of the Western World and particularly of Western Europe.

They believe in the European ideal and in the mission of Western

Europe but, also, they believe that this mission will not be fulfilled and Europe will not be able to regain its place in history and speak with a strong voice, unless the European peoples decide to give fresh impetus to the unification procedures now under way.

We fear that unless this challenge is met, the very future of the conception of European Democracy and the way of life of Western European peoples might be at stake. It is true that the European Community is first and foremost an Economic Community, but it is not exclusively based on a coincidence of economic interest. It is also based on common conceptions and common ideals.

With these basic considerations in mind and with a strong desire to contribute to the extent of its possibilities to the formation of a stronger European Community, Greece asked to become a full member.

The decision taken by the Council of Ministers in February 1976, to accept Greece's application, was viewed by the Greek people as an acknowledgment of its faith to the destiny of Europe and of its positive reply to the call of the founding fathers of the Community to the European peoples, who share the same ideals to join in their common efforts.

We do not underestimate the additional efforts Greece has to make in order to accelerate its economic development to meet the burden that accession to the Community carries.

The Community, on the other hand, has to show that it is not an exclusive club of rich Countries, closed to the other European peoples and that the principles enshrined in the Treaty of Rome are not empty words.

We are conscious that, with the rest of the world, the European Community also goes through a difficult period of economic uncertainties and is faced with both short and long term problems. We also fully understand that, within this complexity, many questions linked with the enlargement may arise.

Why a new enlargement?

Many pertinent answers have been given to this question, but I will confine myself in quoting the Foreign Minister of the U.K., the late Anthony Crossland, who speaking before the European Parliament said: "Because quite simply the political benefits of enlargement outweigh the practical difficulties, enlargement is an investment in the democratic future of Europe, and in the long run the benefits will far outweigh the costs".

Also, I would refer to President Jenkins saying that "The Community can take pride in the fact that there are applicants at the

Community's door, and that this is a sign that the Community is a rallying point for both democracy and economic advance".

A source of concern seems to be the annual cost of the enlargement to the Community's budget.

In the European press recently appeared calculations of this cost made within the frame of the study on the effects, which enlargement will have on the economy of the EEC. As far as Greece is concerned, according to these calculations, the cost on a yearly basis will be a net of about 400 million European Units of Account, which roughly will be 3% of the enlarged Community's budget and will represent a small fraction of the total GNP of member states.

But I would like to say that, in our opinion, the question concerning the cost of enlargement for the Community of Nine is not well put.

Indeed, we feel that the safeguard of such inestimable values as freedom and democracy cannot be estimated in Units of Account and that European unification and construction is not a commercial operation whose success could be considered on the basis of an annual balance sheet. Dr. Jenkins was clearly against such an approach and in his first address to the European Parliament stated: "It is highly undesirable to try constantly to strike a narrow arithmetical balance as to exactly how much day-to-day profit or loss each country is getting out of the Community. Such a narrow approach would soon recall on the head of any nation, rich or poor, which attempted to live by it. The Community can and must be more than the sum of its parts. It can create and give more than it receives, but only if the Member States, peoples and governments alike, have the vision to ask what they can contribute and not just what they can get".

I believe that the negative aspects of enlargement have sometimes been overweighed and the positive effects are ignored or underestimated.

However, I should say that candidates countries joining the Community bring with them many elements. Some of them are stated in a summary of the Commission's study on the effects of the enlargement published recently.

In addition one could say that besides the politically positive aspect of the enlargement and the fact that the Community as a whole can create, for the benefit of its members, more than it receives from them, also broadening of the market would bring welfare to all.

Returning again to the case of my country, I could mention some positive points for the Community deriving from Greece's accession.

First of all, I would like to remind you that when the question of Greece's contribution to the EEC, once being a full member, was brought before the European Parliament and was largely debated, almost all of the spokesmen of political groups, with no exception, emphasized that Greece's accession to the Community would not result in political and economic advantages for the applicant country alone.

Another positive point for the Community, from Greece's accession, is the fact that the economy of the country is already largely integrated to the Community.

Of course, it is true that Greece's economy is not as strong as that of most of member states, and that the per capita income is smaller than the Community average. But the Community has not been conceived as a joined venture of countries with high income.

In 1957, when the Community was created, Italy's per capita income represented about 50 % of that of France or Belgium. This has not, however, prevented Italy from being one of the founding members of the EEC. After all, disparities do exist even in the Community of Nine, and even between regions of one and the same member state. For example, in the United Kingdom, Northern Ireland's income per capita is 62 % of that of South East region and in France the Midi-Pyrenées is 58 % of that of Paris.

Perhaps, I should add here that Greece, from another aspect, is not a negligible trade partner for the EEC.

Annual exports of the Community to Greece amount now to approximately 3.0 billion \$, and they are of the same order of magnitude as the annual total exports of the Nine to Japan (2,7 billion \$) and to Canada (2,7 billion \$) and higher than exports to Australia (2,4 billion \$) or Brazil (2,2 billion \$). Also, every member state registers year after year a surplus in its commercial transactions with Greece which in 1976 was a total of 1,5 billion \$ analyzed as follows:

Fed. Republic of Germany	492 million	\$
Italy	314	"
France	233	"
U.K.	186	"
Benelux	260	"
Denmark and Ireland	20	"

As you see trade with Greece is quite profitable for the Community but it is often forgotten, when exports of negligible quantities of some sensible Greek products to the Community come under discussion.

Another asset of Greece's membership to the Community which is worth being stated, is that because of its geographical position new outlets will be created for the industry of Nine.

Age-old trade relations of Greece with Eastern Mediterranean countries have built up a special and strong place for Greece within this region. Greece can be an ideal intermediary for a Europe which wishes to expand and strengthen its economic and trade relations with the rapidly developing countries in this area and can improve the economic and political standing of the Community in that part of the World.

Another point to which constant reference is being made concerns the consequences which enlargement might have on the Community's cohesiveness. As I have stated before, Greece by choosing in 1959 to become an Associated member to the EEC, has made a major political choice and unreservedly endorsed the option of European Unity.

I feel that I should repeat that we have so far supported and we do support consistently a dynamic, cohesive and effective Community. We fully share the desire to reinforce the Community's institutions and improve its decision making machinery and we are ready to contribute, within the measure of our possibilities, to a further strengthening of the Community's institutions.

I would also like to refer to our negotiations for accession. As you know, negotiations started in July 1976, and are being conducted on the same pattern followed during the negotiation between the Community of Six and the Three. We have completed the first stage of negotiations during which each party has stated its initial positions, and we have entered a new substantive phase. We do certainly not underestimate certain difficulties, which do exist, but we feel that with understanding and good will, these difficulties can be surmounted.

Greece's economy is limited in size, and its further integration in the economy of the Community is not of a nature to create any considerable problems.

Neither should it be thought that Greece, once it becomes full member, will create problems to the Community with its agricultural products.

Our agricultural production basically covers the needs of our

country or is complementary to that of the Community except for very few products, where marginal problems could be created when rich harvest years happen at the same time in both Greece and the Community. In 1975 our exports of agricultural products to the Community amounted to roughly 1,6 % of the total of the Community's production. The possibilities for increase in agricultural production of Greece is restricted from the lack of water supply and arable land.

Furthermore, the possibility of diversification of Greece's external trade of sensible agricultural products does exist. A considerable increase of our exports towards other international markets have been registered. Exports to the Free Trade Zone Countries, to the Socialistic countries, to the Arab countries and to the U.S.A. have been considerably increased and it is interesting to note that our exports to the Arab Countries already represent 40 % of our total annual exports to the Community, and more than 20 % of our total exports.

The Commission in its opinion on Greece's accession concludes that:

"Greek entry should not give rise either to major changes in the level of the Community's self-sufficiency for agricultural products nor confront the different kinds of market organization within the Community with a substantially different situation.

With the exception of certain products, such as oriental tobacco, some fresh and processed fruits and vegetables, and olive oil, such changes as will result, are smaller than the normal annual variations in Community production. The Community is, however, not at present self-sufficient in any of the three product-groups mentioned, *and even after Greek entry it would seem that important quantities would still have to be imported*, except in the case of a limited number of specific products".

I think that this assessment made by the Commission itself should be sufficient to give the order of magnitude of Greece's agricultural production within the frame of the Community.

It has been agreed and on many occasions repeated by the Nine that negotiations with Greece will be conducted on their intrinsic merits, independently from other candidate countries or other problems which the Community is facing. We have no reason and, as a matter of fact, we have no right to question the political will and the assurance given by our partners.

However, we feel dutybound to stress that any slackening of our efforts to attain the goals we have fixed would, unavoidably

produce effects which both the Community and Greece have every interest to avoid.

We strongly believe, that, should we give the impression that the attainment of the legitimate aspirations of the Greek people has been relegated to an indefinite future, this could create feelings of frustration to the Greek people and could put at stake its confidence and attachment to Western Democracies.

And the new President in exercise, Minister Mr Andersen of Denmark, stressed before the European Parliament, last January the need to make substantial progress in the negotiations with Greece since, as he stated, "the credibility of the Community is at stake".

Our negotiations have now entered a new decisive phase. And after the recent visit of Prime Minister Mr Caramanlis to Brussels and other Western European capitals, it has been once again reaffirmed that there is going to be neither globalisation of the negotiations with other candidate countries nor synchronisation of accessions. It has also been reaffirmed that the Community is not facing any new unorthodox formulas of accession and that from the very beginning of the transitional period Greece will be a full member of the Community, as it has been the case with the three new member-states, after the first enlargement.

The Commission, as it appears from a press release issued on January 26, has also undertaken to cover all the sectors of the negotiations before the next summer holidays. And the Council of Ministers in its communiqué of February 7th, stated "that it was determined to conclude the substantive negotiations with Greece with all possible speed and that it would make every effort to make it possible to conclude this phase of the negotiations by the end of this year".

Under these circumstances, we could reasonably expect that Greece should be a member of the Community as from January 1st, 1980.

LE PORTUGAL FACE À LA
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Monsieur le Président,
Monsieur le Recteur,
Mesdames et Messieurs,

J'aimerais adresser mes félicitations au Collège d'Europe et à vous, Monsieur le Recteur, pour l'heureuse initiative de la réalisation de ce Colloque et vous dire combien je me sens honoré d'être aujourd'hui parmi vous pour participer, au nom du Portugal, à la discussion sur l'élargissement de la Communauté. Ce problème est d'une importance fondamentale, tant pour mon pays que pour l'Europe. Je crois que tout, ou presque tout, à déjà été dit en ce qui concerne l'importance politique de l'élargissement.

Pour mon pays il s'agit surtout de la consolidation de la démocratie et pour cette consolidation l'appartenance à l'Europe nous apparaît comme une protection et une garantie indispensables. Il s'agit, en plus, de redonner au pays un nouvel objectif national qui peut être mobilisateur de l'énergie du peuple portugais.

Pour la Communauté, il s'agit surtout de la garantie de la stabilité socio-politique de la région sud de l'Europe, le problème du rayonnement des démocraties pluralistes dans le monde et surtout l'augmentation de la capacité du dialogue des démocraties avec le Tiers Monde, l'Afrique, l'Amérique Latine et les pays arabes.

Je pense que le réalisme et la sagesse des leaders politiques des États membres et des pays candidats ont conduit à une acceptation généralisée du caractère presque inévitable de l'élargissement.

Mais nous savons tous qu'il y a de très grandes difficultés liées au

processus d'élargissement. Ce processus va provoquer des changements dans le fonctionnement et dans les objectifs de la Communauté. Alors situer le Portugal face à la Communauté — thème qui m'a été donné pour cette introduction — est aujourd'hui difficile. En effet, c'est situer mon pays face à une réalité mouvante. Car la Communauté a commencé seulement récemment à discuter plus en détail les conséquences et les adaptations de cet élargissement. Les pays candidats ont maintenu jusqu'à maintenant une attitude discrète vis-à-vis de tous les problèmes et des conséquences de cet élargissement sur la vie interne de la Communauté. Ils ont pris cette attitude, parce qu'ils ne veulent pas se mêler aux affaires internes de la Communauté, ou parce qu'ils ne veulent pas avancer déjà des positions qui seraient des positions de négociation.

Toute l'adaptation et le changement que l'élargissement va provoquer sont discutés et avancent dans un processus de tâtonnement qui est déjà entamé. J'espère qu'il va conduire à un équilibre acceptable pour tous.

Les principales difficultés se posent alors dans le domaine économique, non parce que l'élargissement sera une opération à fonds perdus pour la Communauté, ravageuse pour les ressources financières et l'équilibre institutionnel de la Communauté à Neuf, et tout à l'avantage des pays candidats. Au contraire, je pense que sur le plan économique et politique, les pays membres de la Communauté actuelle ont aussi beaucoup à gagner de l'élargissement, soit dans la garantie de disposer de marchés solvables ayant un développement dans les pays candidats avec lesquels la Communauté a déjà un excédent commercial très important, soit parce que le développement des pays candidats que l'adhésion devra stimuler, contribuera à résoudre les problèmes liés à la libre circulation des travailleurs dans la CEE. En effet, ce problème préoccupe beaucoup les pays membres de la Communauté.

Évidemment, la différence de développement des pays candidats par rapport à la Communauté pose des problèmes sur le fonctionnement interne et le futur progrès de la Communauté. Se pose aussi le problème des transferts de ressources dans la Communauté vers les pays candidats.

Comment voit-on ces difficultés économiques du côté du Portugal? Nous partons d'une situation économique très difficile, que nous n'avons jamais cachée à la Communauté et à la Commission. Une situation difficile, soit conjoncturellement — car nous avons des problèmes immenses de chômage, d'inflation à $\pm 30\%$, de déficit de la balance des paiements courante, qui a représenté en

1977 presque 8 % du PNB — soit structurellement, car il y a tous les problèmes du retard de notre développement, ou liés à certaines faiblesses du secteur agricole et industriel.

En ce moment de crise c'est peut-être un mauvais moment pour demander l'adhésion à la Communauté. Quelles sont alors les justifications pour l'option européenne du Gouvernement portugais?

D'abord à cause de la situation conjoncturelle difficile il faut adopter un plan de stabilisation de l'économie, qu'on est en train de négocier avec le Fonds Monétaire International. Ce plan de stabilisation est nécessaire à cause du déficit de la balance des paiements, mais évidemment nous ne pouvons pas résoudre les problèmes économiques du Portugal seulement dans une perspective à court terme et avec des plans de stabilisation. Le problème du déséquilibre extérieur de l'économie portugaise découle surtout des faiblesses structurelles de notre économie, qui n'a pu répondre entièrement à la crise internationale comme d'autres pays. Le déséquilibre de la balance des paiements du Portugal, depuis 1974, s'explique seulement en termes quantitatifs par la détérioration des termes de l'échange. Si les prix à l'importation évoluaient au même rythme que les prix à l'exportation, alors nous n'aurions pas de déficit de la balance depuis 1974, mais un excédent. À cause de nos problèmes structurels on n'a pas été capable de répondre à ce problème en termes de compenser cette détérioration des termes de l'échange avec une augmentation du volume des exportations. Le plan de stabilisation doit dès lors être adopté dans un contexte d'une politique plus active de développement, qui reste à définir. Nous sommes à un moment où nous devons redéfinir les modèles de développement du Portugal.

Nous pensons que nous pouvons faire cette liaison entre le plan de stabilisation et la définition d'une politique à moyen terme plus active dans un contexte européen. Cette stratégie économique dépendra largement de la nature et du contenu de la réponse de la Communauté à notre demande d'adhésion, et des modalités qui seront définies pour le processus d'adhésion.

La deuxième raison rejoint celle qui a été évoquée par mon collègue de la Grèce, c'est que nous avons avec la Communauté un accord commercial qui implique que jusqu'en 1985 nous serons avec la Communauté dans une zone de libre échange pour tous les produits industriels. Nous pensons qu'il faut changer qualitativement notre relation avec la Communauté, afin de remédier à une situation qui à la longue, serait déséquilibrée. Même si en ce moment nous ne connaissons pas encore toutes les conditions qui seront liées

au processus d'élargissement, il est évident que les pays candidats devront accepter et assumer l'acquis communautaire.

Quelle est la situation du Portugal vis-à-vis de cet acquis communautaire?

Pour l'union douanière le mouvement d'élimination des droits de douane est déjà très avancé et d'après l'accord commercial, nous avons le libre échange pour les produits industriels jusqu'en 1985.

Pour l'adoption du tarif douanier commun, il n'y aura pas de problèmes majeurs, car nos propres droits de douane ne sont pas très élevés. Nous sommes aussi membres de l'AELE et avec ces pays nous avons déjà accompli un programme d'élimination importante des droits de douane.

Pour les autres aspects de la politique commerciale commune, soit les responsabilités qui découlent des accords commerciaux de la Communauté avec les pays tiers, soit les problèmes liés aux mesures d'effet équivalent à des droits de douane, là il peut y avoir des problèmes qui vont exiger des discussions et après des calendriers plus détaillés qu'en ce qui concerne les autres aspects de l'union douanière.

Ceci n'est pas pour dire qu'il n'y a pas de problèmes. L'ouverture des marchés va évidemment créer beaucoup de problèmes à l'économie portugaise. Ce qui est en cause c'est notre place dans la division du travail en Europe. Ce sont des problèmes qui se posent dans un contexte plus général de l'élargissement. Dès le début on doit écarter deux extrêmes: d'un côté, de mettre comme condition de l'adhésion que l'économie portugaise copie la structure économique des pays européens plus développés; d'un autre côté de figer la situation actuelle du Portugal dans la division internationale du travail. Par contre, il faut insister sur les avantages comparatifs du Portugal dans le contexte européen.

Le Portugal est dans un stade intérimaire de développement où il n'est pas très clair où sont les avantages comparatifs. Nous ne pouvons pas baser notre développement économique industriel dans les industries traditionnelles, car nous avons un peu dépassé ce stade pendant les années soixante, période pendant laquelle notre croissance économique a été peu basée sur ces industries. Maintenant, nous avons besoin de nous développer vers d'autres secteurs, soit vers la création d'un secteur d'exportation plus moderne, soit dans le sens de substituer quelques importations de produits intermédiaires de base. L'adhésion ne peut pas conduire à rendre plus difficile cette progression naturelle de notre civilisation et notre place dans la division internationale du travail. Même si ce développe-

ment pose conjonctuellement des difficultés en ce qui concerne certains secteurs d'activité dans la Communauté. L'élargissement jouera dans les deux sens et certains secteurs dans la Communauté en seront aussi affectés.

Pour surmonter ces problèmes il faut développer la politique industrielle commune, intensifier la coopération industrielle dès maintenant. De plus, il faudrait discuter la politique industrielle commune dans le sens de discuter un plan d'organisation de la division européenne du travail.

En ce qui concerne la politique agricole commune, un autre aspect fondamental de l'acquis communautaire, le Portugal ne pose pas trop de problèmes, vu sa petite dimension, vu sa grande importation de viande. Les seuls problèmes qui pourraient subsister sont quelques produits connus, comme le vin et le concentré de tomates. Mais notre exportation de vin représente seulement 1 % de la production de la Communauté actuelle. Nous avons aussi des conditions pour développer des productions pour lesquelles la Communauté est maintenant déficitaire. Nous pouvons aussi utiliser les excédents européens existants dans certains produits, comme le lait. En ce qui concerne la PAC pour nous les difficultés sont surtout liées aux problèmes que l'adoption de la PAC va provoquer dans certaines productions p. ex. viande et lait. Ces productions sont faites dans la région de mon pays où les exploitations agricoles ont une très petite dimension. Il y a nécessité de faire une réforme structurelle importante qui va évidemment prendre du temps.

Dans certaines productions la concurrence dans des produits où l'Europe est déjà excédentaire posera des problèmes qui, en général, existent déjà dans la Communauté actuelle. Il est nécessaire de discuter la réforme de cette politique, à cause de la région méditerranéenne. Puisque tous ces problèmes se posent dans le contexte plus général de l'élargissement, la Communauté elle-même les envisage avec prudence et avec un peu de scepticisme.

D'autres aspects de l'acquis communautaire, comme par exemple l'harmonisation fiscale, les règles de concurrence, ne posent pas de problèmes majeurs. Il sera possible pour le Portugal d'assumer toutes ces obligations au cours d'une période de transition normale.

Il y a des problèmes plus délicats en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs et des capitaux. Là aussi il est possible de trouver des solutions flexibles.

Il n'y a pas seulement l'acquis communautaire, il y a aussi les progrès que la Communauté veut faire dans la direction de l'UEM et de l'Union européenne. Dans certains domaines l'élargissement

pourrait même provoquer un approfondissement. Ex. processus de décision.

Finalement, il y a le problème des transferts de ressources, évidemment lié à tout le processus de négociation pour l'élargissement. Même si les pays sont à même d'accepter l'acquis communautaire dans des délais raisonnables, il sera nécessaire pour la Communauté de stimuler le développement des pays candidats. Mais ce problème il faut le voir d'une façon générale.

Il y a beaucoup d'aspects économiques où la Communauté gagnera avec l'élargissement, qui ne sont pas comptés dans les balances que l'on fait généralement. Ceci est le cas des flux budgétaires. La meilleure façon de résoudre ce problème serait de ne pas créer trop de difficultés pour le commerce, les exportations des pays candidats vers la Communauté. Acheter ce que ces pays produisent, c'est une première condition afin d'éviter par après des mécanismes qui seront plus lourds. Ainsi, on devra stimuler l'opération naturelle des forces de marché, qui conduira à un certain transfert vers les pays candidats, par un effort de la part de la Communauté d'un transfert de ressources officiel : — renforcement des fonds existants pour un changement structurel dans les pays candidats, — renforcement des mécanismes de support monétaire plus liés à la balance des paiements.

Pour tous ces problèmes de transfert de ressources liés à la période de négociation, il est nécessaire de prévoir un plan d'action commune à moyen terme.

Au début de mon discours j'ai souligné les aspects politiques de la demande d'adhésion du Portugal. Les fondateurs de la Communauté ont eu la stratégie de partir de problèmes économiques et de la création d'une solidarité concrète dans le domaine économique, avec l'espoir de déboucher par après dans une solidarité politique. Ce passage de l'économique au politique ne se fait pas sans problèmes. J'espère que l'élargissement d'une certaine façon viendra renverser cette approche, dans le sens que l'élargissement doit partir du politique vers une solidarité concrète dans l'économique. C'est le renversement de la logique initiale de développement et approfondissement de la Communauté. Avec l'élargissement la Communauté ajoute de nouveaux objectifs, liés au développement de toute la région sud de l'Europe.

Je citerai J. Monnet qui disait : « Les hommes changent seulement dans la nécessité et ne voient la nécessité que dans la crise ». C'est aussi pour cela que je crois qu'une Communauté à Douze sera une réalité.

L. CALVO-SOTELO

RAISONS ET PERSPECTIVES DE L'OPTION EUROPÉENNE DE L'ESPAGNE

Monsieur le Président,
Monsieur le Recteur,
Excellences,
Mesdames et Messieurs,

Je remercie très vivement Monsieur le Recteur de m'avoir invité à prendre la parole pendant cette Semaine de Bruges, depuis cette prestigieuse et traditionnelle tribune du Collège d'Europe.

Cette invitation, qui m'honore, me parvient alors qu'il n'y a qu'un mois à peine, j'ai reçu du Président du Gouvernement espagnol la responsabilité d'entamer et de conduire les négociations en vue de l'adhésion de l'Espagne aux Communautés Européennes. Il y a une semaine exactement, Monsieur Natali, Vice-Président de la Commission, m'a remis le questionnaire qui doit servir de base à la rédaction de l'Avis; par cet acte formel s'est mis en marche le puissant mécanisme communautaire selon la procédure prévue à l'article 237 du Traité de Rome.

Dans son livre « l'Europe Interdite », qui vient de paraître, mon ami Jean François Deniau, naguère Ambassadeur français à Madrid, raconte la véhémence avec laquelle le Premier Ministre de Malte répondit aux Autorités communautaires qui avaient accueilli par des observations froides et formelles ses vibrants propos; « je croyais — fit remarquer Dom Mintoff — m'adresser à des hommes, or, je vois que j'ai à faire à une procédure ». Je tiens à proclamer, avec le plus grand respect envers des opinions divergentes, celui que m'inspirent les procédures, en tant que trait essentiel de notre civilisation. Si les Communautés Européennes constituent, en dernier ressort, une procédure, la démocratie, elle aussi, est dans son

essence ultime, une procédure. Et ce qui, peut-être, distingue l'Europe dans sa longue trajectoire historique c'est précisément sa foi dans les procédures. C'est à dessein que je joins deux termes si apparemment disparates, comme le mot « foi », profondément substantiel, et le mot « procédure » qui peut paraître adjectif et superficiel. Si l'union de termes dissemblables est l'une des caractéristiques de l'œuvre poétique, vous me permettrez une certaine lyrique communautaire en proclamant ma « foi dans les procédures ».

En effet, l'Espagne nourrit de grands espoirs devant le déclenchement de la procédure prévue à l'Article 237 du Traité de Rome, en vue de son adhésion aux Communautés Européennes. Pendant deux siècles qui, selon Taine, furent décisifs dans l'histoire de l'Europe occidentale, l'Espagne a joué, dans la construction de l'Europe, un rôle ardu et de premier plan, tout en transférant les essences de cette réalité européenne au Continent Américain. Plus tard, et pendant deux siècles également, l'Espagne semble tourner le dos à l'Europe et s'attache, dans un long processus d'introversión, à définir sa propre personnalité nationale. Mais, dans ses étapes d'expansion et de décadence, l'idée de l'Europe et le mythe de l'Europe, sont toujours présents dans les préoccupations des esprits les plus lucides de mon pays, depuis Louis Vivès et Ignacio de Loyola, qui se sont rencontrés dans cette ville de Bruges, il y a plus de quatre cents ans, jusqu'à Ortega y Gasset pour qui l'Europe est le ferment rénovateur de l'unique Espagne possible, ou Miguel de Unamuno, le philosophe basque, lequel, bien qu'ayant déclaré qu'il fallait « espagnoliser » l'Europe, fit également remarquer que l'Espagne ne pourrait resurgir que si des vents européens la réveillaient.

Depuis l'une des extrémités de l'Europe, dans une alternance dialectique permanente de rapprochement et de rejet, l'Europe a été pour l'Espagne un défi constant qui a suscité des réponses différentes, mais toujours passionnées. L'une de ces réponses, la plus récente, est la demande d'adhésion aux Communautés Européennes présentée le 28 juillet dernier par le Gouvernement espagnol constitué après les élections du 15 juin.

Cette demande a reçu l'appui unanime de tous les partis politiques. Pendant vingt ans, les Espagnols ont assisté, en tant que spectateurs impatients, à la construction de l'Europe et, leur nouvelle démocratie à peine instaurée, ils offrent leur concours à cette œuvre commune.

Dans un lieu très proche de Bruges, mais à une date déjà fort éloignée, Ortega y Gasset écrivait son Prologue pour les Français de

la « *Rebellion de las masas* », dans lequel il établit deux concepts qui anticipent, en 1937, l'œuvre qui devait commencer vingt ans plus tard. Ortega y Gasset lançait déjà alors l'affirmation « d'une unité étatique possible, voire probable, de l'Europe », et ajoutait : « il est fort improbable qu'une société, une collectivité aussi mûre que celle que constituent les peuples européens, ne soit pas près de créer son propre mécanisme étatique au moyen duquel elle légaliserait l'exercice du pouvoir public européen existant ». « N'importe quel prétexte peut conduire soudainement à la réalisation de ce processus ». Et Ortega mentionne notamment, parmi ces prétextes, « une secousse du grand Magma islamique ». Et encore, un peu plus loin, dans le même contexte : « l'unité de l'Europe n'est pas une fantaisie mais plutôt la réalité elle-même; la fantaisie, ce serait précisément de croire que la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne sont des réalités substantielles et indépendantes. L'Europe est, en effet, un essaim : un grand nombre d'abeilles dans une seule envolée ».

La demande d'adhésion de l'Espagne est un fait qui s'inscrit de façon parfaite dans notre tradition, dans notre culture et dans notre histoire, et dépasse largement toute autre interprétation qui la situerait dans un contexte d'intérêts purement matériels.

Certes, notre demande arrive à un moment délicat pour les Communautés Européennes. L'élargissement récent de son cadre à Neuf Membres a posé des problèmes d'identité qui n'ont pas encore été pleinement résolus, et la crise économique déchaînée, voici cinq ans, par les nouveaux prix de l'énergie n'a pas encore épuisé son cycle. Cette inopportunité évidente peut, cependant, être interprétée de façon positive dans la perspective de la Communauté elle-même, selon les remarques déjà classiques du défi et de la réponse que forgea Toynbee. « Le défi optimum — dit-il, en analysant les causes du développement — doit être celui qui non seulement encourage une réponse adéquate de la part de celui qui fait l'objet du défi, mais lui donne, également, une impulsion telle qu'il puisse franchir un nouveau pas en avant ». Dans un autre passage, il précise que, « ce progrès doit être plutôt conçu comme un contrôle et une organisation : vers l'extérieur, comme une augmentation cumulative de l'emprise sur l'environnement; vers l'intérieur, sous forme d'une auto-détermination ou d'une auto-articulation plus grande ». Le défi que représente pour la CEE la demande des trois pays méridionaux peut et doit susciter en elle, non seulement l'adaptation de ses structures à une nouvelle situation de Douze membres, mais un réajustement plus profond permettant, grâce à l'impulsion reçue, d'avancer vers l'unité politique qui est le courant profond qui coule

tout au long de l'histoire communautaire des vingt dernières années.

On a pensé et on a dit que ce nouvel élargissement de la Communauté pourrait être un instrument de dissolution de l'intégration européenne, pouvant conduire à un affaiblissement politique de la Communauté et de ses structures institutionnelles jusqu'à en faire une Confédération inconsistante de zones de libre échange. En Espagne, on croit à la solidité de la Communauté, à sa capacité de relever le défi en surmontant ses propres difficultés actuelles qui sont, bien entendu, antérieures à toute demande d'adhésion et indépendantes de celle-ci. L'élargissement peut et doit servir, dès maintenant, avant même l'adhésion formelle des nouveaux candidats, à renforcer les liens internes de la Communauté et à indiquer plus clairement l'objectif ultime de l'intégration politique. Il faut espérer, à cet égard, une accélération du développement interne des Communautés Européennes, dont les prochaines élections au Suffrage Universel direct des Membres du Parlement Européen peuvent être, à la fois, une conséquence et une motivation nouvelle.

En bref, l'élargissement ne saurait être considéré comme une menace pour ceux qui font déjà partie des Communautés, mais comme une nouvelle occasion d'atteindre l'objectif qu'elles se sont fixées à leurs débuts, c'est-à-dire une Communauté d'États Européens démocratiques, consciente de ses responsabilités envers le monde et envers elle-même, et constamment soucieuse d'élever le niveau et la qualité de la vie de ses citoyens. C'est à ce type de Communauté que l'Espagne souhaite appartenir et à laquelle elle offrira ses efforts et ses sacrifices, ses actifs humains, industriels et agricoles, sa position stratégique et ses rapports privilégiés avec les pays de l'Amérique Latine. Notre adhésion aux Communautés élargies n'empêchera ni le renforcement en profondeur, ni la réalisation de l'Union Économique et Monétaire, et ne bouleversera pas non plus la politique agricole commune. Les problèmes que pourrait soulever notre adhésion ne seront pas insolubles si, au cours des négociations, on n'oublie pas les aspects politiques prioritaires qui justifient l'adhésion et si prévaut, parmi tous, l'esprit qui présida à la naissance des Communautés et à leur élargissement ultérieur.

L'adhésion de nouveaux Membres fournira, en dernier ressort, une occasion de démontrer que la Communauté est plus qu'une organisation mercantiliste soucieuse uniquement des prix agricoles ou des contingents pour l'acier; que c'est avant tout une union d'hommes et de peuples où les intérêts économiques se concilient dans un esprit de solidarité.

C'est ainsi qu'une fois de plus, s'accomplira l'affirmation clairvoyante de Jean Monnet qui résumait tout ce que je viens de dire en un seul mot heureux : « L'Europe s'est faite à coups de crises ».

Pour l'Espagne, également, la demande d'adhésion a été présentée à un moment très particulier de notre histoire récente. Elle connaît, depuis un peu plus de deux ans, une évolution politique originale qui l'a conduite, par un processus homogène et sans rupture, d'un régime autoritaire à un régime démocratique. Ce processus a été dirigé avec fermeté par le Président Suarez et a donné à la vie politique espagnole un rythme très rapide, que j'ai parfois osé diagnostiquer comme une tachycardie politique. Le peuple espagnol s'est habitué, de façon exemplaire, à ce rythme et a accepté, avec maturité et sérénité, les changements profonds qui se sont produits. Pour l'Espagne, l'adhésion à la Communauté est aussi un défi stimulant auquel nous pouvons, je pense, répondre de manière adéquate. Face à ceux qui prétendent qu'il aurait mieux valu mettre en œuvre le processus d'adhésion au Traité de Rome à partir d'une situation de plus grande tranquillité politique, force est d'affirmer, au contraire, que le peuple espagnol acceptera d'autant plus facilement les changements imposés par l'adhésion que l'évolution politique récente l'a préparé à assumer les changements. Depuis la demande d'adhésion, les innovations législatives tiennent compte précisément de l'horizon communautaire : à titre d'exemple, on peut dire que la réforme fiscale en cours a déjà prévu l'établissement, le moment venu, de la TVA pour venir à la rencontre, sur ce point critique, des positions communautaires.

Je crois que les problèmes sectoriels que pose l'adhésion peuvent trouver des solutions adéquates si l'Espagne et la Communauté prennent, à brève échéance, sans attendre la signature solennelle de l'adhésion, des mesures anticipées et coordonnées, résultat d'une réflexion également commune des problèmes. La solution-clé consiste à se situer, dès maintenant, dans la perspective de l'adhésion, en la considérant déjà comme un fait politique acquis, et à parcourir, en sens inverse, le chemin qui mène à cette adhésion jusqu'à aujourd'hui, tout en affrontant dans cette nouvelle perspective toutes les questions en suspens.

L'adhésion, source de problèmes pour les Communautés et pour l'Espagne, devient ainsi, à son tour, la clé de la solution de ces problèmes.

Je suis conscient du fait que ces propos revêtent un caractère général, permettant toutes sortes d'arguments puisqu'ils ne sont pas confrontés aux données ni aux faits. Pour conclure, je voudrais

mentionner brièvement, l'une des raisons de fait que l'on avance, le plus fréquemment, pour relever les difficultés de l'élargissement : je veux parler de la politique agricole. Je crois qu'à ce sujet, une étude sérieuse et rigoureuse fait défaut, une étude qui, du moins en ce qui concerne mon pays, pourrait être le résultat de l'élaboration de l'Avis. Depuis l'époque du Roi Alphonse X el Sabio, on ne cesse d'affirmer, avec plus de beauté lyrique que de précision économique, le caractère éminemment agricole de l'Espagne. Dans mes livres de textes du baccalauréat, cette affirmation traditionnelle résonnait encore. Il suffit de regarder, à travers le hublot d'un avion, le sol que l'on survole de Bruxelles à Madrid ou à Malaga pour voir jusqu'à quel point l'Espagne verte est une partie très exiguë de l'Espagne réelle.

Je me rappelle d'un mot de Louis Armand, cet Européen lucide et brillant, avec qui j'ai eu l'honneur de m'entretenir sur l'Europe, il y a douze ans quand j'étais le Président des Chemins de Fer espagnols. Il m'a dit : « Vous les Espagnols, vous avez un grand avantage sur la France ; l'avantage de ne pas avoir une agriculture riche. Vous ne savez pas combien c'est cher d'avoir chez soi une agriculture riche ».

Peut-être a-t-on sous-estimé, en 1970, dans les milieux communautaires, la capacité de réaction de l'industrie espagnole, comme on risque de surestimer aujourd'hui, dans un mouvement de balancier, la capacité de réaction de l'agriculture espagnole face à l'élargissement de son marché aux pays communautaires.

Il est certain, néanmoins, que le problème est suffisamment complexe pour ne pas formuler des conclusions hâtives avant que ne soit rédigé l'Avis dont l'élaboration vient de commencer.

Monsieur le Président,
Monsieur le Recteur,
Excellences,
Mesdames et Messieurs,

L'Espagne se rapproche des Communautés Européennes avec la ferme volonté de participer, en assumant pleinement l'acquis communautaire, et en souhaitant de collaborer, de l'intérieur, au perfectionnement des institutions communautaires dont elle apprécie et respecte l'originalité et l'efficacité. L'Espagne est consciente du fait que si ses problèmes ont une dimension nationale, la solution revêt déjà une dimension européenne. Pour l'Espagne, le choix ne se situe pas entre la pleine adhésion au Traité de Rome et des solutions alternatives de second degré. Il est question pour mon pays d'une

adhésion de plein droit dans des délais et des conditions raisonnables.

L'Espagne se prépare à la négociation avec la transparence que lui confère une administration publique moderne, profondément renouvelée depuis quinze ans, avec la bonne volonté de ses convictions européennes et l'appui unanime de toutes ses forces politiques. L'Espagne espère être un bon négociateur, tout comme elle espère être, le moment venu, un bon membre de la Communauté. Elle s'efforcera pour que les négociations ne s'enlisent pas dans les marchandages ni ne s'embourbent dans la recherche défensive de concessions réciproques : elle s'emploiera à jeter sur chaque problème la lumière de l'adhésion. Nous sommes européens et démocratiques, avec une volonté politique d'adhésion claire et manifeste ; c'est avec cette même volonté politique que nous avons été accueillis par la Communauté ; dans ces circonstances, il ne paraît pas concevable que les négociations puissent buter contre des questions économiques, importantes sans doute, mais secondaires du point de vue politique si on les compare à l'objectif ultime de l'Union Européenne. Nous savons que l'Europe exige un effort prolongé et une longue patience, mais qu'elle est aussi un fait réel et inévitable. Depuis cette tribune du Collège d'Europe, je tiens à offrir, au nom de mon pays, notre collaboration à l'œuvre de la Communauté, à son élan créateur. Si on me reprochait mon excès d'optimisme, je répondrais encore avec Jean Monnet : « Je ne suis pas optimiste ; je suis mieux, je suis déterminé ».

THE REACTION OF THE COMMUNITY
AND OF MEMBER GOVERNMENTS

We should recollect how long we have already been engaged on the second round of enlargement. The Greek application was submitted on 12 June 1975, approaching three years ago; the Commission *Opinion* was presented to the Council over two years ago, in January 1976. It is now a year since the Portuguese Government submitted its application, on 28 March 1977. Nine months, since the newly-elected democratic Spanish Government in June submitted its application, on 28 July 1977—even if the Community did not effectively focus on that application until after the summer break. And we have at the least another four years to go before completion—that is to say, a decade before transitional periods will be completed. So we are *in the middle* of the process of Mediterranean enlargement.

And in the middle is a difficult and dispiriting place to be. The easy enthusiasm of the first reaction has faded; the satisfaction and renewed hopes which will accompany the ending of negotiations and the signing of the Treaties is not yet within sight.

Both sides risk becoming enmeshed in the details, fighting over every point at issue, pushed from behind by domestic interests and electoral considerations—so preoccupied by immediate problems of wine and textiles, olive oil, transitional arrangements for adjusting national rules for public purchasing to Community regulations, and so on, that they lose sight of the wider political purpose of the exercise.

During the first attempt at enlargement, in 1961-63, the negotiations were still haggling over kangaroo meat and tinned pineapple

chunks when President de Gaulle pronounced his veto: during the second round we need to avoid a similar fate.

Yet there is an unavoidable dichotomy between the political imperative and the economic burden—between the commitment to say yes and the ability to face up to the financial and industrial consequences of doing so, not only within the member governments, I would suggest, but also in many respects within the applicant governments as well.

The initial reaction of member governments were uniformly favourable; more than that, there was some competition between such major governments as France, Germany and Britain to claim the greatest enthusiasm for enlargement and the deepest commitment to the different applicants.

Contrary to the conventional wisdom about the Community as a dialogue between an enthusiastic Commission and a cautious Council of Ministers, the Commission has stood out in its caution, most clearly expressed in the *Opinion* on Greece. There were several reasons for its caution:

1. The Commission was less open to pressures of applicant governments and their Prime Ministers than individual national governments—and less flattered by their application.
2. The Commission was concerned with welfare of Community as a whole: and painfully aware of the habit of member governments of not being prepared to carry through the rhetoric of their wider strategies into the hard cash of commitments to Community expenditure.
3. The Commission wasn't concerned with the security aspect—the link between the applications and the future of NATO's southern flank, which motivated some governments fairly strongly (especially Germany).
4. In sharp contrast to almost all member governments, the Commission had thought through some of the detailed implications of further enlargement at the outset of the process—and with justification adopted a sceptical attitude to the prospect that the Community would prove capable of taking positive steps to adjust to the complications of admitting new members.

Looking back over the last 18 months, and especially over the

last year, the picture is of national governments stumbling over their initial commitment as the detailed implications slowly become apparent. The contrast has been sharpest in France, where the strength of the initial political commitment has been matched by the strength of opposition from domestic economic interests, leading to some sharp contradictions in French policy towards enlargement. But similar contradictions are observable in the attitudes of other governments—even if so far less open. To a greater or lesser extent almost all member governments are faced with the same contradiction between political and economic interests; it is hardly surprising therefore that their response has often been incoherent and confused.

Community governments have also been distracted by more urgent and more immediate problems. Community entry is a commitment among the foremost of the priorities of the applicant governments; for the governments of Ireland and Denmark, for instance, Mediterranean enlargement can only be so far a minor concern. It is not an issue which yet excites public opinion—indeed, there is distressingly little evidence that the wider public in most of the northern member states have yet appreciated that these 3 countries have applied to join, still less that their accession might affect their interests and their attitude to the Community. To be sure, those economic interests which might be adversely affected by enlargement have begun to lobby their governments—but that has only made the task of attempting a positive response harder, as governments find themselves faced with an absence of wider public support as well as pressures to protect particular interests.

It would be easier for member governments to respond positively if national economies were healthy and if the Community were looking forward to a period of economic growth similar to that which eased the original transition period for the Six, 15-20 years ago. But in a period of continued recession, without hope of immediate recovery, it is extremely difficult for governments to be generous, or to raise their attention above immediate economic concerns to consider longer-term and wider objectives.

— They are worried over inflation and public expenditure; so, extra funds for Community are difficult to find. Not the best time to propose larger transfers of resources.

— They are worried over unemployment: so migrant labour has become even a more difficult subject.

— They are worried over declining industries: so there is a natural hesitation over admitting new members whose industrial

strengths might well prove to lie in exactly those sectors which are already in crisis.

There are particular problems, of course, for France and Italy, from prospect of competition in Mediterranean agriculture, for governments with powerful agricultural lobbies and intractable regional problems. In France, alone among the Nine, the issue of Mediterranean enlargement has become caught up in the thick of domestic politics, with communist and gaullist competing in promises to the agricultural voter to be "firm" in their opposition to Spanish and other access to the CAP. It has been easy to suggest that the Community has to wait until after the French elections for this auction of promises to end; the wait has after all now almost ended, itself. Even after the elections, though, the problem will remain, and the political leverage of the French farming community will remain. We need both to recognize that there is here a genuine problem of adjustment for the Community, and that in a period of economic recession there is nowhere for displaced agricultural workers to go except to the unemployment benefit office; and to insist that the price exacted by this domestic interest is not so high as to distort the whole character of the negotiations. The success of particular domestic interest and their sponsoring ministries in one or two member countries in foisting the common fisheries policy on the Six did much to sour the context of the First Round of Enlargement, and contributed to the exclusion of Norway. We need to ensure that the Second Round of Enlargement is not disfigured by similar attempts to entrench particular interests in privileged positions, erected as "preconditions" of enlargement.

The Italian Government shares the regional and agricultural problems of the French, but has so far avoided the issue becoming part of domestic political conflict. There is a strong case for assistance which must be part of the "package" surrounding enlargement; and for which Italians would feel justified in holding out even at cost of delaying completion of accession negotiations.

Britain and Germany hold a different responsibility. Neither has major domestic interests directly affected by enlargement, there are some, of course, such as sensitive industries . . . but both may hope to gain from agricultural adjustments and from the opening of industrial markets. Initiatives for a more positive Community response to enlargement ought therefore appropriately to come from them—a recognition that there are costs to be borne and that the political benefits to be gained justify these costs. It has taken some time for debate in both countries (even within both govern-

ments) to get going on implications of Mediterranean enlargement and on appropriate response—but there are some signs now that the Germans, in particular, are facing up to the challenge. (In passing, I must disagree with Garret Fitzgerald—the British are not the villains of the piece, as far as enlargement is concerned).

The Benelux countries have so far been most articulate on the issues of democratic rights and of strengthening the institutions: for them and their electorates, one has the impression, enlargement remains so far a secondary matter—a subject for rhetorical commitment and for private disquiet, but not demanding much public attention.

But—I repeat—at a time of economic recession, the member governments of the Community remain naturally more concerned with immediate economic problems than with future uncertainties such as enlargement. When they are forced to contemplate the details of enlargement, it is hardly surprising that they are defensive—since they are on the defensive across the board, facing demands for protection from industries at home, and sharpened competition from abroad. If only the Community had the prospect of renewed and steady economic growth, then enlargement would be a far easier prospect to contemplate. One could make room for the needs of the new applicants out of the rising total of national and Community income. The duration and intensity of the current economic crisis contributes a great deal to the resistance of member governments (and of the Commission) to provide the positive concessions and gestures needed to make enlargement a success.

* * *

THE CURRENT STATE OF NEGOTIATIONS

Agence Europe wrote in an editorial this week that Mediterranean enlargement is at last approaching the critical moment, when it is transformed from a problem which those involved talk about into a reality with which they must deal.

As far as the Greek negotiations are concerned, we have lost a lot of time (not entirely because of the Community; there has at times been a contradiction in the Greek government's stance, with the political level pressing for faster progress and the technical level demanding more time to produce the details needed) but we are at last beginning to make real progress.

The substantive phase of negotiations started on February 10, at

deputies level. The 2nd meeting was on February 27; the 3rd meeting is planned for next week, I believe. The first ministerial meeting for this substantive phase will be in early April, the 2nd in June. Subjects discussed so far include Industrial Customs Union, Movement of Capital, and External Relations, and others are to come. The impression is of movement and momentum on both sides. Can we reach a conclusion by the end of the year? That depends partly on Mediterranean agricultural package, partly on the progress on negotiations. But if it would be optimistic to suggest membership on January 1st, 1980, (after ratification), it would be pessimistic to suggest that it would be delayed beyond January 1st, 1981.

For Portugal the Opinion is now virtually completed, a year after their application. Time has been saved compared with the Greek application by Commission and Portuguese working closely together on the Opinion, thus telescoping this work with the exploratory phase of negotiations. Thus one may expect substantive negotiations to start later this year, probably after the Summer break. Allowing a further year or more for negotiations and a year or more for ratification, we may anticipate the possibility of membership in 1981-82, even, with a long transition period to follow.

For Spain, time was lost last Autumn (though again it was not simply the Community which was at fault). But at last, in recent weeks the exploration of positions and prepositions of Opinion are getting under way.

Realistically, it will take a year to prepare the Opinion, and with the best will in the world, another 18 months for substantive negotiations. 1982 must be the earliest possible date for entry, after ratification—and that would require major and substantial efforts by all concerned.

So the process of enlargement has still some years to go before completion: we are very much in the middle of the stream.

One should add that for the Community as a whole, the issues it has to face as a consequence of further enlargement are also becoming more clear. They will be even clearer on completion of the Commission document, the so-called *Fresco*, currently before the Commission and due to be presented to Council around the end of this month.

We have accepted the principle of a globalisation of context but not of negotiations; it is now evident that the problems and responses of each application are distinctive. But it is also evident that there are consequent problems for the Community as a whole;

that we need to start thinking in terms of a Community of 12, now, its requirements, its institutional, industrial and financial needs, to reorient current members as well as applicants to the challenges of a larger Community. There is a need for some institutional adaptations.

There is a need for much larger transfers of resources, and debate is now under way, how best to achieve this.

There is a need to rethink Community policy on Mediterranean agriculture: currently under discussion in Agricultural Council, though the omens are not hopeful that a satisfactory solution will be reached quickly.

There are consequent problems for 3rd countries, and especially for Community relations with the Mediterranean associates...

All these aspects are to be discussed within the next 2 days.

* * *

CURRENT REACTIONS OF COMMUNITY AND OF MEMBER GOVERNMENTS

While my impression is that at last member governments and the Commission are mastering details and thinking through implications, it is of course difficult for anyone to access the impact of enlargement until the terms of negotiation are rather clearer. Even then a certain caution would be justifiable. The lessons of the First Round of enlargement were that preliminary calculations, based on static conditions, were largely falsified by unforeseen dynamic factors—and above all by unforeseen external factors, the oil crisis of 1973, changes in the international terms of trade, etc... So we cannot predict distribution of costs and benefits yet.

The Response of most member governments is therefore at present cautious, in the widest sense of the word. They hesitate to predict the outcome; they hesitate to take initiatives; they prefer to maintain a minimalist position which aims to facilitate entry with the smallest number of adjustments possible to current Community policies, institutions or expenditure, raising the smallest number of awkwardness at a time.

The “negative imperative”—the impossibility of saying no—keeps the momentum going; but without great enthusiasm. There are underlying fears over diversion of resources from existing funds and beneficiaries; fears over the length of the transition period and the impact of competition from the applicants on

national industries; and a resistance to more than a minimum of "special" arrangements for applicants. There are fears, above all, over Turkey, largely unspoken but evidently there. And, clearly, the dominant concern is with Spain, both industrially and agriculturally.

But enthusiasm is not very evident in most member countries, and the prospect opens up of a succession of hard fought and bitter negotiations with successive applicants, which will leave all sides suspicious, and teach new members the lessons the applicants so unfortunately learned in the first round of enlargement, that the only way to behave in the Community is to fight fiercely and single-mindedly to protect one's national interests.

How do we avoid this outcome? How do we transform a zero-sum game of bargaining in which all fear that they may end up losing more than their neighbours into a positive exercise in which all can see the prospect of benefits and in which the wider political objective remains in view?

In this respect the German proposal, as yet still so loosely formulated as to bear several interpretations, merits closer attention as providing the most positive basis so far for transforming the climate of negotiations.

Its origins seem to have been at the SPD Congress last November, of a proposal for a "European Solidarity Fund", primarily for Portugal, but extended to cover all applicants as "a sort of Marshall Aid Plan" from the North of Europe to the South. The Finance Committee of the Bundestag has taken it further, authorising in January 1978 a budget line of 500m. DM as an initial contribution—a gesture, but welcome as a start. There are suggestions from Bonn that this will develop into an official German initiative during the Spring.

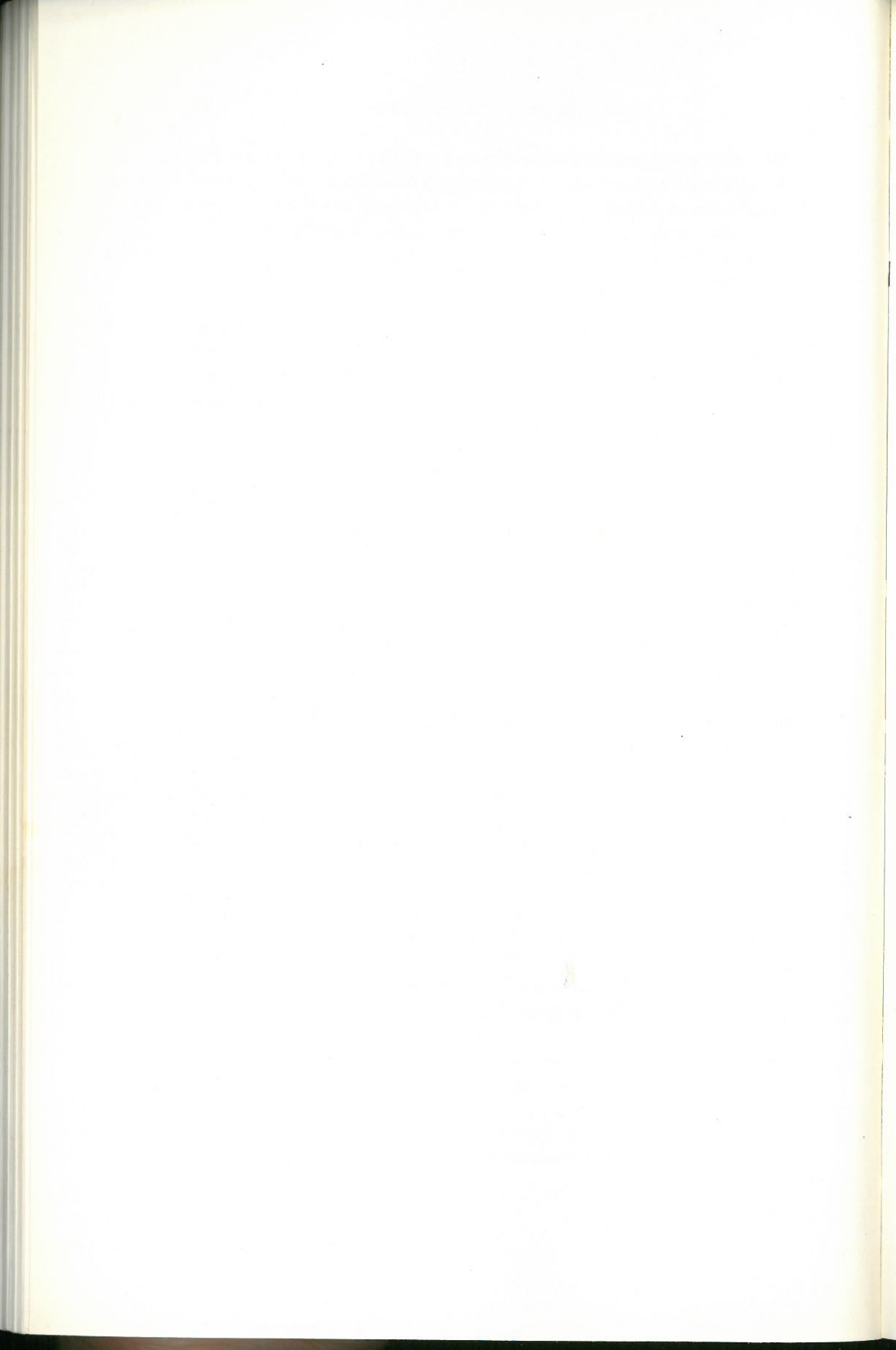
A number of questions remain to be clarified about this proposal:

- 1) Is it to be a purely Community initiative, or will it involve others, such as the Scandinavian countries, Switzerland and Austria?
- 2) Is it to be from the 9 to the 3, or will it be an exercise of 12 as a whole? If so, it ought to be extended to include Ireland and southern Italy, at least.
- 3) How large does it need to be? The current figures are very small. If one compares them with the figures of President Jenkin's proposal, they will need to be far larger; if one talks seriously of "Marshall Aid", larger still. We would be approaching a Community budget of the size sketched out in the McDougall Report.

But this proposal does have the potential for transforming the atmosphere of negotiations in a positive sense. There will of course be problems of response for Britain—which will need to resist the temptation to insist on inclusion of its regions too. There will be similar problems for France which must face the transition from beneficiary to contributor. There will be problems for Germany even: a tight industrial policy on a Community wide scale which should appropriately accompany such a plan, and which would be essential to its success, would not fit easily in German assumptions about the market economy. So, we must explore this idea further—and we should seize the German proposal with both hands.

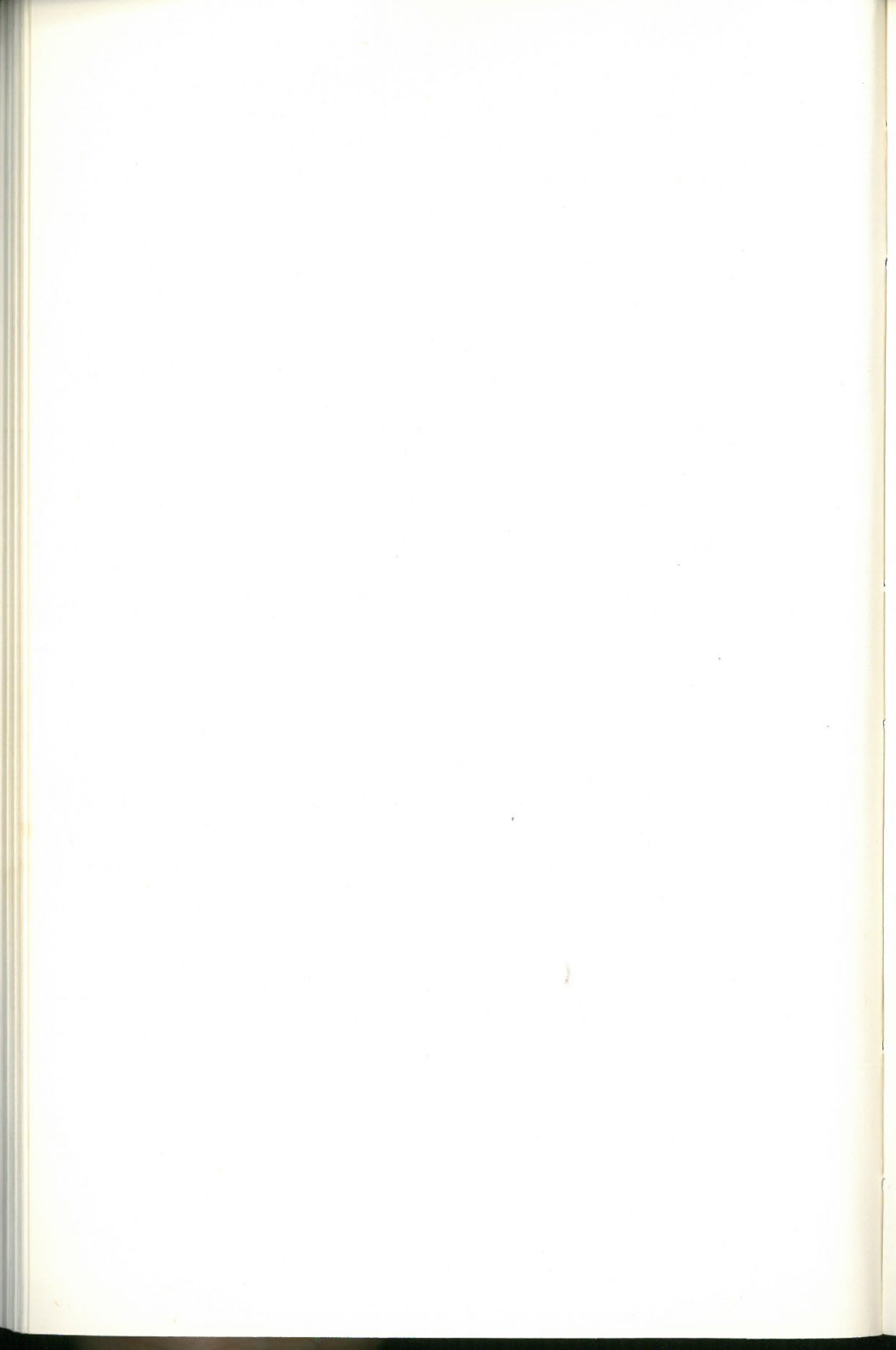
CONCLUSION

We are, then, in the middle of negotiations, in every sense of that phrase. Member governments are distracted—and need to have their attention dragged back by regular visits from applicant countries to force the issue back to the top of the agenda for Prime Ministers, Foreign and Finance Ministers. But we have reached the stage where we are all at last focussing on the substantive issues. The need now is to maintain momentum, and to keep within view the wider objectives for the Community as a whole.



I. Institutional and Legal Aspects
of Enlargement

*Aspects institutionnels et juridiques
de l'élargissement*



L'IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LES INSTITUTIONS ET LE DROIT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Alors qu'elle n'a pas encore entièrement assimilé le passage des six États membres originaires aux neuf États membres actuels, la Communauté Européenne doit déjà faire face à trois nouvelles demandes d'adhésion.

Accueilli initialement avec beaucoup de sympathie, l'élargissement révèle progressivement l'ampleur de ses implications. Davantage, ce projet suscite certaines appréhensions, parfois même des réserves. C'est qu'il intervient à un moment particulièrement difficile de l'existence de la Communauté.

Réalisé le libre-échange, les politiques communes, conditions d'une intégration authentique, tardent à se concrétiser. La réactualisation récente du thème de l'Union économique et monétaire ne suffit pas à convaincre de l'aptitude de la Communauté à se parfaire ainsi. Ce n'est pas faire montre d'une injuste suspicion que de douter de la volonté des États de s'engager résolument dans une relance de la construction d'une Europe politique.

Aussi, et parfois même parmi ceux qui ont servi la Communauté, tend à s'affirmer le sentiment de l'inadaptation des Traités européens aux réalités actuelles et de la nécessité d'une révision de leurs conceptions fondamentales.¹ Or, une certitude s'impose, l'élargissement ne se traduira pas seulement par un accroissement de la dimension de la Communauté, mais bien par des modifications l'affectant dans ses caractères essentiels voire même dans sa nature.

Malgré la présence de régions économiquement retardées, la Communauté actuelle est constituée, pour l'essentiel, par des États

¹ V. l'intéressant ouvrage de J.F. DENIAU. *L'Europe interdite*, Le Seuil, Paris.

industriels hautement développés. La coopération économique et monétaire s'est même orientée en direction du Nord, prenant pour centre de gravité la République Fédérale d'Allemagne.

L'adhésion de trois pays de l'Europe méridionale économiquement moins avancés aura pour conséquence la remise en cause de cette prédominance. Il s'en suivra un certain recentrage de la Communauté vers le bassin méditerranéen. Cette modification de l'assise de la Communauté s'accompagnera d'un changement de la forme de l'intégration.²

Sur le plan politique, les conceptions françaises d'une collaboration entre États souverains sous la direction des plus grands pourraient retrouver une certaine consistance. De même, l'hétérogénéité accrue des économies internes à la Communauté serait susceptible de renforcer la thèse d'une Europe progressant selon des rythmes différenciés. L'ambition d'une union économique et monétaire, qui correspond d'ailleurs à une imberbeuse nécessité, risquerait d'être condamnée pour longtemps. On ne saurait même exclure que l'adhésion de trois États méditerranéens relativement pauvres ne marque un point de non-retour, la Communauté évoluant irréversiblement vers une zone de libre-échange plus souple, régie conformément aux principes d'une coopération intergouvernementale des plus conventionnelles.

C'est dire que les craintes de plus en plus souvent exprimées d'une régression de la Communauté doivent être prises au sérieux.³ *Seule une stratégie de l'élargissement peut éviter qu'elle ne soit un échec pour les nouveaux membres et un lourd handicap pour la Communauté.* Ce n'est qu'à cette condition qu'il deviendra possible de transformer ce qu'il serait vain de ne pas reconnaître comme un défi en l'agent d'une indispensable rénovation du projet communautaire.

Il serait désastreux de répéter l'erreur commise en 1973 où du fameux tryptique « achèvement, approfondissement, élargissement » seul ce dernier objectif a été effectivement pris en considération. D'autant que les conséquences du nouvel élargissement seront

² Voir les craintes exprimées à ce sujet par M. JENKINS dans son exposé devant le Conseil le 11/10/1977 et aussi celles de plusieurs parlementaires au cours du débat sur l'élargissement. Parlement Européen 11/12/1977, J.O. Débats n° 221 Octobre 1977, p. 88 s et 98 s.

³ Ce ne sont assurément pas les déclarations du Premier britannique qui pourraient nous rassurer : v. la lettre de James CALLAGHAN au Secrétaire Général du Parti travailliste rendue publique le 1/10/1977, n° 966, où l'on peut lire que « les dangers... d'une Communauté sur-centralisée, sur-bureaucratisée et sur-harmonisée seront bien moindres avec douze États membres qu'avec neuf ».

considérablement plus radicales que ce ne fut le cas de l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark. De multiples déclarations de responsables politiques de la Communauté laissent espérer qu'il n'en sera pas de même lors des négociations avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal. La Communauté entendrait s'élargir tout en préservant ou même en améliorant son efficacité. On ne peut s'empêcher cependant de ressentir une certaine inquiétude devant l'ampleur des difficultés souvent par trop sous-estimées.

Pour être distinctes, les négociations avec les États candidats ne s'insèrent pas moins dans un ensemble. L'intensité des problèmes posés s'en trouve évidemment accrue. Leur solution suppose donc une approche globale.

Bien qu'elles ne puissent être considérées comme une référence déterminante, les conditions du précédent élargissement ne sauraient être négligées. Dans l'optique de ce rapport, la définition d'une problématique institutionnelle de l'extension projetée de la Communauté, on constatera l'existence de certaines analogies mais surtout une irréductible spécificité des situations en cause.

Les conditions de l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark ont été établis à partir de trois principes fondamentaux :

- l'acceptation, avec certaines atténuations, de l'acquis communautaire;
- l'adaptation des institutions de la Communauté;
- la définition des mesures internes à prendre par les États adhérents.

Les adaptations apportées aux institutions ont été limitées à celles résultant mécaniquement de l'élargissement, autrement dit à ce qui était strictement indispensable pour permettre l'insertion des nouveaux membres. Les institutions communautaires ne s'en sont trouvées affectées pour l'essentiel que dans leur composition (accroissement du nombre des membres du Parlement, de la Commission, du Conseil et de la Cour de Justice). Les conditions de leur fonctionnement n'ont guère été modifiées, du moins directement. À cet égard, il s'est évidemment avéré nécessaire de déterminer des règles nouvelles relatives à la pondération des votes et partant à la majorité qualifiée. La question linguistique, dont l'importance dans la perspective d'une nouvelle extension de la Communauté ne saurait être négligée,⁴ avait été résolue sans discussion majeure, comme une adaptation technique, par l'adjonction de deux langues nouvelles aux quatre langues officielles existantes. En revanche, l'inci-

⁴ V. les rapports de Mme VAN HOOF et de M. CIANCIO.

dence de l'augmentation du nombre des États membres sur le fonctionnement des institutions a été ignorée.

L'acceptation du premier et du troisième des principes consacrés en 1973 ne devrait pas faire problème. Ils ne sauraient d'ailleurs être réellement discutés tant ils sont intimement liés à l'essence même de la construction communautaire.

Pour le reste une transposition pure et simple de la démarche pratiquée à l'occasion de l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark ne serait, par contre, pas de nature à satisfaire aux exigences institutionnelles de l'élargissement. D'où la nécessité d'une réflexion originale. Seul un renforcement préalable de ses institutions pourra éviter l'anémie irréversible de la Communauté.

Si on s'accordait au début pour minimiser l'incidence de l'entrée de la Grèce, puis de l'Espagne et enfin du Portugal sur les institutions communautaires, progressivement l'importance du risque encouru paraît mieux perçue. C'est ainsi qu'au cours de la réunion des ministres des affaires étrangères à Leeds Castle les 21 et 22 Mai 1977⁵ les représentants italiens, irlandais et néerlandais affirmèrent avec force la nécessité de procéder, préalablement à l'adhésion des nouveaux membres, à des modifications substantielles des institutions de la Communauté. *La nécessité d'un réaménagement du système institutionnel communautaire procède de deux séries de considérations.*

Les premières tiennent à l'incidence immédiate de l'élargissement sur un système qui, dès à présent, est à la limite extrême de sa fiabilité. À être traitée comme en 1973 l'accroissement numérique des États membres ne pourrait qu'accuser davantage encore la dégradation de l'efficacité du processus de décision dans la Communauté. Mais on ne saurait se borner à évaluer les conséquences directes et strictement quantitatives de l'adhésion. À terme, l'élargissement affectera à l'évidence la Communauté dans ses qualités essentielles. C'est donc dans cette perspective qu'il convient aussi d'orienter notre réflexion. Elle n'aura pour propos d'imaginer les diverses possibilités d'évolution des institutions communautaires ni à plus forte raison d'apprécier leur probabilité. Elle procédera au contraire délibérément du seul souci de définir les modifications à apporter aux institutions pour leur permettre d'assumer non seulement l'élargissement de la Communauté (I), mais, au-delà, une Communauté élargie (II). Encore faut-il faire preuve d'un nécessaire réalisme et

⁵ V. W. WALLACE, F. EDWARDS et L. TSOUKALIS. Eine Gemeinschaft der Zwölf. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Erweiterung nach Süden. Europa Archiv, Folge 19/1977, p. 627 s., spéc. p. 656 s.

ne pas subordonner la solution de ces problèmes à l'évènement incertain d'une Union politique. L'approche retenue s'efforce de se tenir à égale distance d'une conception minimaliste limitée aux seules adaptations « mécaniques » des institutions et d'une autre qui supposerait une remise en cause radicale de la constitution de la Communauté.

I. LES INSTITUTIONS ET L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

L'expérience a largement démontré de combien s'accroissent les difficultés inhérentes au fonctionnement d'un ensemble institutionnel aussi spécifique que celui de la Communauté suite à l'augmentation du nombre de ses membres. Il est vrai que la Communauté a connu ses plus graves crises institutionnelles à l'époque où les États membres n'étaient que six, mais il est vrai aussi que l'élargissement intervenu en 1973 n'a pas contribué à améliorer leur fonctionnement. Le fait est que l'accroissement du nombre des États membres rendra plus lente et plus lourde l'action de la Communauté, par un effet purement « mécanique ». Or ceci intervient au pire des moments, c'est-à-dire lorsque la Communauté pour subsister en tant que telle doit prendre des décisions d'une portée économique, sociale et politique considérable. Dès lors il est absolument indispensable de veiller à ce que les adaptations institutionnelles nécessitées par l'élargissement ne préjudicient pas à la capacité de la Communauté d'assumer pleinement ses obligations. Telle est la considération essentielle qui doit déterminer les solutions à retenir tant en ce qui concerne la *structure* que la *fonctionnement des institutions communautaires*.⁶

⁶ Certaines questions ne seront évoquées que brièvement. Ainsi celles des implications institutionnelles de la période de transition. Elles n'en seront pas moins présentes dans la négociation, si, comme il est vraisemblable, cette période se prolonge pendant plusieurs années. À plusieurs reprises, il a été avancé que les nouveaux États membres ne sauraient participer pleinement aux institutions communautaires. Selon certaines suggestions, leur participation devrait être fonction des progrès enregistrés au cours de cette période probatoire. Une telle idée peut être séduisante. Elle pose des problèmes très complexes pour le fonctionnement des institutions de la Communauté (comment discriminer entre les délibérations auxquelles les nouveaux membres seraient associés et celles dont ils seraient exclus?) D'autres préconisent d'instituer une période préparatoire antérieure à l'adhésion permettant d'associer par anticipation ces États à l'élaboration de certaines décisions communautaires ou encore à la coopération politique. Pour ne pas être insurmontables les difficultés juridiques d'une telle solution n'en sont pas moins très sérieuses.

dence de l'augmentation du nombre des États membres sur le fonctionnement des institutions a été ignorée.

L'acceptation du premier et du troisième des principes consacrés en 1973 ne devrait pas faire problème. Ils ne sauraient d'ailleurs être réellement discutés tant ils sont intimement liés à l'essence même de la construction communautaire.

Pour le reste une transposition pure et simple de la démarche pratiquée à l'occasion de l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark ne serait, par contre, pas de nature à satisfaire aux exigences institutionnelles de l'élargissement. D'où la nécessité d'une réflexion originale. Seul un renforcement préalable de ses institutions pourra éviter l'anémie irréversible de la Communauté.

Si on s'accordait au début pour minimiser l'incidence de l'entrée de la Grèce, puis de l'Espagne et enfin du Portugal sur les institutions communautaires, progressivement l'importance du risque encouru paraît mieux perçue. C'est ainsi qu'au cours de la réunion des ministres des affaires étrangères à Leeds Castle les 21 et 22 Mai 1977⁵ les représentants italiens, irlandais et néerlandais affirmèrent avec force la nécessité de procéder, préalablement à l'adhésion des nouveaux membres, à des modifications substantielles des institutions de la Communauté. *La nécessité d'un réaménagement du système institutionnel communautaire procède de deux séries de considérations.*

Les premières tiennent à l'incidence immédiate de l'élargissement sur un système qui, dès à présent, est à la limite extrême de sa fiabilité. À être traitée comme en 1973 l'accroissement numérique des États membres ne pourrait qu'accuser davantage encore la dégradation de l'efficience du processus de décision dans la Communauté. Mais on ne saurait se borner à évaluer les conséquences directes et strictement quantitatives de l'adhésion. À terme, l'élargissement affectera à l'évidence la Communauté dans ses qualités essentielles. C'est donc dans cette perspective qu'il convient aussi d'orienter notre réflexion. Elle n'aura pour propos d'imaginer les diverses possibilités d'évolution des institutions communautaires ni à plus forte raison d'apprécier leur probabilité. Elle procédera au contraire délibérément du seul souci de *définir les modifications à apporter aux institutions pour leur permettre d'assumer non seulement l'élargissement de la Communauté (I), mais, au-delà, une Communauté élargie (II).* Encore faut-il faire preuve d'un nécessaire réalisme et

⁵ V. W. WALLACE, F. EDWARDS et L. TSOUKALIS. Eine Gemeinschaft der Zwölf. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Erweiterung nach Süden. Europa Archiv, Folge 19/1977, p. 627 s., spéc. p. 656 s.

ne pas subordonner la solution de ces problèmes à l'évènement incertain d'une Union politique. L'approche retenue s'efforce de se tenir à égale distance d'une conception minimaliste limitée aux seules adaptations « mécaniques » des institutions et d'une autre qui supposerait une remise en cause radicale de la constitution de la Communauté.

I. LES INSTITUTIONS ET L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

L'expérience a largement démontré de combien s'accroissent les difficultés inhérentes au fonctionnement d'un ensemble institutionnel aussi spécifique que celui de la Communauté suite à l'augmentation du nombre de ses membres. Il est vrai que la Communauté a connu ses plus graves crises institutionnelles à l'époque où les États membres n'étaient que six, mais il est vrai aussi que l'élargissement intervenu en 1973 n'a pas contribué à améliorer leur fonctionnement. Le fait est que l'accroissement du nombre des États membres rendra plus lente et plus lourde l'action de la Communauté, par un effet purement « mécanique ». Or ceci intervient au pire des moments, c'est-à-dire lorsque la Communauté pour subsister en tant que telle doit prendre des décisions d'une portée économique, sociale et politique considérable. Dès lors il est absolument indispensable de veiller à ce que les adaptations institutionnelles nécessitées par l'élargissement ne préjudicient pas à la capacité de la Communauté d'assumer pleinement ses obligations. Telle est la considération essentielle qui doit déterminer les solutions à retenir tant en ce qui concerne la *structure* que le *fonctionnement des institutions communautaires*.⁶

⁶ Certaines questions ne seront évoquées que brièvement. Ainsi celles des implications institutionnelles de la période de transition. Elles n'en seront pas moins présentes dans la négociation, si, comme il est vraisemblable, cette période se prolonge pendant plusieurs années. À plusieurs reprises, il a été avancé que les nouveaux États membres ne sauraient participer pleinement aux institutions communautaires. Selon certaines suggestions, leur participation devrait être fonction des progrès enregistrés au cours de cette période probatoire. Une telle idée peut être séduisante. Elle pose des problèmes très complexes pour le fonctionnement des institutions de la Communauté (comment discriminer entre les délibérations auxquelles les nouveaux membres seraient associés et celles dont ils seraient exclus?) D'autres préconisent d'instituer une période préparatoire antérieure à l'adhésion permettant d'associer par anticipation ces États à l'élaboration de certaines décisions communautaires ou encore à la coopération politique. Pour ne pas être insurmontables les difficultés juridiques d'une telle solution n'en sont pas moins très sérieuses.

A) *L'adaptation de la structure des institutions*

En ce qui concerne le *Conseil* et à s'en tenir d'abord aux seules adaptations « mécaniques » deux problèmes se posent. Le premier est celui de la pondération des voix. S'agissant des délibérations qui requièrent une majorité qualifiée l'article 148 du Traité de la C.E.E. est fondé sur un équilibre politique évident entre les « grands » et les autres États membres. En aucun cas les premiers ne possèdent à eux seuls une majorité suffisante, surtout lorsque les délibérations ne sont pas prises sur proposition de la Commission.

Il serait prématuré et hasardeux de prétendre formuler un pronostic concernant une nouvelle pondération. En transposant les données actuelles la Grèce et le Portugal seraient en droit d'espérer être traités à l'instar de la Belgique. En revanche, le cas de l'Espagne est plus délicat. Il mériterait un traitement particulier intermédiaire entre celui dont bénéficient les « grands États » et celui fait aux « moyennes puissances ». En vérité les considérations politiques seront décisives dans la détermination de ces équilibres.

Il n'est pas impossible que la durée de la présidence soit envisagée à l'occasion de l'adhésion. Fixée actuellement à six mois elle permettrait dans la Communauté originaire une rotation permettant à chacun des États d'exercer la présidence tous les trois ans. L'accroissement du nombre des membres intervenu en 1973 a déjà eu pour conséquence de ralentir le rythme de cycle. Le délai d'attente est passé à quatre ans et demi; il serait de six ans après l'élargissement. Raccourcir la durée de la présidence pour accroître la rapidité de la rotation ne serait certainement pas conforme aux exigences de la continuité de l'action du Conseil. D'autant que depuis quelque temps certains ont préconisé de porter la durée de la présidence à un an⁷ afin d'améliorer l'efficacité de la fonction présidentielle et par là le fonctionnement du Conseil lui-même.⁸ Le nombre des membres de la *Commission* est actuellement fixé à treize en vertu de l'article 10 du traité de fusion de 1965 tel qu'il a été modifié par la décision du Conseil du 1^{er} Janvier 1973 suite au premier élargissement. Le Conseil pouvant changer le nombre des membres de la Commission en statuant à l'unanimité, l'adaptation qu'exigerait l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal

⁷ V. notamment le Rapport TINDEMANS.

⁸ V. SASSE. Le processus de décision dans la Communauté Européenne. Publications de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Limoges, PUF, Paris 1977 p. 114-115.

n'exigerait pas un recours à l'article 237. Le traité prescrit la présence dans la Commission d'au moins un national de chacun des États membres.⁹ Compte tenu de cette disposition, mais aussi d'exigences politiques évidentes, la Commission ne saurait comporter moins de douze membres. On peut donc envisager que pour des raisons tenant à la nécessité d'assurer l'efficacité de cette institution collégiale, le nombre des membres de la Commission ne soit pas augmenté. Le réduire davantage ne serait en revanche guère concevable.

Lors de son « conclave » de La Roche en Ardenne, la Commission a exprimé sa préférence pour la solution limitant le nombre de ses membres à un par État membre. On ne saurait exclure qu'en dépit des raisons valables qui peuvent être invoquées en sa faveur cette suggestion ne rencontre de sérieuses réticences. Les « grands » États pourraient ne pas accepter une formule aussi égalitaire. À Leeds Castle le gouvernement britannique a paru peu disposé à réduire sa « représentation nationale ». L'incidence des problèmes régionaux internes risque d'ailleurs d'affecter sa liberté de manœuvre. Il pourrait lui être difficile d'admettre que le Luxembourg soit présent au sein de la Communauté alors que l'Écosse en serait exclue. Que de telles considérations traduisent une regrettable dénaturation de la Commission est évident; elles n'en expriment pas moins une réalité politique qui ne saurait être ignorée. On a d'ailleurs fait valoir que l'élargissement entraînerait un accroissement appréciable des responsabilités¹⁰ de la Commission de sorte qu'il ne serait pas déraisonnable d'envisager une augmentation du nombre de ses membres qui conformément aux principes actuels le porterait à seize ou à dix-sept.

Selon une proposition discutée dans divers milieux et également évoquée à Leeds Castle chaque État ne se verrait reconnaître qu'un seul commissaire, le Conseil Européen désignant collectivement un membre supplémentaire appelé à exercer la présidence. Cette formule aurait le mérite de contribuer à asseoir l'autorité du Président de la Commission conformément au vœu déjà exprimé dans le Rapport Tindemans. Encore faudrait-il qu'elle ne fasse pas oublier que selon les traités tous les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

⁹ C'est par un « gentlemen's agreement » qu'en pratique les « grands » États ont actuellement, comme dans la Commission originaires de la CEE, deux commissaires et les autres États un seul.

¹⁰ Par exemple en ce qui concerne la politique régionale, la politique de la pêche ou encore la politique industrielle.

D'autres suggestions ont pour caractéristique commune d'affecter la nature même de la Commission. Ainsi Louis de Guiringaud aurait proposé lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de Leeds la création d'une Commission encore plus réduite en nombre. Seuls les plus grands États auraient droit à un « membre permanent », les autres seraient représentés par des membres non permanents désignés selon un principe de rotation. Une solution voisine consisterait à dédoubler en quelque sorte la Commission. Plus exactement, des commissaires adjoints seraient chargés de fonctions exécutives sous l'autorité d'un collège restreint.

Ces deux propositions n'ont pas manqué et ne manqueront pas de susciter une très vive opposition des États du Benelux. Pour eux l'objectif poursuivi ne serait qu'un retour déguisé d'un « directoire » des grandes puissances.

Le *Parlement européen* est en voie de mutation fondamentale. Au-delà même de sa composition et surtout des conditions de sa désignation c'est évidemment sa position dans le système institutionnel communautaire qui est en cause. Le 20 Septembre 1976 le Conseil a décidé l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des États réunis dans la Communauté. Sa décision a été approuvée par les organes constitutionnels de chacun des États membres. Enfin, ceux-ci ont déjà pour certains d'entre eux ou sont en passe d'arrêter la loi électorale qui régira cette élection. Les adhésions envisagées ne devraient avoir aucune incidence sur le statut des membres du Parlement. La seule adaptation nécessaire a trait au nombre des représentants qui seront à élire dans chacun des États adhérents.

Le chiffre actuel de quatre cent dix représentants répartis à raison de quatre-vingt et un sièges pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, de vingt-cinq et vingt sièges respectivement pour les Pays-Bas et la Belgique, de seize sièges pour le Danemark et de quinze pour l'Irlande, de six enfin pour le Luxembourg est le résultat de laborieuses tractations. Cette répartition s'inspire du souci d'une certaine égalité proportionnelle mais aussi de plusieurs autres considérations. Parmi celles-ci on doit mentionner la préoccupation de ne pas réduire le nombre des sièges « acquis » à chaque État en vertu du traité, celle d'assurer aux États les moins peuplés une représentation suffisante pour permettre l'expression des différents courants politiques nationaux ou encore de rendre possible pour certains États une représentation régionale comparable à celle d'un « petit État » d'une importance comparable. Tout

ceci sans excéder les quatre cents représentants, nombre considéré généralement comme un seuil au-delà duquel le fonctionnement d'une institution parlementaire deviendrait particulièrement difficile. Avec l'apport de quatre-vingt à quatre-vingt-dix élus grecs, portugais et espagnols le Parlement européen deviendrait l'une des assemblées parlementaires les plus nombreuses en Europe.

D'aucuns pensent que l'adhésion successive de trois nouveaux États se traduira seulement par l'adjonction d'un certain nombre de sièges à leur intention.¹¹ D'autres estiment qu'il sera indispensable de procéder à une nouvelle répartition des sièges entre l'ensemble des États membres. La question est d'importance. Dans la première hypothèse, l'élargissement intervenant successivement et postérieurement à la première élection au suffrage universel, — du moins est-il raisonnable de le penser, — un régime transitoire devra être prévu. Il pourrait consister soit en des élections complémentaires partielles propres à chacun des nouveaux membres, le mandat des élus étant limité à la durée restante de la période quinquennale en cours, soit en une désignation régée provisoirement par les règles actuelles.

Depuis 1973 la *Cour de Justice* est formée de neuf juges et de quatre avocats généraux. Leur nombre peut être augmenté à la demande de la Cour par le Conseil statuant à l'unanimité. Les traités ne prescrivent aucune exigence de répartition nationale, aussi la Cour pourrait-elle comporter moins de juges que d'États membres de la Communauté. Mais en vertu d'un « gentlemen's agreement » elle comprend un juge ressortissant de chacun des États membres et un avocat général pour chacun des quatre États les plus importants.

L'adhésion n'implique donc pas nécessairement un accroissement du nombre des magistrats de la Cour. Il est pourtant probable qu'on estimera opportun d'assurer la « représentation » de chacun des nouveaux États membres. Il est presque superflu de dire combien cette présence est souhaitable. La Cour sera donc très certainement constituée par douze juges si, pour être en mesure de délibérer valablement elle ne devait pas nécessairement comporter un nombre impair de juges. Lors des négociations de 1971-1972, la Norvège étant du nombre des candidats, la Cour devait comprendre onze juges. Aussi pourrait-on s'arrêter au chiffre de treize. Le nombre des Avocats généraux serait soit maintenu à quatre, soit porté à cinq pour accueillir un magistrat espagnol. Outre les raisons tenant à la nécessité d'assurer une représentation équitable des grands systèmes de droit, l'accroissement du nombre des membres de la Cour

lui permettrait d'assumer dans de meilleures conditions une tâche déjà très lourde qui ne manquerait pas de s'alourdir encore à la suite de l'élargissement.

B) *L'adaptation du fonctionnement des institutions*

Un observateur aussi averti que G. Thorn faisait déjà observer en 1973 que le passage de six à neuf membres provoquerait un ralentissement des travaux des institutions communautaires et un affaiblissement de leur aptitude à décider. Ces inconvénients seront évidemment accrus par le second élargissement. Encore qu'il faille bien convenir que d'autres facteurs trop connus pour qu'on ait à les exposer ici agissent dans le même sens. Aussi est-il de la plus grande importance que cette mutation soit précédée et accompagnée d'une amélioration des procédures décisionnelles dans la Communauté.

C'est donc le *Conseil* qui est le premier concerné. À l'évidence son fonctionnement actuel laisse beaucoup à désirer. La pratique de l'unanimité qui s'est généralisée *contra legem* à partir des « Accords » de Luxembourg est une cause de paralysie aggravée encore par une tendance des ministres de vouloir tout régler dans le détail et la recherche de « Package deal ». C'est dire que l'accroissement du nombre des membres de la Communauté pourrait à elle seule, par son incidence mécanique, conduire à une surcharge et à un blocage complet du Conseil. La réalisation de l'unanimité devenant singulièrement plus difficile, la plus ancienne mais aussi la plus controversée des propositions d'amélioration du processus décisionnel est bien entendu d'en revenir à la règle de la majorité qualifiée qui selon les traités aurait dû être introduite au terme de la période de transition.¹² Aussi les gouvernements irlandais et italien ont-ils exigé comme une condition de l'élargissement un recours plus fréquent au vote majoritaire. Le ministre belge des affaires étrangères Simonet, président en exercice du Conseil s'est prononcé dans le même sens. C'est également l'une des orientations retenues par les ministres réunis les 8 et 9 octobre 1977 à Villers le Temple. La pratique récente paraît d'ailleurs conduire à cet égard à des résultats modestes mais non négligeables. Ces efforts qui dépendent en grande partie de la bonne volonté de la présidence du Conseil méritent assurément d'être poursuivis et même accentués. Les suggestions visant à favoriser le recours à l'abstention ou la recherche

¹² C'est déjà ce qu'avaient convenu les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Paris en 1974.

d'un « consensus » du Conseil doivent aussi être approuvées. Dans le même ordre d'idées il conviendrait encore d'étendre le bénéfice de ces pratiques aux organes auxiliaires (Coreper, groupes d'experts...). Il n'est pourtant pas certain qu'elles puissent suffire. Aussi est-on en droit d'estimer qu'il serait sinon nécessaire du moins opportun de modifier les traités pour introduire de nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée (par ex. les articles 28, 87, 93, 99 ou 100 C.E.E.)¹³. Encore convient-il de faire montre de réalisme et de ne pas croire qu'une stricte application du principe majoritaire soit toujours politiquement concevable. Une autre voie qui mérite d'être explorée est celle des délégations de compétences du Conseil. On songe d'abord à un usage plus large des possibilités ouvertes par l'article 155 CEE au profit de la Commission.* Peut-être faudrait-il même rationaliser la pratique législative de la Communauté en consacrant la distinction des règlements de base et des règlements d'exécution. La Commission se verrait alors conférer une compétence de droit commun à l'égard des seconds.

La délégation au Coreper a été parfois suggérée comme un moyen d'améliorer le fonctionnement du Conseil. Sans nier les mérites de cet organe,¹⁴ il ne semble pas qu'il soit à même de se substituer utilement au Conseil dans l'exercice de son pouvoir de législation. Quant aux fonctions d'exécution, la Commission doit assurément lui être préférée.

Les effets de l'élargissement n'épargneront pas les conditions de fonctionnement de la *Commission*. La propension à un certain polycentrisme qui s'exprime par une translation croissante de compétences à des groupes d'experts constitués par des hauts fonctionnaires nationaux affecte autant la position du Coreper que celle de la Commission. L'élargissement pourrait en accentuer les conséquences au moment même où l'hétérogénéité accrue de la Communauté exigerait au contraire un renforcement de la cohérence des initiatives des institutions communautaires. Aussi conviendrait-il certainement d'affirmer l'autorité de la Commission sur l'ensemble des organes auxiliaires qui interviennent dans le processus de préparation et d'exécution des décisions de la Communauté. Aboutisse-

¹³ L'usage de l'article 237 CEE pour procéder à de telles modifications est sujet à caution en raison des conditions restrictives que d'aucunes estiment y trouver (sens restreint du terme adaptation, exigence d'un lien de causalité directe avec l'adhésion).

* Une extension de la formule dite des « Comités de gestion », pourrait contribuer à faciliter cette évolution.

¹⁴ Pour un jugement très favorable v. SASSE, op. cit., p. 121 s.

ment de ces initiatives : la Commission assurerait de plein droit leur présidence.

Aussi la Commission doit-elle être à même d'assumer pleinement ses fonctions. Ceci implique outre sa propre cohésion la maîtrise de l'organisation de ses services. Or, l'adhésion signifiera nécessairement une nouvelle répartition des responsabilités au sein de la Commission. L'expérience tend à montrer qu'elle ne s'effectue pas toujours conformément aux seules exigences d'une organisation rationnelle. Constatation particulièrement évidente au niveau des services de la Commission en raison de l'excessive attention prêtée par les gouvernements au respect de leurs intérêts nationaux dès que sont en cause des emplois de direction. Une réforme appréciable consisterait à leur faire admettre la nécessité d'un certain « désengagement » dans la compétition qu'ils se livrent.

Ces adaptations, dont les unes supposeraient une modification des traités sur la base de l'article 237 soit même en vertu de l'article 236, et les autres ne nécessiteraient qu'une inflexion de pratiques internes, ne constituant que le minimum indispensable pour préserver l'acquis communautaire des facteurs de régression qui existent déjà dans la Communauté et dont on peut craindre qu'ils ne soient renforcés du fait de l'élargissement.

II. LES INSTITUTIONS ET LA COMMUNAUTÉ ÉLARGIE

La nécessité de dépasser le niveau très relatif de l'intégration atteint par la Communauté est dès maintenant vivement ressentie. Les vertus de la libération des échanges tendent à s'épuiser. À l'évidence l'intégration des marchés doit se dépasser dans une intégration des économies. La crise mondiale accentue encore l'impératif de cette exigence. Désormais, c'est sur les structures qu'il faut agir. À cet égard, la coordination des politiques économiques, à supposer qu'elle se réalise, serait insuffisante. Seul un progrès vers l'Union économique et monétaire serait une réponse valable aux problèmes qu'affronte la Communauté. Sinon, les divergences économiques internes risquent fort de s'accroître en même temps que la tentation d'y faire face par des mesures exclusivement nationales. Leur efficacité serait d'ailleurs incertaine en raison de l'interdépendance des économies européennes. À terme, même ce qui existe, à savoir le libre-échange à l'intérieur de la Communauté, finirait par être gravement menacé.

L'élargissement peut renforcer ce risque en accroissant les dispa-

rités économiques existantes.¹⁵ Mais il peut aussi favoriser l'évolution vers une intégration plus authentique. Tout dépend de la capacité de réaction de la Communauté. Sans le ciment de l'Union économique et monétaire la Communauté élargie ne saurait répondre à cette interpellation que sera pour elle l'élargissement.

Au-delà même des objectifs économiques de l'intégration, l'élargissement oblige à s'interroger sur les finalités politiques de la construction européenne. Avant d'être un choix économique la décision d'accepter l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal est un acte politique.

C'est donc dans cette double perspective que doit s'orienter toute réflexion relative à l'impact de l'élargissement sur le devenir des institutions communautaires. Mais on écartera délibérément toute solution de renoncement impliquant l'acceptation d'une stagnation voire même d'une régression de la Communauté vers une coopération intergouvernementale dont il n'est guère nécessaire d'établir l'incapacité à faire face aux nécessités d'une Communauté élargie. C'est pourquoi, il s'avère indispensable à terme du moins d'accroître l'autorité et corrélativement la légitimité des institutions communautaires.

A) *L'accroissement de l'autorité des institutions communautaires*

Comme la Commission l'a souligné à l'issue de ses travaux de La Roche, l'élargissement implique nécessairement un infléchissement des conceptions économiques de la Communauté. En accroissant les disparités existantes il exige pour le moins le développement des politiques communes existantes et parfois même la création de nouvelles politiques. Simultanément l'adhésion de trois États relativement moins développés nécessitera un transfert de ressources considérables et par là même la création d'instruments financiers nouveaux. En d'autres termes, l'Union économique et monétaire s'avère à terme indispensable pour préserver la cohésion d'une Communauté élargie.¹⁶ Or, pour de multiples raisons — notamment la crise énergétique, les changements intervenus dans l'ordre économique mondial et surtout l'appréciation tardive des conséquences de ces événements —, les divergences traditionnelles existantes à l'intérieur de la Communauté se sont encore accentuées,

¹⁵ Voir l'exposé de M. JENKINS au Conseil le 18 octobre 1977.

¹⁶ V. le discours de M. JENKINS à Bonn 9 décembre 1977, Agence Europe 21 décembre 1977 p. 1. V. aussi les déclarations de MM. KLEPSCH, LEZZI, DURIEUX et BERTRAND au cours du débat au Parlement Européen préc.

affaiblissant d'autant déjà l'homogénéité de l'actuelle Communauté. Aussi est-il très improbable qu'une cohérence même relative puisse se réaliser spontanément au sein de la Communauté élargie. C'est dire que l'Union économique est une impérieuse nécessité. L'élargissement ne sera une opération positive pour l'ensemble de la Communauté que dans le cas d'une double modification des compétences des institutions communautaires.

Une *extension* de leurs compétences à des secteurs relativement négligés jusqu'à présent, d'abord. Ainsi les « politiques d'accompagnement » du communiqué final du Sommet de Paris en octobre 1972, deviennent l'essence même de tout progrès dans la construction d'une Europe communautaire. Sont en cause les politiques industrielle, énergétique, régionale et sociale. Une coordination effective des politiques économiques nationales prenant appui sur un instrument financier à la mesure des exigences de la nouvelle Communauté se révèle être la condition première du succès de l'élargissement.

Au-delà la Communauté élargie doit assumer une *mutation* de la nature même de ses compétences. Le Traité de la CEE procède d'une sorte de « compromis idéologique »¹⁷ entre le libre-échange et son instrument privilégié, la suppression pure et simple des obstacles à la libre circulation des produits et des facteurs de production et la conception d'une planification libérale dont les correspondants sont des politiques communes destinées à exercer une influence sur les structures et à intégrer non plus seulement des marchés mais des économies. Le Traité n'en a pas moins privilégié la première de ces deux approches. Ce déséquilibre s'est encore accentué dans la pratique communautaire au détriment de l'intégration volontariste.

L'article 2 du Traité de Rome a clairement défini la mission de la Communauté qui consiste à « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques de l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit ». Ainsi l'objectif désigné à la Communauté a une portée très générale incluant la visée d'une Union économique et monétaire. En revanche, les pouvoirs et les moyens d'actions conférés aux institutions communautaires ne touchent qu'à une partie des facteurs qui conditionnent le développement

¹⁷ V. E. GAZZO, Agence Europe, 6 octobre 1977, p. 1.

économique et social. Pour le surplus, le Traité se contente d'une coordination des politiques nationales.

La Communauté dispose des pouvoirs et des instruments juridiques nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'Union douanière, réaliser la liberté d'établissement et la libre circulation des travailleurs, développer une politique commerciale commune et assurer le respect des règles de la concurrence. De même pour ce qui est de la politique agricole commune. Elle peut encore trouver dans le traité les fondements nécessaires à la mise en œuvre d'une politique des transports. Dans le domaine social, le Fonds social a progressivement élargi ses fonctions pour s'orienter davantage vers des objectifs à caractère structurel. Il est ainsi devenu un premier instrument d'une politique européenne de l'emploi. La création du Fonds régional permet d'envisager une action volontaire d'amélioration des structures économiques. La Communauté possède aussi quelques instruments communs en matière de recherche limités au stade actuel pour l'essentiel au secteur nucléaire. Enfin, elle est parvenue à mettre en œuvre une politique de coopération et d'aide au développement.

L'interpénétration des économies des États membres ainsi que l'évolution économique internationale ont mis en évidence les limites des compétences reconnues à la Communauté. C'est pourquoi elle s'est attachée à promouvoir une convergence des politiques économiques nationales, une politique industrielle, une politique énergétique... Les actions entreprises en vue d'élargir, d'approfondir et d'organiser l'intégration n'ont pourtant conduit qu'à des résultats modestes. Cet insuccès est à imputer à des causes diverses telles que la tentation, face à la crise, de recourir à des réponses nationales, l'évolution divergente des économies des États membres, mais aussi la faiblesse de la structure institutionnelle et les insuffisances du processus de décision de la Communauté.

L'expérience a amplement démontré la stérilité des tentatives de coordination des politiques économiques nationales en l'absence de moyens d'action efficaces au niveau communautaire. Il importe donc en premier lieu par une *politique d'ensemble* de surmonter les limites inhérentes au caractère partiel des politiques communes. En outre, la Communauté devra être en mesure *d'agir sur les problèmes structurels* qui affectent le développement harmonieux de l'intégration.

Aussi est-il indispensable de reconnaître à la Communauté des compétences et des pouvoirs étendus en matière monétaire, financière, budgétaire, structurelle et sociale, de sorte qu'elle ait les

moyens d'assurer un encadrement effectif des politiques économiques nationales mais aussi dans certains cas, d'exercer une action directe sur les structures et les facteurs du développement économique.

Jusqu'à présent les compétences communautaires se sont caractérisées par une évidente prépondérance des interventions indirectes.¹⁸ Dans la Communauté élargie les interventions directes devront nécessairement revêtir une importance croissante.

Pour une part, ces objectifs pourraient être atteints par le développement des « virtualités » du traité de la CEE.¹⁹ Mais force est de constater leurs limites²⁰ et la nécessité de ne pas exclure leur élargissement sur la base des articles 235, 237 de même 236.²¹ Dans tous les secteurs concernés — les politiques économique, de conjoncture, monétaire et financière, cambiaire et régionale — les États membres restent pour l'essentiel compétents, les organes communautaires n'étant investis que de compétences réduites.

On en vient donc à réaffirmer la nécessité de doter la Communauté d'un *centre de décision autonome* comportant des compétences étendues et une capacité décisionnelle effective. Pareille exigence s'inscrit évidemment à contre courant de l'évolution actuelle des institutions communautaires. Il ne s'agit plus seulement d'éviter une dégénérescence du processus de décision mais de concevoir des institutions aptes à assumer les missions nouvelles qui incomberont à la Communauté élargie. Ces changements concernent tant la *structure des institutions* que les *instruments juridiques mis à leur disposition*.

Les problèmes institutionnels de la Communauté élargie ne pourront trouver à terme leur solution dans le cadre existant. Consacrée jusqu'à présent pour l'essentiel à la réalisation d'objectifs spécifiques propres à une « intégration passive »²² son action devra tendre dans l'avenir à la mise en œuvre des politiques et des actions communes

¹⁸ V. notamment L. CARTOU. « Réflexions sur la politique économique dans la CEE », *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 1965, 28 s.; et L. J. CONSTANTINESCO, « La constitution économique de la CEE », *ibid.* 1977, 244 s. spéc. 267. Les dispositions en cause sont les articles 3 g, 6, 103, 105, 107...

¹⁹ Ainsi de la jurisprudence de la Cour de Justice en matière de relations extérieures.

²⁰ V. L. J. CONSTANTINESCO article précité p. 267.

²¹ V. Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, du 22 Mars 1971, concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté, J.O. C 28 du 23/3/1971.

²² V. le Rapport de la Commission sur l'Union Européenne, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 5/75 n° 30, p. 90.

exigées par une intégration davantage « active ». ²³ Aussi, les instruments juridiques des institutions communautaires devront être adaptés aux fonctions nouvelles qu'elles auront à assumer. Ce préalable signifie d'abord des interventions plus actives dans le domaine de la coordination des politiques économiques et de l'harmonisation des législations nationales. D'où la nécessité de faciliter l'utilisation de certaines dispositions de portée générale. Tel est le cas, par exemple, de l'article 103 pour les interventions conjoncturelles, de l'article 100 pour le rapprochement des législations, ou encore de l'article 235 en particulier pour les actions de caractère structurel. À cette fin, l'exigence de l'unanimité prévue par la plupart de ces dispositions mériterait d'être supprimée. Leur portée gagnerait aussi à être accrue. Ainsi pour l'article 100 qui ne devrait pas être limité par la référence à une incidence directe des législations nationales sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. En outre, les formes d'action que les organes de la Communauté élargie auraient à entreprendre ne pourraient souvent être réalisées avec une pleine efficacité qu'en élargissant leurs possibilités d'intervention législative directe. Ici encore le recours aux instruments législatifs actuels devrait être accompli. ²⁴ Les institutions se verraient reconnaître très généralement le droit de choisir entre les divers instruments juridiques existants (directive, règlement, décision...). Enfin, la Commission devrait se voir confier plus largement des pouvoirs de gestion des politiques communes. Simultanément, elle devrait disposer des moyens nécessaires non seulement en financement de programmes nationaux mais aussi d'actions spécifiquement communautaires. Une coordination efficace des politiques économiques étatiques suppose la formulation par les institutions de la Communauté de principes communs contraignants, la mise en œuvre d'instruments juridiques appropriés et un contrôle effectif de la conformité des mesures nationales : Toutes ces conditions supposent outre l'accroissement de l'autorité des institutions de la Communauté, un renforcement de leur légitimité.

B) *Le renforcement de la légitimité des institutions communautaires*

L'élargissement est un acte dont la portée est essentiellement politique. Ce fait a été suffisamment affirmé pour qu'on puisse

²³ Ibid.

²⁴ Suggestion formulée par la Commission au cours de son « conclave » de LA ROCHE.

s'attacher immédiatement à l'examen de ses implications. Encore n'est-il pas inutile de préciser sa signification qui est assurément ambivalente. Politique, l'élargissement l'est d'abord par les intentions qui animent les États concernés. Il l'est aussi par les mutations qui ne manqueront pas d'en résulter pour la Communauté.

L'un des objectifs avoués de l'élargissement est la stabilisation politique des États candidats par la consolidation de leurs *assises démocratiques*. Ceci implique que la Communauté élargie renforce elle-même les principes qui au-delà des seules finalités économiques constituent sa raison d'être; cette exigence est très généralement connue.²⁵ La forme juridique à lui donner est davantage problématique. De tels engagements ne sauraient être exigés des seuls adhérents. Ils seraient ressentis comme une discrimination inacceptable. Une solution envisageable consisterait à lui donner la forme d'une déclaration du Conseil européen reliée à l'élection du Parlement Européen. Elle pourrait ensuite être inscrite dans le préambule des traités d'adhésion.²⁶ Cette déclaration reprendrait les termes du document adopté lors du Sommet de Copenhague sur l'identité européenne et celui de Luxembourg sur les droits de l'homme, sans compter, bien entendu, le préambule du Traité de Rome.²⁷ Mais il paraît difficile, sans une révision du Traité, de prévoir formellement la possibilité d'exclure un État qui aurait manqué gravement aux principes de la démocratie pluraliste.²⁸

La profonde novation des missions qui incomberont aux institutions de la Communauté élargie nécessitera aussi la réaffirmation de la *finalité politique de l'intégration européenne*.²⁹ On ne conçoit en effet pas qu'elles puissent assumer les responsabilités étendues qui devraient être les leurs sans que leur légitimité ne soit renforcée. La nature des compétences qui devront être reconnues à la Communauté autant que leur ampleur l'exigent. C'est dire que l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct s'avère d'une absolue nécessité. De même l'«aval politique» de la Commission gagnerait à être accrue. On pourrait à cet égard s'inspirer de

²⁵ V. par exemple lors du débat sur l'élargissement de la Communauté au Parlement Européen, mercredi 12/10/1970, J.O. Débats du Parlement Européen, n° 221 les prises de position de MM. BERTRAND et SIMONET pp. 123-124 et 132.

²⁶ Telle est, semble-t-il, la solution envisagée par les Ministres des affaires étrangères lors de leur réunion des 8 et 9 octobre 1977.

²⁷ Dans un sens analogue v. les réflexions de la Commission au cours de la réunion de LA ROCHE, Bulletin de la Communauté n° 9, 1977, point 1.1.2.

²⁸ V. la déclaration de M. RADOUX, Parlement Européen, Débats, préc., p. 126.

²⁹ V. la déclaration de M. KLEPSCH, *ibid.*, p. 98.

diverses suggestions contenues dans les Rapports Vedel et Tindemans, spécialement quant aux conditions de la désignation et de l'investiture des membres de la Commission. Enfin, la participation du Parlement à la procédure législative devrait croître en raison même de l'incidence directe des décisions communautaires sur la condition de trois cents millions d'européens. Ici encore, il conviendrait de prolonger une évolution déjà en cours³⁰ en reprenant des solutions déjà souvent proposées permettant de s'orienter progressivement vers une concertation généralisée du Parlement et du Conseil dont l'aboutissement devrait être un partage effectif du pouvoir de décision.

³⁰ Accroissement des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire; concertation pour les décisions normatives ayant des incidences financières importantes.

G. OLMI

ASPECTS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES
DE L'ÉLARGISSEMENT.
L'IMPACT SUR LES INSTITUTIONS ET
LE DROIT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que son auteur.

SOMMAIRE

Introduction

Problèmes et solutions. 1. Sens de l'adhésion. 2. Principes ayant régi le premier élargissement de la Communauté. 3. Limites à l'application de ces principes au nouvel élargissement.

Adaptations visant à intégrer les nouveaux membres aux institutions. 4. Critères suivis pour la composition des institutions et la pondération des voix au sein du Conseil. 5. Parlement européen. 6. Conseil. 7. Commission. 8. Cour de justice. 9. Autres organes et entités créés par les traités.

Adaptations visant à assurer le bon fonctionnement de la communauté élargie. 10. Position du problème. 11. Bases juridiques possibles. 12. Les limites juridiques d'utilisation de l'art. 237. — A) Notion d'adaptation: respect des principes fondamentaux des traités. 13. B) Lien de causalité avec l'élargissement. 14. Recours accru à la majorité qualifiée. — A) Retour à la pratique du vote à la majorité. 15. B) Adaptations des traités pour étendre la règle de la majorité. Cas où elles ne semblent pas justifiées. 16. C) Cas où le passage à la majorité qualifiée apparaît justifié. 17. D) Cas qui soulèvent des difficultés. 18. E) Traité CECA. 19. Autres remèdes envisagés pour améliorer le fonctionnement du Conseil. 20. Exercice plus systématique des pouvoirs d'exécution par la Commission. 21. Choix plus libre de la forme des actes. 22. Conception générale de la Communauté: unité et diversité.

Mesures transitoires. 23. Comparaison entre le premier et l'actuel élargissement. La période de négociation. 24. La période intérimaire. 25. La période de transition. Durée. Participation des nouveaux membres au fonctionnement des institutions.

Conclusion.

INTRODUCTION

Les traités de Paris et de Rome qui ont donné vie à la Communauté européenne sont des traités *ouverts*. « Tout État européen » peut en effet demander « à adhérer au présent traité » (art. 98 CECA) ou, ce qui est équivalent, « à devenir membre de la Communauté » (articles 237 CEE et 205 Euratom). Certes, il n'y a pas un droit à devenir membre par simple déclaration unilatérale; il faut que la Communauté elle-même et ses États membres marquent leur accord. Il y a cependant une vocation de tout État européen démocratique à être admis dans la Communauté. Cela apparaît clairement dans la dernière phrase du préambule du traité CEE où les chefs des États fondateurs après avoir énoncé les finalités du traité, se disent « résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort ».

*

* *

A première vue, l'accession d'un ou plusieurs nouveaux membres ne devrait pas poser à la Communauté des problèmes particuliers. Il serait simplement nécessaire de faire la place au nouvel État membre dans les institutions et dans l'action de la Communauté, ménageant les transitions nécessaires. C'est dans ces termes simples que le premier élargissement fut conçu en 1970-72. Et pourtant déjà à cette époque les hommes responsables avaient été conscients de ce que, pour que l'élargissement ne conduise pas à une dilution de la Communauté, il fallait qu'au préalable elle soit devenue suffisamment forte. Cette idée est à la base du fameux triptyque énoncé par Maurice Schumann et fait ensuite propre par le Sommet du 2 décembre 1969: achèvement, *approfondissement* et élargissement. L'approfondissement était surtout vu comme le passage de l'Union douanière et de la politique agricole commune à une véritable Union économique, mais les esprits éclairés ne manquaient pas de signaler qu'un autre aspect était essentiel: un meilleur fonctionnement des institutions. Quoiqu'il en soit, ce deuxième volet du triptyque ne fut finalement pas réalisé.

On sait, par de nombreuses déclarations d'hommes politiques, qu'il y a aujourd'hui une volonté plus ferme de la Communauté de s'élargir et, à la fois, conserver, voire renforcer son efficacité.

Certes, la question du fonctionnement des institutions se pose déjà dans la Communauté telle qu'elle existe actuellement. Mais la perspective de l'élargissement rend cette question d'importance vitale. Il s'agit en effet d'assurer l'efficacité de l'appareil institutionnel communautaire malgré le double aspect quantitatif (passage de neuf à douze) et qualitatif (accroissement des diversités internes) de l'élargissement envisagé.

Cela explique l'importance et l'actualité de ce sujet. On sait par des dépêches d'agences que la Commission en délibère et que ce sera un élément de la « fresque » qu'elle entend présenter prochainement au Conseil. Ses travaux ont un caractère évidemment confidentiel. Mais un observateur attentif de la vie communautaire peut sans trop grande peine identifier les problèmes qui se posent. Quant aux solutions qu'ils peuvent recevoir, elles sont forcément limitées, si l'on ne veut pas bouleverser les traités. J'espère donc, tout en ne me référant pas aux travaux en cours, faire l'inventaire des problèmes réels qui se posent dans ce domaine et aider les participants au colloque à imaginer les solutions qui pourraient leur être raisonnablement données.

* * *

Les négociations avec les trois nouveaux candidats resteront distinctes. C'était déjà d'ailleurs le cas en 1970-72, mais cette fois on doit en plus s'attendre à ce que la date des adhésions sera différente, notamment parce que la négociation avec la Grèce est notablement avancée alors que celle avec les deux autres candidats n'a pas encore commencé. Toutefois, le problème institutionnel ne peut être limité au cas d'un seul État, son intensité venant du fait que l'on s'achemine vers trois adhésions.

On comprend donc pourquoi les institutions, sans nullement mettre en cause la priorité acquise par la négociation avec la Grèce, ont engagé une réflexion sur les problèmes posés par les effets cumulés des trois adhésions et sur les solutions globales à envisager et à proposer dans les trois négociations. Dans le présent rapport, nous suivrons la même démarche.

PROBLÈMES ET SOLUTIONS

1. *Sens de l'adhésion*

Adhérer à un traité (cf. art. 98 CECA), être admis dans une Communauté (cf. art. 237 CEE et 205 Euratom) est autre chose que renégocier un nouveau traité et créer une nouvelle Communauté. Il est donc logique que le nouveau membre accepte ce traité sans modification et qu'il s'intègre dans cette Communauté en tant qu'entité vivante avec sa structure et son ordre juridique en devenir, tel qu'il se présente au stade actuel de développement. Le président HALLSTEIN exprima ce concept par une image: l'opération d'adhésion est comme l'embarquement de nouveaux passagers sur un bateau de ligne: le bateau en voyage ne saurait ni retourner au point de départ, ni changer de route.

Ce principe comporte cependant des exceptions.

a) Le simple fait de l'élargissement modifie le droit communautaire du fait que son application est étendue au territoire, à la population et à l'organisation souveraine du nouveau membre. Sans devoir modifier les textes, la portée des dispositions en est ainsi modifiée. Cela vaut notamment pour des dispositions institutionnelles, comme celle selon laquelle le Conseil est formé de représentants des gouvernements des États membres: sans qu'elle soit modifiée, elle devra être désormais entendue comme prévoyant un Conseil de dix, onze, douze et non de neuf membres.

Mais pour tirer les conséquences logiques de l'élargissement, d'autres dispositions doivent être formellement modifiées: ainsi celle qui détermine avec précision la pondération des voix de chaque membre du Conseil.

Plus généralement, l'entrée d'un nouveau membre nécessite un certain nombre d'*adaptations* du droit communautaire. Cela est prévu expressément aux articles 237 CEE et 205 Euratom, mais — au moins dans certaines limites — il s'agit là d'un principe général, qu'il faut dès lors appliquer également au traité CECA dont l'article 98 se borne à dire que le Conseil fixe à l'unanimité « les conditions de l'adhésion ».

b) Il est très difficile d'opérer un changement sans ménager des transitions. L'adhésion constitue une mutation radicale pour le nouveau membre, qui doit s'intégrer dans un nouvel ordre juridique; elle constitue un changement pour les membres originaires également, puisqu'ils doivent s'ouvrir au nouveau partenaire. Il faut dès

lors prévoir que la mise en application d'une série de règles ne se fera que progressivement au cours d'une *période de transition*.

2. *Principes ayant régi le premier élargissement de la Communauté.*

Pour définir la problématique du nouvel élargissement, il paraît utile d'analyser la conception du premier. On s'apercevra que certains problèmes se posent de la même manière; d'autres seront au contraire nouveaux ou se posent différemment.

Les principes du premier élargissement ont été les suivants:

a) Acceptation par les nouveaux États membres de l'acquis communautaire, c'est-à-dire (pour emprunter les mots prononcés par le ministre Pierre HARMEL, président du Conseil en exercice lors de l'ouverture des négociations le 30 juin 1970 à Luxembourg), les traités et leurs finalités politiques, les décisions de toute nature intervenues après l'entrée en vigueur des traités et les choix accomplis.

b) Adaptations « mécaniques », limitées à ce qui était strictement indispensable pour permettre la participation des nouveaux membres aux institutions: fixation de contingents de députés au Parlement européen; nouvelle pondération des voix au Conseil; augmentation du nombre des membres de la Commission par application des critères en vigueur; même chose pour la Cour de justice (sauf que la Cour a transformé un juge en avocat général pour avoir un nombre impair de juges et un avocat général en plus). Le problème du bon fonctionnement des institutions ne fut pas abordé.

c) Période de transition brève (cinq ans), uniforme pour les nouveaux États membres et en principe valable pour tous les secteurs.

Ce n'est que dans des cas exceptionnels (par ex. importations de beurre en provenance de Nouvelle Zélande, dérogations au principe de la liberté de pêche dans les eaux maritimes nationales) qu'ont été envisagés des mécanismes transitoires de plus longue durée, comportant quelquefois (pêche) une modification des règles que la Communauté s'était données.

3. *Limites à l'application de ces principes au nouvel élargissement.*

La transposition pure et simple de ces principes ne permettrait pas de résoudre les problèmes institutionnels posés par les nouvelles adhésions.

La Grèce a fait valoir que son accession à la Communauté ne

pose pas un nouveau problème, puisqu'elle sera le dixième État membre et qu'en 1970-72 la Communauté avait déjà décidé de s'élargir à dix : si elle n'y est pas parvenue, c'est par la défection de la Norvège. Mais à la lumière de l'expérience, l'on s'aperçoit que le fait d'avoir négligé en 1970-72 l'« approfondissement » a eu des conséquences dommageables sur le fonctionnement de la Communauté après le premier élargissement. D'autre part, comme il a été dit dans l'introduction, il faut tenir compte qu'à la fin du processus des trois adhésions, il y aura une Communauté à douze. Or, notre système institutionnel a été non seulement défini dans les traits, mais encore mis au point dans la pratique, à travers des succès et des crises, pour et par six partenaires. Il faut éviter que l'élargissement à douze aboutisse au blocage des décisions du Conseil et finalement à un affaiblissement de la Communauté. Il est indispensable de garantir le bon fonctionnement des institutions par des adaptations allant au delà d'aménagements purement automatiques.

En deuxième lieu, la diversité accentuée des situations à l'intérieur de la Communauté après l'élargissement conduit à s'interroger sur la possibilité de prévoir des réglementations moins rigides et uniformes mais au contraire souples et diversifiées.

En troisième lieu, l'importance et la nature des problèmes économiques ne permettent pas de tout résoudre par une période de transition de cinq ans. Cette période doit être plus longue et susceptible d'être adaptée à des difficultés propres à chaque nouvel État membre et à chaque secteur sensible.

On devrait ajouter qu'après vingt ans d'expérience la Communauté a entamé une réflexion sur l'avenir des institutions dans le cadre des travaux sur l'Union européenne et que les débats basés sur le rapport TINDEMANS sont encore à l'ordre du jour. Par ailleurs la Communauté actuelle se sent vulnérable même en ce qui concerne la sauvegarde des principes qui constituent sa raison d'être : les droits fondamentaux et les principes démocratiques ; elle s'interroge sur les moyens de leur donner une plus grande force.

Le présent rapport ne traitera cependant pas cette dernière catégorie de problèmes, qui se posent indépendamment de l'élargissement.

ADAPTATIONS VISANT A INTEGRER LES NOUVEAUX MEMBRES AUX INSTITUTIONS

4. *Critères suivis pour la composition des institutions et la pondération des voix au sein du Conseil.*

Il y a lieu d'examiner tout d'abord les adaptations de caractère mécanique rendues nécessaires pour faire participer les nouveaux États membres aux institutions: leur légalité ne fait pas de doute; elles trouvent toutes un précédent dans l'Acte d'adhésion de 1972 (articles 10 à 23).

Pour simplifier notre exposé, nous nous placerons ici au moment où les trois adhésions auront toutes déjà eu lieu, sans examiner les stades intermédiaires auxquels un ou deux candidats seulement auront adhéré.

Un principe à respecter est celui de la participation de chaque État membre à chaque institution. C'est un principe établi depuis le traité de fusion des exécutifs de 1967; précédemment il trouvait une exception dans le traité Euratom qui instituait une Commission de cinq membres, inférieure donc au nombre d'État membres de la Communauté originaire: à cette époque un équilibre global était quand-même assuré à l'intérieur de l'ensemble des trois exécutifs.

Quant au nombre de ressortissants de chaque État membre dans les institutions « supranationales » et aux voix à attribuer au représentant de chaque État membre dans le Conseil, les dispositions en vigueur combinent le critère démographique avec des correctifs de diverse inspiration, essentiellement politique.

Pour appliquer mutatis mutandis ces critères aux trois États candidats, il convient de rappeler que la Grèce et le Portugal comptent respectivement 9,2 et 9,7 millions d'habitants, chiffres très proches de celui de la Belgique (9,8 millions); l'Espagne avec 36,2 millions d'habitants, se trouve à mi-chemin entre les Pays-Bas (13,8 millions) et les « grands » États: Allemagne (61,5 millions), Italie (56,2 millions), Royaume-Uni (56 millions) et France (52,9 millions).

5. *Parlement européen.*

La composition du Parlement européen est en voie de mutation. Par la décision et l'acte arrêtés le 20 septembre 1976 par le Conseil et soumis à une procédure d'adoption par chacun des États membres, le système actuel selon lequel le Parlement est composé

de délégués des parlements nationaux est remplacé par un système assurant l'élection de ses membres au suffrage universel direct de manière simultanée dans l'ensemble des États membres.

Le chiffre actuel d'un nombre total de 410 représentants, répartis à raison de 81 sièges pour chacun des quatre « grands » États, de 25 et 24 sièges respectivement pour les Pays-Bas et la Belgique, de 16 et 15 sièges respectivement pour le Danemark et l'Irlande, et de 6 sièges pour le Luxembourg, est le résultat de négociations longues et difficiles (les chefs d'État ou de gouvernement ou le Conseil européen, s'en sont notamment occupés au cours de trois réunions successives). La répartition forfaitaire actuelle n'est pas proportionnelle à la population de chacun des États membres. La formule de répartition retenue s'inspire sans doute d'une plus grande proportionnalité, mais également d'un ensemble d'autres considérations tendant à ne pas réduire le nombre des sièges acquis à chaque État en vertu du traité, à assurer aux États les moins peuplés une représentation suffisante pour pouvoir refléter les différentes tendances politiques qui s'y expriment, et à comporter pour les « grands » États un nombre de sièges tel qu'il lui soit possible d'accorder à ses différentes composantes territoriales un nombre de représentants comparable à celui d'un « petit » État de même importance que ces composantes, et tout cela à l'intérieur d'un nombre global d'environ 400 représentants, considéré comme un chiffre optimal qu'il était difficile de dépasser.

Le premier problème à résoudre dans la perspective de l'élargissement de 9 à 12 membres est, s'il faut fixer purement et simplement des contingents supplémentaires pour les nouveaux membres, solution simple mais qui oblige à augmenter environ d'un quart ce chiffre de 410 membres considéré comme optimal ou bien s'il faut réduire proportionnellement les contingents des États membres actuels pour ne pas dépasser ce chiffre. La première solution éviterait évidemment bon nombre de difficultés.

La détermination du nombre de sièges à réserver aux Grecs et aux Portugais est relativement simple si l'on part du critère de la parité avec les Belges. Le problème est plus délicat pour l'Espagne dont la population est très supérieure à celle des pays « moyens », mais reste inférieure à celle des « grands ». En tant que contribution à une solution, on peut rappeler que dans son projet de convention 14.1.1975 le Parlement européen avait suivi une méthode de calcul consistant à attribuer un nombre décroissant de sièges par tranches de population, de sorte à réduire l'infériorité des petits et moyens pays; il avait en conséquence attribué 23 sièges à la Belgique, 24

aux Pays-Bas, 65, 66, 67 et 71 respectivement à chacun des grands pays. Si ce même calcul était appliqué à l'Espagne, il donnerait 50 sièges. Ce chiffre devrait bien entendu être augmenté, de même que le Conseil augmenta les sièges de la Belgique et des Pays-Bas et porta à 81 les sièges attribués à chacun des « grands ».¹

6. *Conseil.*

L'adhésion ne soulève pas de problème quant à la *composition* du Conseil : au titre de l'article 2 du traité de fusion, il « est formé par les représentants des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres ». Après l'adhésion, le Conseil comprendra donc naturellement un représentant du nouvel État membre, sans qu'aucune adaptation de ce texte ne soit requise.

Il y aura lieu par contre d'adapter les dispositions des articles 28 CECA, 148 § 2 CEE et 118 § 2 Euratom définissant les conditions auxquelles sont prises les décisions qui requièrent la *majorité qualifiée*.

Ces articles attribuent une pondération 10 aux voix des quatre grands pays, 5 aux deux moyens, 3 au Danemark et à l'Irlande et 1 au Luxembourg. Pour les mêmes raisons indiquées au paragraphe précédent, il y aurait lieu d'attribuer 5 voix (comme à la Belgique) à la Grèce et au Portugal et une pondération plus élevée mais inférieure à 10 à l'Espagne.

Actuellement, la totalité des voix étant de 58, les décisions à la majorité qualifiée sont acquises si elles ont recueilli au moins 41 voix, c'est-à-dire environ deux tiers du total. Cela représente une garantie pour les moyens et petits pays : les quatre « grands » doivent en effet rallier au moins les voix d'un petit pays pour atteindre

¹ La question se posera en outre de la transition à prévoir, dans le cas où la date de l'adhésion se situerait entre deux élections du Parlement au suffrage universel direct (la première étant actuellement envisagée pour mai-juin 1979) mais antérieure à la date d'expiration de la période quinquennale de durée du mandat des représentants élus. À moins de procéder à une nouvelle élection générale anticipée dans tous les États membres dès l'adhésion, il conviendra de prévoir dans l'acte d'adhésion — ce qui n'était pas nécessaire lors de l'élargissement précédent — des mesures transitoires destinées à assurer la représentation du nouvel État membre au Parlement européen pour la durée restante de la période quinquennale en cours. Ces mesures, nécessairement dérogoratoires aux principes de l'acte du 20 septembre 1976, pourraient consister soit à tenir une élection complémentaire partielle dans cet État valable pour cette durée, soit à l'autoriser à utiliser exceptionnellement son contingent selon la formule du traité (c'est-à-dire par des délégués désignés par le Parlement national en son sein) jusqu'à la date de la prochaine élection générale simultanée dans l'ensemble des États membres.

la majorité; d'autre part deux « grands » ne disposent même pas d'une minorité de blocage (25 voix): il faut en plus au moins les voix d'un pays moyen. Avec l'adhésion, l'augmentation du total des voix exige une augmentation du seuil de la majorité qualifiée: celui-ci devra rester d'environ $2/3$ du total et maintenir l'équilibre entre grands et petits pays.

Selon les articles en cause, les décisions qui, en vertu des traités ne doivent pas être prises sur proposition de la Commission, doivent non seulement recueillir le nombre de voix indiqué ci-dessus, mais ces voix doivent exprimer le vote favorable d'au moins six membres. Six sur neuf représente $2/3$. Dans une Communauté à douze, ce chiffre devra donc être porté à huit.

Dans la perspective d'une adhésion plus rapide de la Grèce, il faudra bien entendu procéder à une première adaptation de ces règles tenant compte de la seule présence de la Grèce.

7. *Commission.*

Le nombre des membres de la Commission est actuellement fixé à treize en vertu de l'article 10 du traité de fusion modifié par la décision du Conseil du 1er janvier 1973 suite à l'élargissement. Ce même article prévoit que ce nombre peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité. Donc une éventuelle augmentation du nombre des membres pour rencontrer les exigences de l'adhésion n'exige pas une adaptation du traité et pourrait être réalisée par un simple acte de droit dérivé.

Mais faut-il vraiment augmenter ce nombre? Le traité prescrit que la Commission « doit comprendre au moins un national de chacun des États membres sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même État soit supérieur à deux ». C'est par un « gentlemen's agreement » que les grands États ont actuellement — comme à l'origine dans la Commission de neuf membres de la CEE à six — deux membres alors que les autres en ont un seul. Une Commission moins nombreuse, comprenant un seul ressortissant de chaque État, verrait ses travaux collégiaux facilités; le fait de ne pas tirer des conséquences du différent poids des États membres serait d'autre part conforme à la nature indépendante de cette institution.

8. *Cour de justice.*

La Cour de Justice, commune aux trois Communautés, est formée depuis l'élargissement de 1973 de neuf juges et quatre avo-

cats généraux (elle était formée dans sa composition originale, lorsque la Communauté comprenait six États membres, de sept juges et deux avocats généraux). Le Conseil, statuant à l'unanimité sur demande de la Cour, peut augmenter aussi bien le nombre des juges que celui des avocats généraux (art. 32 et 32 bis CECA, 165 et 166 CEE, 137 et 138 Euratom). Les traités ne prévoient cependant aucune condition de répartition nationale pour la nomination de ces hauts magistrats, dont le nombre n'est pas formellement lié au nombre des États membres. C'est, ici également, par un « gentlemen's agreement » qu'actuellement la Cour est composée d'un juge ressortissant de chacun des États membres et d'un avocat général ressortissant de chacun des quatre « grands ».²

L'adhésion implique logiquement, bien que ce ne soit pas prescrit par les textes, l'augmentation des juges et/ou des avocats généraux afin de permettre à un magistrat ressortissant du ou des nouveaux États membres de faire partie de la Cour.

Un problème particulier se pose toutefois en ce qui concerne une éventuelle augmentation du nombre des juges; il réside dans le fait que la Cour, pour être en mesure de délibérer valablement, doit être composée d'un *nombre impair* de juges. Ainsi, dans la Communauté originale de six États membres il y avait sept juges; et lors des négociations de 1971-72 relatives à l'adhésion des quatre États candidats (y compris la Norvège) portant le nombre d'États membres à dix, il avait été prévu que la Cour soit composée de onze juges; en fait, c'est par la fixation du nombre des avocats généraux que l'on concilie la nécessité d'assurer un nombre impair de juges et le souci de permettre la présence de deux magistrats ressortissants de chacun des grands États.

Une augmentation des magistrats est en tout cas nécessaire, vu la surcharge de travail de la Cour. Et puisque son activité augmentera du fait même de l'élargissement, il faudra songer le cas échéant à d'autres moyens d'y remédier.

9. *Autres organes et entités créés par les traités.*

L'élargissement entraînera la nécessité d'assurer la participation de représentants ou ressortissants des nouveaux États membres aux divers organes créés par les traités.

Il conviendra d'adapter les articles 194 alinéa 1 CEE et 166 alinéa

² Dans la Communauté originale, où les avocats généraux étaient deux, l'un était français et l'autre allemand; la Cour comprenait en revanche deux juges italiens.

1 Euratom pour faire participer des ressortissants des nouveaux États membres au Comité économique et social. La Grèce et le Portugal peuvent revendiquer 12 sièges comme la Belgique; l'Espagne un nombre supérieur, mais inférieur aux 24 sièges attribués aux grands pays.

Bien que les articles 18 CECA et 134 § 2 Euratom ne fassent pas référence à la nationalité des membres du Comité consultatif CECA et du Comité scientifique et technique Euratom, il sera évidemment nécessaire de faire place à des nationaux des nouveaux États membres: cela comportera vraisemblablement une adaptation des deux articles pour augmenter le nombre global de leurs membres.

En ce qui concerne la Banque européenne d'investissement, dont font partie tous les États membres en vertu de l'article 129 CEE, les nouveaux États membres, *ipso jure*, en deviendront membres et participeront à son Conseil des gouverneurs en la personne du ministre qu'ils auront désigné conformément à l'art. 9 du Protocole de la Banque. À cet effet aucune adaptation des dits articles 129 et 9 n'est requise. Il faudra en revanche adapter l'article 3 du Protocole qui donne la liste nominative des membres, l'art. 11 qui fixe par État membre le nombre des administrateurs et l'article 12 en tant qu'il fixe le nombre de voix nécessaires pour atteindre la majorité qualifiée au sein du Conseil d'administration.³

ADAPTATIONS VISANT A ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ ÉLARGIE

10. *Position du problème.*

Les adaptations mécaniques indiquées dans le chapitre précédent ne prêtent pas à de grandes discussions. Mais on peut imaginer également que l'augmentation sensible du nombre des États membres (le double de ceux de la Communauté dans sa composition originale) et l'intégration des nouveaux dans l'ensemble existant rendent souhaitables, voire nécessaires d'autres modifications des traités pour que la Communauté puisse bien fonctionner et faire face dans des délais et des conditions raisonnables à toutes ses responsabilités.

³ Il faudra aussi adapter l'art. 4 qui fixe le capital de la Banque et la partie de celui-ci à souscrire par les divers États membres. Il est intéressant de noter que cet article prévoyait déjà dans son § 2 la nécessité de son adaptation en cas d'élargissement: « L'admission d'un nouveau membre entraîne une augmentation du capital souscrit correspondant à l'apport du nouveau membre ».

Il peut s'agir de modifications portant :

a) soit sur d'autres dispositions d'ordre institutionnel :

Exemples :

- (i) Le vote à l'unanimité : pour faciliter la prise de décisions du Conseil, dans certains domaines, ne faudrait-il pas prévoir qu'il décidera dorénavant à la majorité qualifiée ?
- (ii) Le choix de la forme des actes : l'article 100 CEE impose la directive ; le Conseil ne pourrait-il être autorisé à utiliser également le règlement si celui-ci lui paraît un mode plus efficace et plus approprié de faire pénétrer une réglementation communautaire dans les États membres ?

b) soit sur des dispositions de droit matériel :

- (i) Le champ d'application de la politique agricole commune résulte de l'annexe II du traité CEE. Si, dans un nouvel État membre, une partie importante de la population rurale vivait d'un produit ne figurant pas sur cette annexe, ne conviendrait-il pas de l'y ajouter ?
- (ii) Les transports maritimes ne tombent dans le champ d'application de la politique commune des transports que si le Conseil en décide ainsi à l'unanimité. La Grèce ayant une flotte de commerce dont le tonnage est égal aux deux tiers du tonnage des Neuf, ne faudrait-il pas faire passer les transports maritimes du paragraphe 2 au paragraphe 1 de l'article 84 pour les faire bénéficier d'une politique commune (notamment à l'égard des pays tiers) et pour éliminer les distorsions pouvant découler d'une différence de législations nationales ?

Une question préalable se pose : sur quelle base juridique ces adaptations devraient-elles être effectuées ?

Nous essayerons d'y répondre d'abord en ce qui concerne le traité CEE. Les considérations qui suivent sont cependant à étendre au traité Euratom, dont les articles 204 et 205 relatifs l'un à la révision du traité et l'autre à l'admission de nouveaux membres sont identiques, respectivement, aux articles 236 et 237 CEE.

Il sera traité à part du traité CECA au paragraphe 18.

11. *Bases juridiques possibles.*

Dès l'abord, on est tenté de penser à l'article 237 CEE. C'est ce texte, en effet, qui décrit la procédure d'adhésion ; il dispose, plus précisément, dans son alinéa 2 que, après que le Conseil a accepté la demande d'adhésion d'un nouvel État,

« Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur ».

La procédure de l'article 236 est également envisageable. C'est la procédure normale de révision du traité. Elle peut être appliquée en toute occasion; rien n'interdit donc d'y avoir recours à l'occasion d'une adhésion.

Formellement les deux procédures ne sont pas très différentes. Dans leur phase finale, qui est essentielle, elles sont même identiques: une conférence des États après une prise de position favorable du Conseil, conclut un accord qui est ensuite soumis à ratification par chacun d'eux suivant leurs règles constitutionnelles respectives. Dans la phase initiale l'article 236 prévoit une initiative de la Commission ou d'un État membre et une consultation du Parlement sur l'objet de la révision; dans l'article 237, la Commission est seulement consultée, mais non le Parlement, bien qu'en fait celui-ci soit normalement appelé à donner son opinion (voir, dans le cas de la Grèce, les débats du Parlement européen dans sa séance du 10.3.76).

Politiquement cependant, il peut paraître plus opportun, à première vue, d'utiliser l'article 237 plutôt que l'article 236, parce que le premier indique mieux qu'il s'agit d'une modification des traités qui est, d'une part, limitée et, d'autre part, strictement liée à l'adhésion, alors que toute autre modification des chartes fondamentales sur la base de l'article 236 pourrait soit se heurter à un refus absolu de la part de certains États membres, soit au contraire donner lieu à une mise en cause des fondements de la Communauté européenne.

12. *Les limites juridiques d'utilisation de l'article 237.*

— A) *Notion d'adaptation: respect des principes fondamentaux des traités.*

Il n'est pas douteux que les modifications que cet article permet d'apporter au traité CEE sont limitées. Cela résulte clairement des termes de l'alinéa 2 précité de l'article 237: tout d'abord, le concept d'adaptation est plus restreint que celui de « modification »; ensuite, il doit exister un lien de cause à effet entre l'admission et l'adaptation.⁴

⁴ Ce lien d'ailleurs des nuances selon les versions linguistiques:

... die erforderlich werdenden Anpassungen ...

... gli adattamenti ... da questa determinati ...

... de daaruit (de toelating) voortvloeiende aanpassingen ...

... the adjustments ... necessitated thereby ...

... de tilpasninger ... som optagelsen medfører ...

Le terme « adaptations » conduit certainement à exclure toute modification des traités, même justifiée par l'adhésion, qui porterait sur les principes fondamentaux de ces traités. L'adaptation consiste à mettre les traités en harmonie avec la situation nouvelle résultant de l'adhésion et, en aucun cas, à y apporter des changements profonds.

Sans prétendre être exhaustif, on peut estimer qu'à tout le moins ces principes fondamentaux comprennent :

- les quatre libertés (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux);
- les caractéristiques fondamentales du droit communautaire : applicabilité directe, primauté sur le droit national;
- la structure des institutions existantes ainsi que leurs relations entre elles.
- les autres principes reconnus par la Cour comme fondamentaux.

13. — B) *Lien de causalité avec l'élargissement.*

Quant au lien de causalité entre l'admission d'un nouvel État membre et les adaptations que l'on désire apporter au traité, il ne suffit pas de dire qu'un tel lien doit exister; il faut encore préciser l'intensité qu'il doit revêtir: faut-il un lien étroit au point que l'adhésion ne soit réellement possible que si l'adaptation a lieu, ou suffit-il d'un lien plus lâche, en ce sens que l'adhésion soit seulement rendue plus facile et qu'elle ait de meilleures chances de succès grâce aux adaptations apportées au traité?

Lors de la négociation de la première adhésion, en 1970-1972, il est manifesté que c'est la première conception, la plus stricte, qui a prévalu. Il suffit, pour s'en rendre compte, de lire les articles 10 à 23 de l'acte d'adhésion qui comportent uniquement les adaptations mécaniques rigoureusement imposées par l'adhésion.

Mais cette conception stricte résulte-t-elle d'une interprétation juridique ou d'un choix politique? Rappelant le point 13 du communiqué de la Haye du 2 décembre 1969 et la déclaration de M. Harmel lors de l'ouverture des négociations, Puissochet (*L'élargissement des Communautés européennes*, p. 45) met l'accent sur le second aspect: « le principe essentiel "écrit-il" est celui formulé en termes politiques sous le nom d'« acceptation de l'acquis communautaire ».

La doctrine n'est pas d'un grand secours dans ce domaine. Les principaux commentateurs des traités se bornent en général à paraphraser l'art. 237 ou à se référer à la conception stricte qui a prévalu en 1970/1972.

À la réflexion, on ne voit pas en vertu de quels arguments juridiques on rejeterait des adaptations qui, tout en allant au-delà de la simple adaptation mécanique, n'en seraient pas moins réellement « entraînées par l'adhésion ».

Dans un cas, textuellement très semblable, la Cour de Justice a milité pour une interprétation large. Il s'agit du quatrième alinéa de l'article 165 CEE qui prévoit que le Conseil peut, par une procédure simplifiée, et donc sans qu'il soit fait recours à l'article 236, augmenter le nombre des juges et « apporter les *adaptations nécessaires* aux alinéas 2 et 3 » dudit article : le nombre des juges ayant été augmenté par l'acte d'adhésion, le Conseil s'est laissé convaincre par la Cour, non sans difficulté d'ailleurs, que cette augmentation rendait nécessaire une adaptation du troisième alinéa de l'article 165 de façon à permettre que certaines questions préjudicielles soient jugées par des chambres et non par le « plenum ».

On peut donc dire, en première approximation, que l'article 237 permet des adaptations du traité allant au-delà des adaptations mécaniques réalisées par les articles 10 à 23 de l'Acte d'adhésion et que le concept est relativement large. Pour autant que les deux conditions d'application de cette disposition (« adaptation » n'affectant pas les principes fondamentaux du traité-entraînée par l'adhésion), sont réunies, ses limites effectives sont à tracer avec une certaine marge d'appréciation.

Les possibilités ouvertes par l'article 237 paraissent de nature à répondre pleinement à une exigence essentielle : adapter, à l'occasion de l'adhésion, les traités de manière à ce que, nonobstant son extension, la Communauté reste aussi dynamique et efficace ou même retrouve le dynamisme et l'efficacité que les auteurs des traités s'étaient efforcés d'assurer.

Il faut par contre écarter une conception trop large de l'article 237 qui donnerait soit à des États membres, soit à des pays adhérents, soit aux uns et aux autres agissant en collusion, le droit de demander des adaptations allant non dans le sens du renforcement mais d'un affaiblissement de la Communauté.

Ainsi dans l'exemple a-(i), à la page 88, un État adhérent pourrait-il exposer que telle matière est pour lui d'une importance tellement vitale pour son économie (une production agricole, par exemple) que la règle de la majorité qualifiée prévue au traité n'est pas satisfaisante et devrait être modifiée dans le sens de l'unanimité.

Ou bien, dans l'exemple b-(ii) à la page 88, des pays membres pourraient soutenir que les différences de tonnage et de régime entre la flotte de l'État adhérent et la flotte des États membres

actuels sont tellement grandes et paraissent si difficiles à concilier, même à long terme, qu'il vaudrait mieux exclure totalement les transports maritimes du champ d'application du traité.

De tels arguments devraient être contrecarrés en faisant valoir que pareilles modifications n'auraient pas pour objet de faciliter à la Communauté élargie l'accomplissement de ses tâches, mais à le rendre plus difficile, voir à lui soustraire une compétence (actuelle ou potentielle).

Dans ces conditions et sans pour autant épouser la conception stricte qui a prévalu en 1972, il faut ouvrir prudemment la voie des adaptations à réaliser selon l'article 237, dont le but doit rester celui d'assurer le bon fonctionnement de la Communauté élargie. D'autres modifications, que l'adhésion rendrait seulement désirables, seraient effectuées selon l'art. 236. En rappelant cette possibilité, nous espérons que la révérence des États membres, spécialement des fondateurs, vis-à-vis des chartes fondamentales, les incitera à une prudence suffisante.

14. *Recours à la majorité qualifiée*

A) *Retour à la pratique du vote à la majorité.*

Tout élargissement implique une plus grande difficulté de dégager un consentement commun et donc un alourdissement du processus décisionnel du Conseil. Cet alourdissement est accru en raison de la pratique instaurée au sein du Conseil de décider à l'unanimité, également là où les traités prévoient un vote majoritaire.

Cette pratique s'est développée suite à la crise de 1965 qui a débouché sur un constat de désaccord dénommé par euphémisme « compromis » de Luxembourg. Le point de départ était la contestation par la France du recours au vote à la majorité sur toutes questions censées être d'intérêt vital pour un État membre. C'est sur ce point que fut constaté le désaccord; mais tous acceptèrent l'idée qu'il fallait du moins faire tout effort pour parvenir à une décision unanime. De plus, dans la pratique, le Conseil ne se préoccupa même plus de vérifier si une décision soulevait ou non des questions d'intérêt vital par un État membre et finit par ne prendre des décisions, fussent-elles d'intérêt mineur, qu'à l'unanimité. Seules les décisions budgétaires et d'autres rares exceptions échappaient à cette règle.

Lors du sommet de Paris de décembre 1974 les chefs de gouvernement estimèrent que, pour améliorer le fonctionnement du Conseil, il convenait « de renoncer à la pratique qui consiste à subor-

donner au consentement unanime des États membres la décision sur toute question, quelle que puisse être leur position respective à l'égard des conclusions arrêtées à Luxembourg le 28 janvier 1966 » (§ 6 du communiqué). Une évolution encourageante s'est développée ensuite et semble s'être accentuée récemment. Un nombre croissant de décisions sont prises à la majorité, puisqu'elles ne soulèvent pas des questions politiques importantes et qu'il n'y a pas de justification sérieuse permettant à un État membre d'insister pour une décision unanime.

Il reste cependant encore du chemin à parcourir. Les États membres insistent pour une décision unanime dans des cas qui ne semblent pas les affecter dans un intérêt vital. Certaines sessions du Conseil ont l'allure de conférences traditionnelles de négociations internationales. Certaines délégations s'enferment dans la défense de leur intérêt national, de telle sorte que l'on finit par devoir assembler les divers intérêts nationaux divergents par voie de compromis négociés, au lieu de chercher de dégager l'intérêt de la Communauté dans son ensemble, comme il est possible lorsque toutes les délégations se comportent comme les membres d'une institution communautaire.

Il est évident que les inconvénients de tels comportements se trouveront accrus par l'augmentation du nombre des États membres. Il faut donc que l'évolution amorcée depuis 1975 se poursuive et que l'on retourne à la règle majoritaire dans un esprit de loyauté vers la Communauté. Cet esprit exige d'une part que l'État membre minoritaire n'exagère pas l'importance de l'intérêt national qu'il prétend menacé et qu'il est tenté de défendre jusqu'à l'extrême. Ce même esprit exige d'autre part que l'on tienne dû compte de l'intérêt de la minorité. De même qu'on l'a toujours fait, il faudra continuer à chercher dans toute la mesure du possible d'arriver à des décisions prises d'un commun accord.

15. *B) Adaptations des traités pour étendre la règle de la majorité. Cas où elles ne semblent pas justifiées.*

L'extension du vote à la majorité trouve une limite juridique dans la mesure où les traités eux-mêmes exigent pour de nombreuses décisions l'unanimité.

Or, si pour la plupart de ces décisions la règle de l'unanimité répond à une nécessité profonde, qui n'est pas remise en question du fait de l'élargissement de la Communauté, pour un certain nombre d'entre elles une telle nécessité n'est pas du tout évidente et

rien ne s'oppose donc à ce que l'on substitue à l'unanimité la majorité qualifiée: il s'agit là d'une adaptation justifiée par l'adhésion, puisqu'elle a pour objet d'assurer au processus décisionnel communautaire son efficacité malgré le passage du nombre des membres du Conseil de six à neuf et finalement à douze.

Nous indiquons ci-après une liste d'articles du traité CEE et des autres traités⁵ où le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée semble impossible à proposer pour les raisons qui seront explicitées ci-après:

- a) parce qu'il s'agit de modifier ou de compléter le traité:
- art. 138 § 3 et 108 § 3 Euratom (élections du Parlement européen au suffrage universel direct);
 - art. 201 alinéa 3 et 173 alinéa 3 Euratom (remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres à la Communauté);
 - art. 76 Euratom (modification du chapitre VI relatif à l'approvisionnement);
 - art. 85 Euratom (adaptation des règles sur le contrôle de sécurité);
 - art. 90 Euratom (adaptation des règles sur la propriété de la Communauté).
- b) parce qu'il s'agit d'élargir la Communauté ou de lui associer des États, pays ou territoires extérieurs:
- art. 237 alinéa 1, 205 alinéa 1 Euratom (admission de nouveaux membres);
 - art. 136 alinéa 2 (association des pays et territoires d'outremer);
 - art. 238 alinéa 2, 206 alinéa 2 Euratom (associations avec des États tiers ou des organisations internationales).
- c) parce qu'il s'agit de déterminer le champ d'application matériel ou territorial du traité:
- art. 59 alinéa 2 (extension de la libre prestation des services aux ressortissants des pays tiers);
 - art. 223 § 2 (fixation de la liste du matériel de guerre soustrait à certaines dispositions du traité);
 - art. 227 § 2 (extension de certaines dispositions du traité aux départements français d'outremer);
 - art. 235, 203 Euratom (adoption de dispositions pour réaliser un

⁵ Lorsque le numéro de l'article est seul mentionné, sans préciser le traité, il s'agit du traité CEE.

objet de la Communauté, lorsque le traité n'a pas défini les pouvoirs d'action).⁶

d) parce qu'il s'agit de modifier la structure des institutions:

- art. 10 § 1 traité de fusion (modification du nombre des membres de la Commission);
- art. 165 alinéa 4, 137 alinéa 4 Euratom (augmentation du nombre des juges)
- art. 166 alinéa 3, 138 alinéa 3 CEEA (augmentation du nombre des avocats généraux).

e) parce qu'il s'agit de décisions institutionnelles importantes:

- art. 12 alinéa 2 fusion (décision qu'il n'y a pas lieu à remplacement d'un commissaire);
- art. 194 alinéa 2, 166 alinéa 2 Euratom (nomination des membres du Comité économique et social);
- art. 217, 120 Euratom (régime linguistique).

f) parce que l'on entend protéger l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique notamment dans l'intérêt des États membres:

- art. 56 § 2 (coordination des dispositions législatives prévoyant un régime spécial pour les étrangers, justifiées par des raisons d'ordre public etc.);
- art. 24 § 2 et 25 § 3 Euratom (régime du secret).

16. C) *Cas où le passage à la majorité qualifiée apparaît justifié.*

Les cas où le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée apparaît défendable et possible sont les suivants:

a) Art. 28 alinéa 1 (modification ou suspension autonome des droits de douane). Il n'est pas logique d'exiger l'unanimité alors que les mêmes décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée dans le cadre de la politique commerciale (art. 113) ou de la politique agricole (art. 43).

b) Art. 51 et 121 (sécurité sociale des travailleurs migrants): il s'agit de mesures particulières visant à réaliser la libre circulation des travailleurs dont le principe est déjà posé par l'art. 48 et qui est réalisée sur la base d'actes pris par le Conseil à la majorité simple (art. 49).

c) Art. 103 § 2 et 4 (mesures de politique de conjoncture appro-

⁶ On pourrait envisager par l'article 235 un partage horizontal analogue à celui qui est suggéré à la page 27 pour l'article 100; l'ouverture d'un nouveau domaine à la compétence de la Communauté serait décidée à l'unanimité; la législation postérieure serait arrêté ensuite à la majorité qualifiée.

priées à la situation; mesures à prendre en cas de difficultés survenues dans l'approvisionnement de certains produits). On ne voit pas très bien pourquoi ces pouvoirs de politique économique seraient traités différemment des pouvoirs en matière agricole ou de transports ou commerciale, à exercer à la majorité qualifiée. Certes, l'art. 103 ne définit pas de critères précis, mais on ne peut pas dire non plus que par exemple les critères de l'art. 110 limitent beaucoup les pouvoirs du Conseil en matière de politique commerciale. De surcroît, l'art. 103 est spécialement conçu pour des mesures à adopter d'urgence.

d) Art. 126 b) (missions nouvelles à confier au Fonds social). Il s'agit en effet de déterminer des missions à l'intérieur du mandat du Fonds, tel qu'il est défini à l'art. 123.

e) Art. 209, 183 Euratom (règlements financiers). Dans la mesure où ils contiennent des dispositions de technique financière et comptable, ces textes doivent pouvoir être adoptés à la majorité qualifiée tout comme le budget lui-même, à l'établissement et à l'exécution duquel ils sont relatifs. Ces textes doivent être de temps en temps modifiés en vue de répondre à des situations nouvelles: il faut éviter tout risque de blocage qui porterait préjudice à l'action de la Communauté.

- f) Art. 7 alinéa 1 Euratom (programmes pluriannuels);
47 alinéa 4 et 48 id. (entreprises communes);
69 alinéa 1 id. (fixation de prix).

Ces dispositions, dont la plus importante est l'art. 7 qui concrétise la politique de recherche atomique de la Communauté, sont dans leur substance identiques à celles du traité CEE relatives à la mise en œuvre de politiques communes.

17. D) *Cas qui soulèvent des difficultés.*

L'art. 100 vise le rapprochement des législations qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. Il serait évidemment très souhaitable, étant donné la large application qu'il est fait de cet article, que l'unanimité soit remplacée par la majorité qualifiée et il faut reconnaître que dans de nombreux secteurs il n'y aurait aucun inconvénient théorique ou pratique à ce qu'il en soit ainsi. L'élimination des entraves techniques dans le domaine des denrées alimentaires peut d'ailleurs, en droit, être réalisée à la majorité qualifiée sur la base de l'art. 43 quand il s'agit de produits agricoles. Mais il faut reconnaître que le domaine d'application de cet article est si vaste (il pourrait per-

mettre par exemple d'harmoniser des dispositions de droit pénal si cela s'avère nécessaire pour le fonctionnement du marché commun qu'il sera probablement difficile de faire accepter cette modification.

On peut se demander si cette difficulté ne pourrait être surmontée en distinguant, à l'intérieur de l'article 100, des matières qui continueraient à être traitées à l'unanimité et d'autres sur lesquelles il serait, par contre, décidé à la majorité qualifiée.

Diverses solutions peuvent être envisagées et, en particulier, un partage soit vertical, soit horizontal de la matière couverte :

- partage *horizontal* : les principes essentiels de la législation, pour toute la matière, seraient décidés à l'unanimité; la législation en quelque sorte secondaire serait adoptée à la majorité qualifiée;⁷
- partage *vertical* : certaines matières, limitativement énumérées, relèveraient d'une procédure de vote. Les autres de l'autre procédure;

Une solution consisterait à prévoir comme règle la majorité qualifiée et comme exception l'unanimité lorsque la matière relève, dans un État membre au moins, de dispositions législatives : c'est le système déjà suivi par les articles 56 § 2 et 57 § 2 (coordination de législations intéressant le droit d'établissement); par ailleurs, l'impact sur les dispositions législatives d'un État membre a déjà un intérêt dans le texte actuel de l'art. 100 car il rend obligatoire la consultation du Parlement et du Comité économique et social. Il faut cependant relever que les cas d'application de la « règle » de la majorité qualifiée risquent d'être plus rares que les « exceptions ».

Une autre solution assez séduisante consisterait à prévoir comme règle la majorité qualifiée et, à titre exceptionnel, l'unanimité, lorsque la réglementation envisagée par la Communauté, quelle que soit la matière sur laquelle elle porte, est de nature à affecter, dans les États membres :

- l'ordre public,
- la sécurité publique,
- et la santé publique,

c'est-à-dire des intérêts que les auteurs du traité ont manifestement entendu privilégier (cf. articles 36, 48 § 3, 56).

L'unanimité devrait rester en tout cas pour l'harmonisation des législations fiscales, qu'elle se fasse au titre de l'art. 100 (imposition directe) ou de l'art. 99 (imposition indirecte). Bien que la législation fiscale ne mette normalement pas en cause les intérêts privilégiés susmentionnés, la souveraineté fiscale des États membres ne paraît

⁷ voir note à la page 24.

pas pouvoir être affectée, au stade actuel de développement communautaire, par des décisions majoritaires du Conseil de la Communauté.

Toute harmonisation fiscale est, à ce propos, de nature à avoir des effets plus ou moins importants sur le produit même de l'impôt dans les États membres. Or on sait que le partage de l'ensemble du « gâteau » fiscal entre les États membres et la Communauté est soumis à la procédure très particulière de l'art. 201. Le consentement à l'impôt est, de plus, une des prérogatives les plus essentielles des Parlements nationaux.

18. E) *Traité CECA.*

L'art. 98 du traité CECA stipule que le Conseil fixe à l'unanimité « les conditions de l'adhésion ». Il ne parle pas explicitement d'« adaptations », mais il faut bien admettre qu'il est légitime de les apporter dans la mesure où elles sont nécessitées par l'adhésion et qu'il faut entendre par telles non seulement les adaptations mécaniques, mais également les autres nécessaires à assurer l'efficacité de la Communauté élargie. Toutefois, il convient d'agir ici peut-être avec plus de prudence que dans les domaines des deux autres traités, puisque l'art. 98 CECA attribue le pouvoir de fixer les conditions d'adhésion à la Communauté seule, agissant par l'intermédiaire du Conseil, sans intervention des États membres et leurs parlements.

D'autre part, le système institutionnel de ce traité est différent de celui du traité CEE. Il s'agit d'un « traité-règles » ou « traité-loi » dans lequel les règles qui déterminent l'activité de la CECA sont stipulées dans le traité lui-même. Les institutions de la CECA se limitent à appliquer ces règles et n'édicte guère de règles supplémentaires.

Cette situation explique le rôle prédominant de la Commission dans le domaine de la CECA. C'est à elle qu'il appartient d'appliquer les règles prévues au traité. Souvent elle peut agir toute seule; dans d'autres cas elle doit consulter le Conseil; rarement il lui faut un avis conforme que le Conseil prend, selon les cas, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité.

Ce n'est donc que dans ce tout dernier cas (avis conforme à l'unanimité) que l'on devrait s'interroger sur la nécessité de transformer cette unanimité en majorité qualifiée. À la réflexion, cette modification n'apparaît cependant pas opportune en raison, d'une part, du conseil de prudence donné ci-dessus et du fait qu'il ne semble pas,

d'autre part, que la pratique ait jamais révélé des difficultés à cause de la nécessité que le Conseil émette certains avis conformes à l'unanimité.

On pourrait plutôt se limiter à étendre à la CECA la règle stipulée à l'article 148 § 3 CEE et 118 § 3 Euratom que l'abstention ne fait pas obstacle à l'unanimité.⁸

Le seul cas où il faudrait passer de l'unanimité à la majorité qualifiée est celui de l'adoption des règlements financiers, faisant l'objet de l'art. 78 septimo calqué sur les articles correspondants des traités CEE et Euratom, cités au § 4 e).

19. *Autres remèdes envisagés pour améliorer le fonctionnement du Conseil.*

D'autres remèdes ont été suggérés par des personnalités européennes pour améliorer le fonctionnement du Conseil.

Une première formule, de portée limitée, viserait à créer au sein du gouvernement de chaque État membre un *Ministre des affaires européennes*, qui aurait une vue d'ensemble de toutes les questions traitées dans le cadre du Conseil et dès lors une meilleure compréhension de l'intérêt de la Communauté.

Cette solution soulèverait sans doute des problèmes internes à chaque État membre pour déterminer les pouvoirs du ministre européen sur le plan horizontal par rapport au ministre des affaires étrangères et aux ministres sectoriels auxquels il devrait reprendre certaines compétences; elle ne faciliterait d'autre part l'adoption des décisions au Conseil que dans la mesure où ces ministres européens disposeraient d'une certaine liberté d'action et ne seraient donc pas liés par des mandats impératifs de leur gouvernement ou de leur parlement respectifs.

La formule des « *directoires* », suivant laquelle certaines décisions seraient prises par certains États membres seulement, qui agiraient comme chargés de mission par la Communauté dans son ensemble, n'affecterait en réalité pas seulement le fonctionnement du Conseil, mais retrancherait aussi dans des compétences de la Commission. Avancée sans trop de conviction par les représentants de certains grands États et rejetée catégoriquement par l'ensemble des autres, cette formule — sauf révision des traités — ne pourrait avoir

⁸ L'art. 28 CECA applique déjà cette règle aux dispositions institutionnelles calquées sur celles des traités CEE et Euratom, dans lesquels c'est le Conseil lui-même qui prend la décision.

qu'une portée limitée: certaines négociations internationales dans des domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de la Communauté, soumises à la seule obligation de coordination de l'action des États membres au sens de l'art. 116 CEE, pour lesquelles il n'aurait pas été possible d'obtenir une invitation étendue à tous les États membres. Encore faudrait-il prendre certaines précautions: coordination préalable et présence des institutions pour éviter que des sujets de compétence communautaire éventuellement soulevés soient traités en dehors d'elles. En tout cas, un tel procédé ne semble guère pouvoir contribuer à pallier les difficultés de fonctionnement de la Communauté.

Dans son rapport sur l'Union européenne, Monsieur TINDEMANS a demandé que le rôle important du *Comité des représentants permanents* soit officiellement reconnu; il a proposé que « lorsqu'il apparaît, au niveau du Coreper, un consensus entre les pays membres et la Commission sur une décision à prendre, elle puisse être prise à ce niveau *par délégation du Conseil* » (point V F 3 du rapport).

Les avantages de cette solution apparaissent minimes. À l'heure actuelle, lorsque la situation décrite par M. TINDEMANS se présente, le projet de décision est soumis en « point A » à n'importe lequel des Conseils les plus proches ou bien est prise par la voie de la procédure écrite. La solution proposée ne permettrait au mieux que de gagner quelques jours.

Les inconvénients de cette formule sont les suivants:

a) Le Coreper est un organe de préparation des décisions du Conseil. Ses membres se consacrent à cette tâche importante avec beaucoup d'habileté, une connaissance approfondie des dossiers et la volonté d'aboutir à de bonnes décisions dans l'intérêt à la fois de leur pays et de l'Europe. Le Comité a donc acquis une influence décisive sur les décisions finales du Conseil. Mais il n'est pas lui-même une « institution » et n'a pas un pouvoir de décision propre (cf. art. 4 CEE). Pour réaliser la formule en discussion il faudrait réviser le traité. Au stade actuel est-il opportun, pour un résultat minime, de compliquer le schéma des structures de la Communauté en y ajoutant une institution supplémentaire?

b) La formule proposée semble exiger l'unanimité au Coreper. Il n'y a pas d'objection quand la décision doit être prise juridiquement à l'unanimité. Mais *quid* si le traité prévoit la majorité qualifiée? Alors que le Conseil ne pratique encore la majorité qualifiée dans son sein qu'avec circonspection, il est douteux qu'il accepte que le Coreper décide à sa place à la majorité qualifiée, c'est-à-dire sans

que les ministres des pays en minorité n'aient pas même usé de leur chance de convaincre leurs collègues.

20. *Exercice plus systématique des pouvoirs d'exécution par la Commission.*

Le traité CECA, étant un traité-règles, a pu confier la gestion de ses règles directement à l'Exécutif, ce qui explique le rôle réduit conféré au Conseil (et au Parlement européen) dans son domaine. Par contre le traité CEE, sauf pour le noyau central des quatre libertés et des règles de concurrence, a préféré indiquer des buts et charger les Institutions de les poursuivre à travers un processus législatif dans lequel le dernier mot est attribué au Conseil. Mais le principe que la gestion des règles législatives doit être normalement confiée à un « exécutif » siégeant en permanence, doté d'un appareil approprié, responsable devant le Parlement, inspire également le traité CEE. Non seulement, là où il définit directement des règles, il confie largement leur gestion à la Commission, mais il prévoit également à l'art. 155 dernier tiret que cette dernière « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ».

À juste titre le traité n'emploie pas le mot « déléguer » ou « délégation » à propos de l'opération par laquelle le législateur « confère » des compétences à la Commission. Autre chose est en effet l'activité législative que le traité attribue normalement au Conseil, autre chose est l'activité exécutive, pour laquelle la Commission a une vocation. Certes, le Conseil n'est pas obligé à concevoir ses textes de telle sorte qu'une activité exécutive soit confiée à la Commission. Il peut arrêter des mesures suffisamment détaillées pour qu'elles n'exigent pas de dispositions d'exécution. Il peut aussi se réserver un certain nombre de mesures d'exécution, qu'il jugerait par exemple politiquement sensibles. Mais il devrait le faire le moins possible. Il y a autrement le risque de voir gonfler son ordre du jour de questions qui pourraient être bien plus aisément et rapidement résolues par la Commission.

Il faut ajouter que certaines compétences d'exécution doivent déjà dans le système actuel être regardées comme relevant de la compétence de la Commission : c'est à elle par exemple qu'il appartient d'exécuter le budget (art. 205) et d'arrêter des mesures individuelles dans le domaine de la concurrence (articles 85 ss.) et dans d'autres domaines.

On sait que le Conseil, malgré des exhortations pressantes des chefs de gouvernement (§ 8 du Communiqué de Paris de décembre 1974) et d'autres déclarations officielles, a tendance à tout vouloir régler lui-même en détail dans l'acte de base ou se réserver les mesures individuelles d'exécution, et cela même dans certains domaines comme celui de l'exécution du budget, où, ce faisant, le Conseil empiète sur une compétence qui appartient déjà à la Commission.

Cette pratique, ajoutée au recours encore insuffisant au vote majoritaire, a fait du Conseil un véritable goulot d'étranglement.

Dans une Communauté à douze, dont l'action s'accroîtra encore par la nécessité de régler une série de questions intéressant les nouveaux pays, il sera encore plus nécessaire de décharger le Conseil des questions techniques de gestion. Une formule appropriée consisterait à adapter l'art. 155 dernier tiret en prévoyant que la Commission dispose automatiquement des compétences pour l'exécution des règles établies par le Conseil, sauf si ce dernier en décide autrement. Cette formule est suffisamment souple pour permettre au Conseil de se réserver certaines décisions, ou bien de prévoir que la Commission agisse assistée par des comités de représentants des États membres selon des modalités appropriées (simple consultation, ou des procédures comme celles du « comité de gestion » ou du « comité de réglementation »).

21. *Choix plus libre de la forme des actes.*

En général les articles des traités prévoient que leur mise en œuvre peut être effectuée par le moyen de l'un ou l'autre des instruments juridiques prévus à l'art. 189 CEE ou 161 Euratom (règlement, directive ou décision) ou ne contiennent aucune précision à ce propos, ce qui donne le même résultat. Mais d'autres articles prescrivent l'emploi exclusif d'un seul instrument: c'est le cas de l'art. 100 CEE qui prévoit pour l'harmonisation des législations ayant une incidence sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun exclusivement la forme de la directive.

Les auteurs du traité ont vraisemblablement imaginé que la directive, par sa souplesse (laissant libre l'État membre du choix de la forme et des moyens) se prêtait mieux d'autres actes à amener les États membres à modifier dans le bon sens des législations laborieusement mises au point dans les diverses instances nationales. Mais à l'expérience il s'est révélé d'une part que pour être acceptable, une directive d'harmonisation des législations doit nécessairement

entrer dans le détail, car dans une législation technique (généralement assez complexe) tout se tient et un État n'est disposé à modifier sa législation sacrifiant l'intérêt de certaines catégories économiques nationales que si les autres États lui apportent exactement les mêmes modifications. D'autre part, une directive même détaillée reste normalement un acte non directement applicable. Il faut donc que chaque État membre saisisse les instances compétentes — le plus souvent le Parlement — pour transformer la directive en disposition nationale. Mais les Parlements, appelés à exécuter des actes qui ne leur laissent plus aucune marge discrétionnaire et qui de surcroît portent sur des matières techniques, ont des réactions négatives: tantôt ils se désintéressent, d'où des retards considérables dans la mise en application, tantôt ils remettent en question les choix opérés au plan communautaire, entraînant leur État à enfreindre le traité. Il faut ajouter la difficulté du contrôle de l'application des directives par la Commission: il faut vérifier systématiquement, pour chaque État membre, en examinant un ensemble d'actes législatifs, réglementaires et administratifs dans les diverses langues nationales, si chaque article de la directive a eu une application correcte.

Ces inconvénients étant proportionnels au nombre d'États membres, ils seront évidemment accrus du fait de l'élargissement.

Sans vouloir nullement prétendre que l'harmonisation des législations devra se faire toujours par règlement directement applicable, des dispositions comme celles de l'art. 100 devraient être adaptées pour qu'elles laissent au législateur communautaire le choix de l'instrument juridique à utiliser dans chaque cas correct.

22. *Conception générale de la Communauté: unité et diversité*

La Cour de justice a mis en relief dans sa jurisprudence les principes de l'unité du droit et de son application uniforme dans toute la Communauté. Des tensions se sont cependant manifestées là où des différences de situations rendaient particulièrement difficile ou onéreuse l'application de la règle commune. De telles tensions risquent de s'accroître considérablement du fait de l'élargissement.

La formule de l'« *Europe à deux vitesses* » lancée par le chancelier BRANDT consisterait à prendre dans certains domaines des mesures communes qui ne s'appliqueraient que dans un nombre restreint d'États membres, les autres ayant la faculté de s'y associer à un stade ultérieur. La discipline du « serpent » monétaire aurait pu être un exemple d'une telle pratique.

Le danger de cette formule est double. Premièrement, s'il n'y a pas une combinaison d'efforts solidaires des États plus faibles restés en dehors et des États plus forts participant au système, les différences entre les uns et les autres, au lieu d'être peu à peu réduites, auront tendance à s'aggraver rendant ainsi permanente la mise des premiers à l'écart du système. Deuxièmement, au plan institutionnel, il y a le risque que la gestion du noyau plus intégré échappe aux institutions de la Communauté et donne naissance à un organe distinct auquel seuls les États membres plus forts participent. Dans l'exemple cité de la politique monétaire, les décisions sur la gestion du serpent sont adoptées par les ministres des finances des seuls États liés par cette discipline.

Se rendant compte de ce double danger, M. TINDEMANS, tout en préconisant dans le domaine économique et monétaire que les États en mesure de progresser ont le devoir de le faire et que les autres les rejoindront ensuite, a eu soin d'exiger, d'une part, l'accord préalable de tous sur le but à atteindre et une assistance des premiers aux seconds pour qu'ils puissent les rejoindre et, d'autre part, la communautarisation des décisions, en particulier au sujet du serpent (points III A 2 et 3 du Rapport).

Pour répondre aux mêmes préoccupations que celles qui sont à l'origine de l'« Europe à deux vitesses » mais ne présentant pas les mêmes inconvénients, l'idée peut être avancée d'une *clause de sauvegarde* générale et permanente permettant à la Commission d'autoriser un État membre, en cas de difficultés graves et persistantes, à adopter des mesures dérogatoires au traité lui permettant de rééquilibrer à terme la situation. Une telle clause générale a existé à l'art. 226 du traité CEE et à l'art. 135 de l'acte d'adhésion, mais elle était limitée aux périodes de transition prévues respectivement par le traité et par l'acte en question.

Étant admis, comme l'expérience le montre tous les jours, qu'il est de plus en plus difficile d'édicter des normes générales uniques valables pour toute la Communauté parce que les situations diverses dans lesquelles se trouvent les États membres les poussent à demander à l'avance un grand nombre de dérogations (le secteur des transports offre un excellent exemple de cette situation), on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux disposer d'une telle clause de sauvegarde permanente. Les États n'auraient ainsi plus de motif à refuser la norme générale.

L'avantage d'une telle solution serait que la dérogation dépendrait de la Commission et ne serait accordée que pour des raisons valables, après examen approfondi des motifs avancés par l'État

membre. D'autre part, comme il a été dit ci-dessus, la réglementation elle-même pourrait présenter le caractère de généralité qui doit caractériser les normes juridiques communautaires.

Le risque présenté par une telle clause est que la Commission sera soumise à des demandes pressantes des États membres et qu'elle aura la tâche difficile d'apprécier les mesures exactes (dans leur étendue et dans leur durée) que justifie réellement la situation. Si ces mesures de sauvegarde sont relativement nombreuses — et elles le deviendront fatalement — la Commission devra, en outre, les gérer, c'est-à-dire suivre leur application et y mettre un terme le cas échéant. Cela risque évidemment de créer des conflits entre elle et les États membres.

Ceci dit, la meilleure solution sera probablement d'approfondir la question de savoir dans quelle mesure la diversité des réalités économiques et sociales dans les États membres permettent de justifier une *application différenciée des règles communautaires*.

Il semble raisonnable d'admettre que des actes de droit communautaire dérivé peuvent contenir des clauses d'application différenciée, pourvu que les limites suivantes soient respectées :

a) *Limites posées par les traités*

On ne peut, par un acte de droit dérivé, déroger aux règles impératives du droit primaire; il n'est donc, par exemple, pas possible de « blanchir » des infractions aux traités. Il faudra en premier lieu respecter le principe de non discrimination, la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et les règles de concurrence (articles 7, 9, 30, 48, 52 ss., 67, 85 ss. CEE).

b) *Limites posées par la finalité de l'opération*

De façon générale, on ne peut, par des actes de droit communautaire, créer une situation qui est moins bonne que celle existant au moment de l'adoption de l'acte. Pour juger si tel est le cas, il faut se servir des critères définis par les dispositions des traités en vertu desquelles l'acte est pris. Ainsi une directive arrêtée sur la base de l'art. 54 g) CEE ne peut contenir des clauses dérogatoires qui rendraient moins équivalents, dans les États membres, les garanties exigées des sociétés pour protéger les intérêts des associés et des tiers.

c) *Limites résultant de la notion même de Communauté*

La notion même de Communauté implique que le résultat d'un acte de droit communautaire doit être, dans tous les États membres :

— équivalent

— au moins à terme.

En ce qui concerne l'*équivalence*, elle ne suppose pas toujours le même régime pour toute la Communauté. Il est ainsi légitime de traiter d'une façon différente des situations différentes, pour autant qu'on respecte les limites mentionnées sous a) et b): ainsi de tels traitements différenciés ne peuvent ni être discriminatoires ni, s'ils sont inclus dans une directive « article 100 », aggraver la situation en rendant plus difficile le fonctionnement du marché commun.

Si l'équivalence n'est atteinte dans toute la Communauté qu'*à terme*, cela permet de différencier l'application du régime communautaire dans le temps.

— Il n'est pas possible de créer des situations non-équivalentes dans des États membres sans qu'on fixe le délai pour mettre fin à ces non-équivalences.

— Les délais fixés pour l'application différentielle doivent être raisonnables. Ce qui est « raisonnable » ne peut, toutefois, être jugé que dans des cas d'espèce.

— Les délais peuvent être exprimés en termes de temps (une date) ou consister dans des conditions objectives (le régime « communautaire » ne s'applique qu'à partir du moment où, par exemple, un secteur économique dans l'État membre en cause a atteint un certain niveau du chiffre d'affaires).

— On peut se demander s'il est licite de remplacer un véritable délai par un article qui prévoirait un simple « rendez-vous », stipulant par exemple qu'avant une certaine date le Conseil ou la Commission examinera la situation pour voir si l'on peut mettre un terme à la différenciation.

MESURES TRANSITOIRES

23. *Comparaison entre le premier et l'actuel élargissement — La période de négociation.*

Le premier élargissement a été caractérisé — comme il a été souligné au paragraphe 2 de la première partie — par une période de transition brève (cinq ans); uniforme pour les nouveaux États membres et en principe valable pour tous les secteurs, Ce n'est que dans des cas exceptionnels (p. ex. pêche, beurre de Nouvelle Zélande) qu'ont été définis des mécanismes transitoires de plus longue durée.

On peut se demander si ce schéma est valable pour l'actuel élargissement. L'économie de la Grande-Bretagne et du Danemark était très comparable à celle de la Communauté originaire dans son ensemble; l'Irlande, déjà en relations économiques étroites avec la Grande-Bretagne, n'avait guère à craindre d'une ouverture à d'autres pays; la politique agricole commune paraissait de surcroît avoir été faite à sa mesure. Les économies de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne rencontrent, en diverse mesure, de plus sérieuses difficultés. La Communauté elle-même doit s'adapter à leur adhésion. Il faudra donc ménager des transitions plus longues, souples et diversifiées.

Pour disposer de plus de temps, un moyen à utiliser pourrait être celui de mettre à profit la période au cours de laquelle se dérouleront les négociations. Puisque celles-ci seront menées avec une volonté générale d'aboutir, il y aurait avantage à ce que, d'une part, chaque pays candidat entame ou accélère le rapprochement de ses législations et de ses politiques de celles de la Communauté et que, d'autre part, cette dernière prenne à l'avance un certain nombre de mesures qui faciliteront l'intégration des nouveaux membres: par exemple des mesures de politique agricole ou autres en faveur des régions méditerranéennes. On pourrait même songer à une aide financière de la Communauté à ces pays pour des modifications de structure visant à faciliter le dit rapprochement.

Une éventuelle action de ce genre pourrait prendre une forme soit contractuelle, basée sur l'art. 238 CEE, soit autonome, basée sur l'art. 235. La première formule ne pose aucune difficulté au plan juridique, l'art. 238 attribuant clairement à la Communauté le pouvoir de conclure « des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». Ce qui compte n'est pas le mot « association » (il y a bien au contraire aujourd'hui une tendance à conclure sur la base de cet article des accords dits « de coopération » ou « accords » tout court). Ce qui compte est le contenu extrêmement vaste qu'ils peuvent avoir, allant de la libéralisation des échanges à toute forme de coopération économique ou financière.

À ce dernier propos, on notera que s'il n'y avait pas d'intervention financière des États membres (comme c'était au contraire la règle jusqu'à une époque récente), et que la coopération en cause n'était qu'à la charge du budget de la Communauté, il n'y aurait pas besoin de faire un accord « mixte », c'est-à-dire conclu à la fois par la Communauté et ses États membres, mais il suffirait que l'accord soit conclu par la Communauté.

Si par contre l'on s'orientait vers une action autonome, celle-ci pourrait être basée sur l'art. 235. On peut en effet considérer, pour les raisons indiquées dans l'Introduction, l'adhésion d'un État européen démocratique, sur laquelle le Conseil se serait prononcé favorablement au titre de l'art. 237, comme un « objet de la Communauté ». On considérerait en outre l'action autonome de la Communauté comme nécessaire pour réaliser progressivement cet objet.

Il n'y aurait pas besoin d'une structure institutionnelle lourde pour gérer cette action. Il faudrait qu'il y ait une participation active de chaque État candidat. Si l'action est contractuelle, un organe ad hoc peut-être créé au titre des « procédures particulières » de l'art. 238. Si elle est autonome, les décisions appartiennent aux institutions de la Communauté (v. articles 4 et 189), mais on pourrait s'entendre avec le pays en cause pour que, en fait, il y ait une concertation avec lui.

24. *La période intérimaire*

Lors du premier élargissement, pendant l'année qui a séparé la signature de l'entrée en vigueur, les nouveaux États membres ont été progressivement associés aux décisions communautaires. Toutes les décisions d'une certaine importance étaient prises par le Conseil après consultations organisées au sein d'un « Comité intérimaire » dans lequel les représentants permanents des États membres siégeaient à côté des représentants des États adhérents. De plus, au cours des derniers mois de 1972, ces États ont largement participé (bien entendu sans voter) aux réunions du Conseil.

Dans les domaines de sa compétence, la Commission consultait elle aussi les États membres, qui ont pu à partir d'un certain moment participer, par exemple, aux réunions des comités de gestion agricoles.

De leur côté, les États adhérents consultaient la Commission sur toute mesure pouvant affecter l'action de la Communauté après l'adhésion.

Ce schéma, qui fonctionna d'une manière excellente pourra être appliqué tel quel au nouvel élargissement. En plus, si la période de négociation a été mise à profit pour amorcer le rapprochement des politiques et une coopération, éventuellement financière, entre la Communauté et le pays candidat, tout cela devra se poursuivre au cours de la période intérimaire.

25. *La période de transition. — Durée. Participation des nouveaux membres au fonctionnement des institutions.*

À l'entrée en vigueur du traité d'adhésion, commence la période de transition.

Nous avons déjà émis l'hypothèse qu'elle soit plus longue, souple et diversifiée. Une période de cinq ans a à peine suffi pour intégrer les États qui ont adhéré en 1972. Les six États membres originaires avaient bénéficié de la période de transition de douze ans prévue à l'art. 8 CEE, mais il l'ont pratiquement écourtée à dix ans par les « décisions d'accélération » et les règlements instituant le marché unique agricole. Il faudra vraisemblablement trouver une voie moyenne entre cinq et dix ans. Il faudra en outre introduire de la souplesse par un système s'inspirant par exemple de l'art. 8 précité, opportunément simplifié à la lumière de l'expérience acquise. Ainsi, au lieu de trois étapes, on pourrait se contenter de deux. Au lieu de prévoir la nécessité d'une décision positive du Conseil pour passer de la première à la deuxième étape (au risque d'un blocage prolongé), il conviendrait de prévoir le passage automatique, sauf décision négative du Conseil. De même que dans l'art. 8, la période de transition devrait finir automatiquement, sauf décision du Conseil de la prolonger ou abrégé.

En admettant qu'au cours de la période de transition (ou de la première étape de celle-ci), une partie des règles des traités ou du droit communautaire dérivé ne s'appliquent pas au nouvel État membre, est-il nécessaire que celui-ci participe au fonctionnement des institutions, lorsque celles-ci traitent de questions qui ne le concernent pas ?

A priori on serait tenté de donner à cette question une réponse négative. Mais si on l'approfondit, on découvre une réalité complexe et une série d'objections.

Rappelons que lors du premier élargissement, les nouveaux États membres ont participé dès l'adhésion (1er janvier 1973) à toutes les décisions communautaires, à l'exception toutefois du mécanisme du FED, puisqu'ils étaient restés en dehors de la Convention de Lomé I.

Il faut avant tout distinguer selon les institutions ou organes.

a) Dans la *Commission*, la *Cour de justice* ou la *Cour de comptes*, le membre grec ou portugais ou espagnol ne saurait être isolé juridiquement. Les membres de ces institutions ne sont, en effet, pas des représentants ou des délégués de l'État dont ils ont la nationalité, mais des personnalités indépendantes. Ils sont nommés par l'ensemble des gouvernements des États membres. L'élément

« nationalité » n'apparaît même pas dans les dispositions relatives à la Cour de justice ou à la Cour de Comptes.

Il faudrait donc modifier substantiellement les termes des traités pour permettre d'isoler des membres de ces institutions et les écarter de la prise de certaines décisions. Une telle modification constituerait sans aucun doute une régression.

Il faut ajouter que la mission de ces institutions présente en quelque sorte un caractère global et qu'il serait donc difficile d'en isoler certaines tâches. C'est particulièrement vrai pour la Cour de Justice ou la Cour des Comptes (une position sur un point de droit ou sur un point de technique financière a une valeur générale, non limitée à la question de fait à propos de laquelle cette position a été prise). Mais c'est vrai également de la Commission pour un grand nombre de ses activités. Si certaines d'entre elles sont isolables, il reste que la Commission est une institution collégiale fortement intégrée qui envisage l'ensemble des problèmes qui lui sont soumis en fonction de l'intérêt général de la Communauté.

b) Le *Parlement* est composé de députés désignés par les peuples de chaque État membre (indirectement aujourd'hui, directement demain, après son élection au suffrage universel).

Mais la nature de ses tâches et son comportement le rapprochent, en définitive, de la Commission et il paraît extrêmement difficile de distinguer, dans son ordre du jour, des points pour la discussion desquels les députés des nouveaux États devraient être provisoirement exclus.

c) Aux termes de l'article 2 du traité de fusion, « le *Conseil* est formé par les représentants des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres ». C'est au Conseil, d'autre part, qu'il appartient de prendre les grandes décisions nécessaires à la vie et au développement de la Communauté. Bien que constituant une institution unique, il est accoutumé de se réunir en formations spécialisées compétentes pour débattre sur un ordre du jour déterminé.

Il apparaît donc théoriquement possible, au niveau du Conseil, de faire une distinction entre les matières intéressant l'ensemble de la Communauté et celles qui ne concernent que les anciens États membres et de prévoir ainsi que le Conseil pourrait être constitué en conséquence de cette distinction.

À première vue, il semble suffisant de se demander s'il s'agit d'un domaine où le droit communautaire s'applique déjà au nouvel État membre ou d'un domaine où le droit communautaire ne s'y applique qu'à un stade ultérieur.

Dans le premier cas, le représentant du nouvel État membre doit

naturellement participer pleinement aux travaux du Conseil. Doit-il en être exclu dans le second cas? Une réponse négative n'est nullement évidente.

Il semble normal que le nouvel État membre participe à la prise des décisions de principe portant sur des matières auxquelles le traité d'adhésion ne s'applique pas encore mais dont la portée paraît devoir excéder la période de transition (ou la première étape). Il paraît, en effet, difficile de ne pas l'associer pleinement à la prise de telles décisions qui s'appliqueront normalement à lui à un stade ultérieur et en fonction desquelles, sans obligation juridique véritable, il est cependant souhaitable qu'il règle d'ores et déjà son action autonome.

En définitive, il apparaît que ne pourraient être réservées au Conseil restreint à neuf que les décisions dans des domaines où l'adhésion n'est pas encore valable, soit qu'elles constituent des décisions de principe à court terme, soit qu'elles constituent des mesures de gestion à court terme de décisions de principe à long terme.

On peut se demander si, pour faire statuer le Conseil dans une composition restreinte (à neuf), il faut prévoir l'abstention des trois nouveaux membres dans un gentlemen's agreement ou dans une disposition précise du traité d'adhésion. Dans ce dernier cas, il est nécessaire de distinguer entre :

- les décisions qui requièrent l'unanimité, i.e. l'accord des neuf,
- et les décisions qui requièrent la majorité qualifiée.

Pour cette deuxième catégorie, le traité devrait comporter, à côté des dispositions relatives au calcul de la nouvelle majorité qualifiée à douze, des dispositions particulières pour le calcul de la majorité à neuf (pondération éventuellement différente, niveau de la majorité qualifiée).

Les modalités retenues pour le fonctionnement du Conseil devraient naturellement être étendues aux comités (de gestion, de réglementation) assistant la Commission dans ses tâches exécutives.

Par simplicité, on a raisonné jusqu'ici comme si la première étape serait unique pour les trois nouveaux États membres (même date d'effet de l'adhésion, même durée) et comme si les règles non applicables à ces nouveaux États membres dès l'adhésion seraient identiques. En fait, il faut s'attendre à ce qu'il en sera autrement. Le problème sera donc sensiblement plus compliqué puisque le champ d'intervention du Conseil restreint serait en réalité fonction de trois facteurs :

- date de l'adhésion,
- matière concernées.

Au cours de la période de transition ou d'une partie de celle-ci, on pourrait donc avoir, selon les cas, l'intervention d'un Conseil à neuf ou à dix ou à onze.

Cette considération plaide en faveur d'une abstention par gentlemen's agreement plutôt que d'une abstention résultant d'un texte juridique.

CONCLUSION

Devant la perspective de l'adhésion des trois États méridionaux, deux écueils doivent être également évités.

Le premier consiste à minimiser les problèmes et à se dire que, au fur et à mesure où ils se présenteront, ils seront affrontés et résolus après l'élargissement. Cela signifierait nous exposer au risque de graves tensions, du blocage du processus décisionnel, de l'immobilisme de la Communauté se repliant sur l'acquis et renonçant à son développement, et finalement d'une remise en cause de l'acquis lui-même, sans profit pour quiconque. Il faut au contraire prendre conscience, avec lucidité, des problèmes réels et leur trouver à l'avance les meilleures solutions.

Le deuxième écueil consiste à prendre devant ces problèmes une attitude défensive essayant de les résoudre soit en réduisant légalement, par amendement des traités, les responsabilités de la Communauté, soit — si l'on tient à sauvegarder le dynamisme dans les anciens États membres sans perturber les économies des nouveaux — en créant deux cercles d'États. C'est une tentation et pour les uns et pour les autres. L'approche doit être tout à fait différente. La Communauté ne doit pas se limiter à conserver, mais doit se sentir stimulée à entreprendre de nouvelles actions, à s'attaquer aux difficultés réelles rencontrées par les régions, les activités économiques, les catégories sociales moins favorisées, ce qui ne pourra qu'améliorer sa cohésion interne et renforcer son rôle dans le monde. Les nouveaux États doivent adhérer avec la volonté de coopérer au progrès de la Communauté.

Dans l'élaboration des instruments d'adhésion, si les hommes politiques et les économistes auront la vedette, les juristes auront eux aussi une tâche essentielle à remplir.

ÉLARGISSEMENT ET PROBLÈMES LINGUISTIQUES

L'élargissement de la Communauté européenne à la suite de l'adhésion de nouveaux États pose évidemment des problèmes complexes aussi dans le domaine linguistique.

La solution du problème consistant à accueillir trois nouvelles langues présente des aspects négatifs et positifs : nous verrons quels sont les uns et les autres et quel effet prévisible aura une telle opération, dans la pratique, sur l'infrastructure technique et administrative actuelle.

En vue de donner des réponses plus claires et plus complètes à cette question, il m'a semblé utile de rappeler, à titre d'introduction, quelques notions fondamentales. Je décrirai ensuite la situation telle qu'elle se présente concrètement aujourd'hui : ce que l'on traduit, comment l'on traduit, combien de pages sont traduites.

1. INTRODUCTION. LE POURQUOI DU MULTILINGUISME

La réponse à cette question préliminaire est importante, parce que toutes les autres réflexions en découlent. Cette question m'est à juste titre posée chaque fois que la discussion porte sur l'utilisation des langues dans la Communauté et il me semble utile de clarifier la situation dès le départ.

Comme Janus, la réponse à cette question a deux faces : la première est celle d'un juriste austère, la seconde celle de l'homme de culture, je dirais de « l'homo europeus ».

1.1. Le juriste répond en rappelant l'article 248 du traité instituant

la Communauté économique européenne,¹ l'article 225 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,² l'article 3 de la décision du Conseil de la Communauté relative à l'adhésion des nouveaux pays (Royaume-Uni, Irlande, Norvège et Danemark).³ En vertu de ces articles, chacune des versions des traités (rédigés en un exemplaire unique) a force de loi dans les États membres. En conséquence, toutes les langues énumérées sont des langues officielles.

Il s'ensuit que tous les actes communautaires dont la légitimité trouve son fondement dans les traités devront être portés à la connaissance des citoyens européens en autant de versions qu'il y a de langues officielles.

D'autre part, cette règle se fonde sur la notion juridique élémentaire et commune à toutes les législations nationales selon laquelle un texte normatif (surtout s'il est contraignant) doit, pour être tel, c'est-à-dire pour obliger les citoyens auxquels il est destiné et pour être opposable aux tiers, être intelligible pour les intéressés. Si l'on affirme que nul n'est censé ignorer la loi, il est nécessaire que cette loi existe, qu'elle soit légitime et compréhensible. Il convient peut-être de rappeler qu'en application des dispositions des Traités, de nombreux actes communautaires lient directement les gouvernements et les citoyens.

Ces actes sont énumérés exhaustivement à l'article 189 du Traité instituant la Communauté économique européenne: « ... le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.

¹ *Article 248*: Le présent traité, rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue française, en langue italienne et en langue néerlandaise, les quatre textes faisant également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement de la République italienne qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires.

² *Article 225*: Le présent traité, rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue française, en langue italienne et en langue néerlandaise, les quatre textes faisant également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement de la République italienne qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires.

³ *Article 3*: Le présent traité, rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue anglaise, en langue danoise, en langue française, en langue irlandaise, en langue italienne, en langue néerlandaise et en langue norvégienne, les textes en langue allemande, en langue anglaise, en langue danoise, en langue française, en langue irlandaise, en langue italienne et langue néerlandaise faisant également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement de la République italienne qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires.

Le *règlement* a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est *directement* applicable dans tout État membre.

La *directive* lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La *décision* est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.

Les *recommandations* et les *avis* ne lient pas ».

En conséquence, l'article 191 dispose que les règlements sont publiés dans le Journal Officiel de la Communauté et précise qu'ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

Pour donner une idée de l'importance, ne serait-ce que quantitative, de l'activité législative de la Commission, je citerai les données suivantes portant sur le premier semestre de l'année dernière. Règlements: 1454; décisions: 588; directives: 20; recommandations et avis: 126.

1.2. L'autre face de Janus complèterait cette réponse par d'autres considérations qui vont au delà de l'obligation juridique. Je crois, en ma qualité d'« homo europeus », qu'une langue n'est pas seulement un instrument de communication (même si cette fonction est évidemment de la plus haute importance), mais que c'est essentiellement le moyen d'exprimer des idées et de les exprimer d'une certaine façon. Je pense que nous sommes tous d'accord sur ce point.

Je crois également que tant les idées exprimées que la manière et le style utilisés pour les formuler et les transmettre ont leurs racines profondes dans la culture, dans le mode de pensée, c'est-à-dire dans la civilisation d'un peuple. Les êtres appartenant à des civilisations très développées exprimeront des idées et des concepts complexes, profonds et raffinés et ont par conséquent besoin de disposer d'un instrument approprié, c'est-à-dire d'une langue capable de rendre ces concepts dans toute leur complexité, avec toutes les nuances, avec la précision dont est capable l'intelligence humaine.

Sans m'appesantir sur ce point, je voudrais rappeler qu'une langue est tellement liée à une civilisation qu'elle évolue (ou régresse) selon que cette civilisation se développe ou décline au cours des siècles: on pourrait également dire que la langue est un instrument si intimement lié au mode de pensée et à la puissance intellectuelle de l'individu que les critiques littéraires parlent souvent de la langue, personnalisée, de tel écrivain ou de tel philosophe.

Il me semble que l'on peut conclure qu'une langue, en raison de

sa structure grammaticale et syntaxique, de sa richesse lexicologique, de sa souplesse, de sa précision, de sa musicalité, etc., est le reflet de la culture qui l'a forgée au cours des siècles et qu'elle est l'élément typique et essentiel d'une civilisation.

D'autre part, les grands écrivains (eux-mêmes reflet et symbole de certaines civilisations) ont presque toujours apporté une contribution originale et déterminante à la création d'une langue : il suffit de citer Platon et Thucydide, Virgile, Cicéron et Tacite, Dante, Shakespeare, Cervantes, Camões, Luther, Goethe, Racine, Molière ou Chateaubriand.

Pour en terminer avec cette première partie introductive (peut-être un peu longue, mais à mon avis indispensable), je voudrais dire que limiter les possibilités d'expression, en restreignant éventuellement le nombre des langues d'une communauté de peuples (et de nations), signifierait à mon avis opposer un obstacle important à la transmission efficace de la pensée, dans toute sa complexité et dans toute son originalité. Cet obstacle a deux conséquences négatives : en premier lieu, il serait la source et la cause d'un sentiment de frustration et d'impuissance chez celui qui est appelé à s'exprimer et, en second lieu, il constituerait une barrière artificielle opposée à une contribution qui est le reflet d'une mentalité, c'est-à-dire d'une culture et d'une civilisation.

Est-il utile pour la construction d'une « Europe communautaire » — qui ne peut être que la résultante, la synthèse de toutes les cultures souvent très riches et plusieurs fois millénaires — de tolérer de tels obstacles? N'est-il pas au contraire nécessaire de faire en sorte que la libre circulation de la pensée ne rencontre pas d'obstacles, de même qu'il ne doit pas y avoir d'obstacles à la libre circulation des hommes et des marchandises?

Les services de la Commission, conscients d'une part des obligations juridiques qu'imposent les Traités, et d'autre part de l'importance intrinsèque de la liberté « linguistique », se sont jusqu'à présent efforcés d'éviter dans toute la mesure du possible le « goulot d'étranglement » des langues par une politique réaliste, libérale et, je crois, profondément démocratique.

2. PROBLÈMES CONCRETS QUE POSE LE MULTILINGUISME

On ne peut nier que l'effort visant à éliminer les barrières linguistiques se paie d'un prix assez élevé, tant en termes de budget qu'en termes d'organisation du travail.

L'engagement financier destiné à assurer le multilinguisme est représenté pour l'essentiel par la couverture des éléments suivants:

- (a) Constitution d'un corps sélectionné de traducteurs et de réviseurs:
 - (a.1.) administration de ce personnel nombreux;
 - (a.2.) veiller au maintien d'un niveau professionnel élevé (cours de langues, par exemple).
- (b) Recherche des moyens auxiliaires les plus efficaces pour assister les linguistes:
 - (b.1.) Moyens matériels (dotations en dictionnaires, création de services de recherche documentaire, etc.);
 - (b.2.) Moyens matériels et intellectuels (organisation d'un bureau de terminologie, préparation de glossaires et de thésauri multilingues pour des secteurs spécialisés).
- (c) Moyens techniques avancés:
 - (c.1.) Banque terminologique automatisée;
 - (c.2.) Traduction automatique (partielle ou totale).
- (d) Infrastructure adéquate pour la reproduction des divers documents (reproduction d'un texte dans toutes les langues).

* * *

2.1. En ce qui concerne l'engagement financier, l'augmentation des langues officielles implique le recrutement de 120 linguistes et de 50 secrétaires environ pour chaque langue nouvelle. En effet, c'est l'effectif actuel de chaque division⁴: on peut prévoir une augmentation progressive jusqu'à 150 unités au cours des deux ou trois prochaines années. Au coût représenté par les rémunérations, il faut ajouter les coûts des immeubles et de toutes les dépenses d'infrastructure.

2.2. Il existe déjà des cours de langues pour toutes les langues communautaires actuelles, auxquelles se sont ajoutés depuis deux ans le grec et l'arabe; prochainement, nous commencerons les cours d'espagnol et de portugais.

Pour être admis aux concours de recrutement de la Communauté, chaque linguiste doit connaître, en plus de sa langue maternelle, deux autres langues communautaires. Nombreux sont les candidats

⁴ Plus précisément, il existe pour chaque langue une division à Bruxelles (± 85 linguistes) et une section à Luxembourg (± 35 linguistes).

qui réussissent également les épreuves (facultatives) dans une troisième ou une quatrième langue. Nombreux sont donc les fonctionnaires du cadre linguistique qui possèdent une excellente connaissance passive de quatre langues (plus de 60 %).

Les cours de langues pour traducteurs n'ont pas pour objectif principal d'initier à l'étude d'une nouvelle langue, mais de permettre l'approfondissement des connaissances de langues déjà étudiées. Sur l'ensemble des 550 traducteurs du siège de Bruxelles, plus de 200 participent à ces cours. En outre, chaque année, un programme de participation à des cours, séminaires, conférences est établi en vue de permettre l'approfondissement des connaissances sur les problèmes traités dans les textes à traduire (problèmes monétaires, douaniers, transports, énergie nucléaire, etc.).

Les linguistes accordent, à juste titre, une grande importance à ce programme de perfectionnement culturel et linguistique.

2.3. Quelles sont les autres difficultés que rencontre l'organisation de la traduction?

La plus importante est représentée par la « masse » des documents à traduire; exprimée en nombre de pages, celle-ci a dépassé en 1977 le chiffre de 500.000 unités (traduction et révision).

À cette difficulté s'en ajoute une seconde, due au fait que la demande se concentre sur certaines périodes de l'année avec de brusques accélérations: mai-juin et octobre-novembre.

Une troisième difficulté est créée par les demandes de traduction « urgentes » ou « prioritaires ». Les priorités — dont la justification est naturellement contrôlée, mais qui sont de toute façon très nombreuses — s'insèrent brutalement dans la « chaîne de travail », contraignent à suspendre l'élaboration d'un texte et à en reculer la date de sortie, ce qui rend très précaire le travail de programmation accompli avec soin par un bureau spécial. Il est évident que le programme tient compte de ce phénomène et se ménage certaines marges de manœuvre (qui sont malheureusement toujours débordées par la réalité). Une quatrième difficulté est constituée par les amendements apportés à un texte au cours de son élaboration, au fur et à mesure de son passage aux différents niveaux de décision des services de la Commission. Rien n'est plus contraire au rendement que la nécessité de reprendre la traduction d'un texte pour y apporter ici et là les retouches nécessaires.

2.4. De la série des difficultés matérielles et quantitatives, je passe maintenant à la série des difficultés qualitatives.

La grande variété des domaines d'activité de la Commission et l'accentuation de la technicité des textes constituent une autre source de préoccupation. Cela implique la nécessité de former peu à peu parmi les linguistes de véritables spécialistes des différentes matières. Un excellent linguiste "général" ne peut traduire de façon acceptable un texte du secteur agricole accompagné de formules chimiques, de même qu'un excellent traducteur de formation technique rencontrera les plus grandes difficultés s'il se trouve confronté à un texte juridique ou monétaire.

En vue de faire face à ce genre de difficulté, on a créé à l'intérieur de chaque division responsable de la traduction vers une certaine langue des groupes dits "spécialisés". Les linguistes qui font partie de ces groupes ont été choisis en fonction de leur formation, de leurs aptitudes et de leur expérience. Ils reçoivent à traduire des documents qui concernent les matières pour lesquelles ils ont été particulièrement préparés et documentés.

Cela n'empêche pas que, si l'on demande la traduction urgente d'un texte de 300 pages, il est nécessaire de créer une "task force" et de répartir le document entre linguistes prélevés sur les différents groupes.

2.5. Cette situation introduit un nouveau problème: la distribution d'un texte volumineux à différents traducteurs nécessite une révision qui est rendue particulièrement ardue par l'obligation d'harmoniser les différents styles pour arriver à un texte homogène sur les plans stylistique et terminologique. Et l'on n'y réussit pas toujours.

2.6. L'un des obstacles les plus importants à l'exécution de bonnes traductions tient à la nécessité d'assurer la concordance entre les diverses versions, concordance qu'il est souvent difficile d'obtenir lorsque les concepts exprimés dans la langue-source n'ont pas de véritables correspondants dans la langue-cible. Cela est particulièrement vrai pour les textes juridiques et administratifs, étant donné les différences que présentent les structures conceptuelles des droits nationaux. Un concept juridique est souvent très clair dans le contexte du droit "latin" (et par conséquent sa traduction de l'italien en français ou vice versa ne présente pas de difficulté), mais il peut ne pas avoir de véritable équivalent dans le droit "anglo-saxon" et vice versa. Le problème ne se borne plus alors à un simple travail de traduction: il s'agit de trouver, au moyen de recherches que seul un véritable juriste peut effectuer, le concept correspondant, pour autant qu'il existe.

C'est un problème qui n'est certes pas nouveau, étant donné qu'il a occupé sérieusement, à l'époque de l'empereur Justinien, les juristes responsables de la compilation du "Corpus juris" fondé sur des textes latins et grecs et destiné à des citoyens d'un même État, mais de langues différentes.

Ce qui précède fait apparaître à l'évidence que du point de vue de la qualité de la traduction, la multiplication des langues constitue un problème ardu, particulièrement délicat en ce qui concerne les textes réglementaires pour lesquels la concordance (tant terminologique que conceptuelle) doit être absolue.

3. QUELS MOYENS PEUVENT ÊTRE MIS À LA DISPOSITION DU TRADUCTEUR POUR FACILITER SON TRAVAIL ?

3.1. En vue de libérer le traducteur de la hantise que représente la recherche des documents de référence (précédents, textes analogues, etc.) et des termes spécifiques et plus adaptés (cas fréquents dans les textes scientifiques), on a créé un bureau de terminologie dans lequel des terminologues de toutes les langues collaborent, en effectuant des recherches ad hoc, à la solution de cas spécifiques et à la création, au moyen de glossaires multilingues, de la terminologie communautaire. Ce travail de haute précision et de longue haleine a donné des résultats précieux. Un nombre élevé de glossaires a été publié, certains, comme ceux relatifs à la terminologie douanière ou à la terminologie budgétaire, ont été hautement appréciés par les experts en la matière.

3.2. Le problème des glossaires multilingues m'amène à parler d'une autre activité dont l'objet est de créer une banque terminologique multilingue. Une banque terminologique est un grand dictionnaire qui, s'appuyant sur les énormes possibilités de l'ordinateur, présente le grand avantage de ne pas imposer de limites à la capacité de mise en mémoire et de pouvoir être consulté, avec réponse immédiate, en quelques secondes. Si elle est construite sur la base de toutes les langues communautaires en donnant la priorité à la terminologie des secteurs présentant un intérêt particulier pour la Commission (agriculture, douane, budget, etc.), les linguistes y trouveront une aide précieuse.

Les services de la Commission ont entrepris la "construction"

d'une telle banque. Une première phase, qui est déjà achevée, a consisté dans la mise en mémoire de tous les glossaires disponibles.

3.3. En offrant aux traducteurs, aussi bien au moyen des glossaires qu'au moyen de la banque terminologique, la solution rapide et sûre aux difficultés qu'ils rencontrent au cours de traduction, on obtient deux résultats positifs :

- (1) Le travail est accéléré, d'où augmentation du rendement individuel;
- (2) L'usage constant d'une certaine terminologie contribuera de façon concrète à codifier de nombreuses expressions qui pourraient prêter à des traductions approximatives, créant ainsi confusion et ambiguïtés.

Le travail des terminologues communautaires contribuera de plus en plus, par la cristallisation et l'usage constant de certaines expressions, à éliminer les possibilités d'ambiguïtés et d'imprécisions. Je ne veux pas dire par là qu'ils auront toujours trouvé la meilleure solution : ils auront trouvé *une* solution, qui aura le mérite d'exister et d'être comprise par tous.

3.4. Les efforts tendant à réduire les difficultés linguistiques ne se limitent pas à ces initiatives.

En 1977, la Commission a obtenu du Conseil des ministres les crédits nécessaires pour développer, dans le cadre d'un programme triennal, des expériences dans le domaine de la traduction dite automatique.

Je ne retracerai pas l'histoire pleine de vicissitudes, avec des hauts et des bas, des études et des réalisations dans le domaine de la traduction automatique au cours des dix dernières années.

Au stade actuel, on peut dire que la traduction automatique est une réalité : l'ordinateur est en mesure de traduire de façon correcte un texte de difficulté moyenne avec une exactitude dont le taux peut être fixé à 80 % environ. Toutefois, les contraintes sont très lourdes : le dictionnaire auquel se réfère l'ordinateur doit être très complet, et cela implique un long travail de la part d'analystes linguistes. C'est pourquoi l'expérience pilote qui est en cours dans les services de la Commission est limitée à un seul secteur (technologie agricole et alimentaire) et à un seul couple de langues (anglais-français). En vue d'obtenir des textes intelligibles à 90 %, il a été nécessaire de constituer un dictionnaire de 30.000 termes environ relatifs à ce secteur limité.

Il s'agit désormais de calculer quel effort supplémentaire serait nécessaire si l'on étendait progressivement l'opération à tous les secteurs relevant de la compétence de la Commission, et quel engagement (en termes financiers et de participation humaine) et quels délais seraient nécessaires pour étendre l'opération à d'autres couples de langues.

Je dois souligner incidemment que la Commission a été à l'avant-garde dans ce genre d'activités, puisqu'il existe depuis plus de dix ans au Centre commun de recherche d'Ispra un service de traduction automatique pour les textes de caractère purement nucléaire dans le couple de langues russe-anglais, à l'intention de chercheurs du centre.

Une conclusion fondée sur toutes les expériences en cours (communautaires et non communautaires) et unanimement acceptée est que la traduction automatique nécessite, dans l'hypothèse la plus optimiste, une révision importante de la part de l'homme. On a calculé que pour rendre un texte intelligible, la révision du produit fourni par la machine est six fois plus importante que la révision du même texte traduit par l'homme. Sans parler des problèmes de style et d'élégance d'expression.

L'expérience acquise permet également d'aboutir à la conclusion qu'il est nécessaire de procéder à une classification de textes en distinguant différentes catégories. Cette classification pourrait être la suivante :

- (a) Textes qui par leur contenu et leur qualité doivent être réservés à la traduction et à la révision humaines;
- (b) Textes qui, tout en se prêtant à la traduction automatique, nécessitent une révision humaine;
- (c) Textes qui peuvent être acceptés dans la version automatique, sans révision, mais qui doivent être soumis à une simple relecture (par exemple information de caractère scientifique, résumé de documents de travail, etc.).

4. ASPECTS POSITIFS DU MULTILINGUISME

Nous avons vu quelles sont les difficultés intellectuelles et matérielles auxquelles se heurte une administration fondée sur la nécessité du multilinguisme. Y a-t-il, en compensation, des aspects positifs? Je crois que l'on peut en citer au moins trois.

4.1. Le premier est évident: la nécessité de la compréhension

mutuelle, dans une communauté qui affronte des problèmes touchant de plus en plus près les citoyens, pousse de nombreuses personnes à étudier les langues. Au cours des dix dernières années, les centres d'étude des langues se sont multipliés dans les pays de la Communauté et ceux qui existaient déjà ont fortement perfectionné leurs programmes, souvent en étroite contact avec les services de la Commission. On a également créé un organe de liaison entre les instituts linguistiques européens (CIUTI), qui collabore largement avec la Commission.

Le problème linguistique est désormais considéré comme un élément digne d'une grande attention par de nombreuses industries; certaines ont créé des centres de traduction et de terminologie (liés à leur activité de production). La Commission est en contact constant avec certains centres et l'apport réciproque est très important.

4.2. Un deuxième aspect positif est, comme je l'ai mentionné au paragraphe 3.3., la création en cours d'un "langage commun", résultat de l'activité des terminologues communautaires (en étroite liaison avec leurs collègues auprès des centres nationaux et avec les experts nationaux des secteurs considérés), tendant à "cristalliser" les expressions difficiles et les néologismes et à freiner la course anarchique au barbarisme linguistique. Les linguistes de la Communauté n'imposeront certainement pas l'usage de tel ou tel terme: ils demanderont aux spécialistes des pays membres quelle est la traduction la plus orthodoxe d'un certain néologisme et ils l'utiliseront dans leur travail quotidien en écartant d'autres solutions douteuses ou inélégantes.

Dans ce contexte, je voudrais citer le cas particulier de la langue grecque qui imposera des contacts très étroits avec les autorités nationales compétentes, pour adopter des termes sans équivoque pour tous les cas que le passage de la langue savante à la langue démotique rendra délicats. Mais dès lors qu'une solution aura été adoptée, l'usage constant de celle-ci dans tous les textes communautaires en langue grecque sera certainement une aide aussi pour les administrations helléniques.

4.3. Un troisième aspect positif concerne la technologie.

Jusqu'à ces derniers temps, les efforts et les études dans le domaine de la traduction dite automatique ont été exclusivement le fait des Américains (USA-Canada). La Commission de la CEE, lorsqu'elle a voulu entreprendre une expérience pilote, a dû acquérir le know-how d'une firme américaine. Toutefois, depuis quelques

années, les Européens se sont lancés dans la carrière (centres universitaires comme ceux de Grenoble, de Sarrebruck et de Pise, ou industries comme Siemens).⁵

Ces études sont extrêmement complexes étant donné la nécessité de les conduire sur deux fronts : celui de la linguistique et celui de l'information.

Universités et entreprises se sont engagées dans cette voie parce que le problème linguistique tel qu'il s'est manifesté dans les services de la Commission est une réalité du monde moderne qui crée des obstacles et entraîne d'importantes dépenses dans tous les secteurs où l'activité des opérateurs dépasse les limites d'un pays.

Le secteur des textiles en fournit un exemple. Il s'agit du système Titus (*Textile — Informations — Techniques et Services*) qui traduit des textes à syntaxe contrôlée, en particulier des résumés, en allemand, anglais, français et espagnol, sur la base d'un dictionnaire de 10.000 mots environ, propres au secteur traité.

La Commission devient un centre moteur des initiatives des divers centres, organisant des rencontres et des séminaires entre spécialistes et encourageant toutes les activités qui ont pour objet l'application de l'information à la linguistique.

De ce fait la nécessité d'assurer un multilinguisme efficace et relativement peu coûteux peut avoir des effets positifs dans la mesure où les initiatives européennes seront encouragées et assistées par la Commission. Si les initiatives en cours sont couronnées de succès, il sera possible de programmer un système européen de traduction automatique. Cela voudra dire que les industries européennes auront affiné leur technologie de façon à mettre le potentiel gigantesque de l'informatique au service de la linguistique.

CONCLUSIONS

Ayant exposé les difficultés matérielles et intellectuelles que le multilinguisme crée aux services de la Commission, les mesures qui ont été prises pour affronter le problème dans la phase actuelle, les initiatives en cours pour le résoudre à l'avenir en fonction des nouveaux moyens technologiques, je crois avoir développé directement, ou indirectement, le thème qui m'avait été assigné.

⁵ La société Siemens occupe environ 200 collaborateurs permanents à des travaux de traduction et fait appel à environ 300/400 collaborateurs extérieurs, pour un budget de 15 millions de marks.

Je peux conclure en disant clairement que l'effort qui à été nécessaire pour garantir la "communicabilité" linguistique — imposée par les traités et par la nécessité d'assurer à chaque langue une présence appropriée — rencontrerait des obstacles non insurmontables s'il était nécessaire d'insérer de nouvelles langues⁶ dans le système communautaire.

L'infrastructure linguistique complexe est désormais rodée, elle a fait la preuve de sa particulière efficacité et elle est certainement en mesure de faire face à de nouvelles tâches.

⁶ Je rappelle pour mémoire qu'au cours de la période qui s'est écoulée entre la demande d'adhésion de la Norvège et la date du référendum, les services de la Commission avaient déjà « absorbé » le norvégien et ont eu une infrastructure fondée sur 7 langues.

ÉLARGISSEMENT ET
PROBLÈMES LINGUISTIQUES :
L'INTERPRÉTATION DE CONFÉRENCE

Pour fixer les idées, il convient de rappeler que l'interprétation se distingue de la traduction du fait qu'elle est une opération orale. Il y a deux types d'interprétation : l'interprétation consécutive et l'interprétation simultanée.

— L'interprétation est *consécutive* lorsque l'interprète, s'aidant généralement de quelques notes, reproduit l'intervention de l'orateur dans une autre langue, après celle-ci;

— L'interprétation est *simultanée* lorsqu'elle est effectuée au fur et à mesure que l'orateur parle, en pratique avec un décalage de quelques secondes, l'orateur, les interprètes et les auditeurs étant reliés par un système de communication électronique (avec ou sans fil).

L'interprétation consécutive conserve toute son utilité dans de nombreux cas (entretiens particuliers, groupes de rédaction, négociations bilatérales...) mais présente l'inconvénient de prendre beaucoup de temps dès qu'il y a plus de deux langues en cause.

Depuis la deuxième guerre mondiale, l'interprétation simultanée, qui permet d'économiser le temps consacré en consécutive à l'interprétation et ainsi d'utiliser un plus grand nombre de langues, s'est de plus en plus répandue. Ce gain de temps est en partie illusoire car souvent les orateurs sont d'autant plus bavards alors que l'interprétation consécutive donne aux interlocuteurs le temps de réfléchir avant de répondre.

En fait, l'interprétation de conférence comme véritable profession

* Les considérations exposées dans ce rapport reflètent l'avis des fonctionnaires et n'engagent pas la Commission.

est née après la seconde guerre mondiale et, encore à l'heure actuelle, toutes les organisations internationales connaissent, à des degrés divers, une pénurie d'interprètes vraiment qualifiés.

En ce qui concerne les Communautés européennes, les traités de base ne contiennent, pour ce qui a trait au régime linguistique, que des dispositions de procédure, indiquant que ce régime sera fixé par une décision du Conseil de Ministres statuant à l'unanimité.¹

En application de ces textes, le Conseil et les autres Institutions ont pris une série de décisions concernant les langues officielles et les langues de travail. Il est intéressant de noter que ces décisions précisent la nécessité de traduire les documents dans certaines langues mais qu'aucune précision n'est généralement donnée pour l'interprétation.²

Dans la pratique, alors que les négociations en vue de l'élaboration des traités instituant la Communauté économique européenne et Euratom avaient été menées essentiellement en français et en allemand, après l'entrée en vigueur de ces traités, l'interprétation a peu à peu été requise pour les différents groupes appelés à se réunir dans le cadre des Institutions afin de permettre aux différentes délégations de s'exprimer chacune dans sa langue : allemand, français, italien, néerlandais. Toutefois, l'interprétation n'a pas toujours été assurée de ces quatre langues dans ces mêmes quatre langues. Bien souvent, il a été possible de se contenter d'un régime plus réduit.

À cet égard, il faut bien voir que le problème des combinaisons linguistiques se pose de manière tout à fait différente pour la traduction, d'une part, pour l'interprétation, d'autre part.

En ce qui concerne la traduction, il s'agit généralement :

- soit de traduire dans les différentes langues de la Communauté des textes élaborés par les services dans les langues de large diffusion (généralement le français ou l'anglais);
- soit de traduire en français ou en anglais des communications reçues et rédigées dans d'autres langues émanant des États Membres, voire de particuliers ou d'entreprises.

C'est pourquoi, il est plus rarement nécessaire d'assurer, par exemple, une traduction du néerlandais en italien.

En revanche, en interprétation, chaque fois qu'un orateur prend

¹ Article 217 du Traité instituant la Communauté européenne, article 190 du Traité Euratom.

² Seule exception, l'article 15 du règlement du Parlement, tel qu'amendé par résolution du 14 février 1976, précise que : « les interventions dans une des langues officielles sont interprétées simultanément dans chacune des autres langues officielles et dans toute autre langue que le Bureau estime nécessaire ».

la parole dans une langue donnée, il est nécessaire de l'interpréter dans chacune des autres langues, ce qui explique la nécessité de disposer d'interprètes pouvant assurer l'interprétation du néerlandais en italien, pour reprendre le même exemple. À défaut de pouvoir disposer d'interprètes qualifiés pour ces combinaisons linguistiques relativement rares, on est forcé de recourir à un palliatif, l'interprétation en *relais*: l'interprète, au lieu de transposer l'exposé original, se branche sur l'un de ses collègues et interprète à son tour ce que celui-ci a lui-même interprété. Comme dans tout système de communication, l'introduction d'un relais supplémentaire affaiblit la fiabilité et risque de multiplier les erreurs.

Malgré tous les efforts de prospection et de formation entrepris par les services de la Commission, chargés depuis 1958 de l'interprétation de toutes les réunions des Institutions de Bruxelles (Commission, Conseil de Ministres, Comité économique et social), on a régulièrement connu des difficultés pour trouver tous les interprètes demandés pour un nombre croissant de réunions.

La situation s'est sérieusement compliquée avec le premier élargissement de la Communauté entraînant l'adjonction de deux nouvelles langues dont, l'une, le danois, relativement peu connue. En effet, antérieurement à 1973, le danois n'était pratiquement jamais utilisé dans les réunions internationales de sorte que la profession même d'interprète de conférence de langue danoise n'existait pas. Aussi, la Direction Interprétation-conférences de la Commission a-t-elle encore dû intensifier sa politique de formation : subventions d'un montant total de BFR 20 millions accordées à différents instituts membres de la C.I.U.T.I. (Conférence permanente des directeurs des Instituts Universitaires de Traduction et d'Interprétation) pour permettre à des étudiants en interprétation d'acquérir le danois comme langue de travail supplémentaire; tests et stages décentralisés à l'intention d'universitaires danois diplômés dans différentes disciplines afin de les initier aux techniques de l'interprétation de conférence; cours organisés à Bruxelles et à Copenhague à l'intention d'interprètes fonctionnaires s'étant portés volontaires pour apprendre le danois.

Les résultats obtenus ne sont pas négligeables puisque la Commission dispose actuellement de 20 interprètes de langue danoise et de 27 interprètes pouvant assurer l'interprétation du danois dans les autres langues (encore faut-il noter que la plupart de ceux-ci sont des débutants).

L'anglais ayant de tout temps été largement utilisé dans les enceintes internationales, l'interprétation de l'anglais dans les autres

langues de la Communauté peut s'effectuer sans difficulté dans la plupart des réunions. Pour l'interprétation en anglais, la Commission a notamment pu s'assurer le concours de jeunes universitaires diplômés d'Oxford, de Cambridge, de la London School of Economics, etc... qu'elle a formés comme interprètes; néanmoins, l'interprétation du danois, de l'italien ou du néerlandais en anglais requiert encore très fréquemment la pratique du relais.

De manière générale, lorsque l'interprétation doit être assurée pour plus de quatre langues, il faut prévoir plus de deux interprètes par langue, tant en raison de l'augmentation de la charge de travail qu'en raison de la nécessité de couvrir le mieux possible les différentes combinaisons linguistiques. C'est pourquoi, le nombre d'interprètes requis augmente de manière plus que proportionnelle au nombre de langues. Preuve en soit que de 1972 à 1975, le nombre de journées interprètes a progressé dix fois plus (+ 96,5 %) que celui des réunions (+ 9,5 %).

Il est dès lors évident que l'adjonction de trois nouvelles langues, l'espagnol, le grec et le portugais, serait de nature, si l'on visait un régime linguistique intégral, non seulement à créer les pires difficultés mais même à paralyser complètement le bon fonctionnement des Institutions.

En effet :

- a) le coût de l'opération, déjà important puisque, pour les seules Institutions de Bruxelles, l'interprétation coûte d'ores et déjà un demi-milliard de francs belges par an,³ s'accroîtrait encore de l'ordre du simple au double;
- b) des problèmes de locaux très difficiles se poseraient aux architectes puisqu'il serait nécessaire de prévoir dans les salles, et avec une visibilité satisfaisante sur celles-ci, neuf cabines d'interprétation (plus celle de l'opérateur), suffisamment larges pour pouvoir abriter chacune trois ou quatre interprètes;⁴
- c) enfin et surtout, il serait pratiquement impossible de trouver un nombre suffisant d'interprètes, quels que soient les efforts de formation entrepris, ayant les connaissances linguistiques nécessaires pour pouvoir assurer l'interprétation de chacune des neuf langues dans les huit autres, puisqu'une seule réunion avec inter-

³ Un interprète coûte approximativement BFR 7.200 par jour de sorte qu'une réunion dont l'interprétation est assurée dans les six langues revient à plus de BFR 100.000 pour une seule journée;

⁴ Actuellement il y a six cabines d'interprétation par salle et, conformément à la norme ISO, les dimensions minima sont, pour deux ou trois interprètes, de 2,50 m de large sur 2,40 m de profondeur et 2,30 m de hauteur.

prétation simultanée de neuf langues en neuf langues exigerait la présence d'une trentaine d'interprètes.

Dans ces conditions, l'usage du relais et même du relais de relais se généraliserait entraînant une chute rapide de la qualité et risquant de rendre certains débats totalement incompréhensibles.⁵

Il est dès lors impossible de concevoir qu'une Communauté élargie à douze membres puisse avoir un régime linguistique impliquant la nécessité d'assurer à toutes les réunions l'interprétation de neuf langues en neuf langues. Qu'il suffise de rappeler qu'en 1976, dernière année pour laquelle des statistiques complètes sont disponibles, 7.813 réunions avec interprètes ont été organisées.⁶

C'est pourquoi, la perspective d'un nouvel élargissement doit être l'occasion de reconsidérer le problème des langues d'interprétation.

Le recours, parfois préconisé, à une langue artificielle, telle que l'esperanto, relève évidemment de l'utopie.

Il faut sans doute aussi considérer que les Communautés ne pourraient pas revenir pour l'ensemble de leurs réunions à une seule ou à deux langues de travail. La nature même de l'œuvre d'intégration implique le recours aux experts des différents pays dans les domaines les plus variés, des entraves techniques aux échanges pour véhicules à moteurs, à l'harmonisation de l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée, en passant par le prix du lait et les mesures en faveur de la conservation du poisson. On ne saurait demander à ces spécialistes, hautement qualifiés dans leur domaine — ni a fortiori aux représentants des différentes catégories professionnelles — de pouvoir, de plus, s'exprimer tous parfaitement en français ou en anglais.

Dès lors, il convient de rechercher une solution pragmatique en se fondant sur les besoins réels. À cet égard, l'expérience quotidienne prouve qu'il est beaucoup plus facile de comprendre une langue étrangère que de s'exprimer dans celle-ci d'une manière parfaitement convaincante.

Cette constatation permet de préconiser dans de nombreux cas un régime linguistique *asymétrique*. Comme l'avait déjà indiqué M.

⁵ Le « Report on the Implications of Additional Languages in the United Nations System », préparé par le « Joint Inspection Unit » sous l'autorité de C. E. King, aboutit à la même conclusion en ce qui concerne l'adjonction de langues supplémentaires; « Moreover, such an addition, because of the non-availability of staff capable of handling all the language combinations involved, could be achieved only at the expense of quality (e.g. as a result of the general use of the « relay » method of interpretation...), and the Inspectors venture to doubt whether Member States would willingly accept any general lowering of standards. » (p. 44 § 114).

⁶ En pratique, cela représente 30 à 40 réunions par jour. Voir « Éléments statistiques » en Annexe I.

Borschette, en répondant, le 11 février 1976, au nom de la Commission, à une question parlementaire de Lord Reay, il s'agirait « ... d'un système moins formaliste qui permettrait à chacun de s'exprimer dans sa langue, mais où l'interprétation ne serait assurée que dans les langues les plus largement comprises ». M. Borschette ajoutait « ... qu'un tel système devrait être conçu avec la souplesse nécessaire pour tenir compte de toute situation particulière » et que « la Commission pour sa part, est disposée à discuter avec les autres Institutions des possibilités d'aménagement, notamment des langues de travail. »

Un tel système pourrait permettre :

- a) de contenir le plus possible l'accroissement du coût de l'interprétation;
- b) de ne pas encombrer toutes les salles de réunions d'un très grand nombre de cabines;
- c) et surtout de maintenir la qualité de l'interprétation et, partant, la fiabilité de la communication, en limitant et le nombre d'interprètes requis et l'usage du relais. Déjà dans les Communautés actuelles, on constate qu'une réunion à régime linguistique asymétrique avec interprétation de six langues en trois langues ne requiert que six ou sept interprètes, alors qu'une réunion avec interprétation simultanée de six langues en six langues requiert treize à seize interprètes.

Il faudrait donner au système un maximum de souplesse pour ne couvrir que les besoins réels et il est évident que ceux de diplomates de carrière, affectés à la Représentation permanente de leur pays auprès des Communautés européennes à Bruxelles depuis plusieurs années, ne sont pas les mêmes que ceux d'experts venus des capitales ou de représentants d'organisations agricoles ou syndicales.

Néanmoins, pour favoriser la discussion, on pourrait songer à dégager essentiellement trois régimes types (voir schéma en annexe II) :

- 1) un régime qualifié de *normal* où chaque délégation a le droit de s'exprimer dans sa langue, l'interprétation n'étant assurée que dans les langues relativement connues en dehors des frontières nationales. Même pour un tel régime linguistique, il serait nécessaire d'entreprendre un effort de formation considérable et plusieurs années s'écouleraient avant que l'on ne puisse disposer d'un nombre suffisant d'interprètes vraiment qualifiés ayant les connaissances linguistiques nécessaires pour que la pratique du relais ne soit qu'exceptionnelle;
- 2) c'est pourquoi, il faudrait recourir, le plus fréquemment possible,

- à un régime *simplifié* tenant compte du fait qu'un grand nombre de délégués, habitués des organisations internationales,⁷ sont parfaitement à même de délibérer en français, en anglais, voire en espagnol ou en allemand; l'interprétation ne serait assurée que de quatre ou de cinq langues en deux, voire trois langues;
- 3) enfin, un régime *protocolaire* réservé uniquement à certaines circonstances exceptionnelles, soit des réunions d'une solennité particulière, soit des réunions auxquelles participeraient des représentants de tous les milieux professionnels, où l'interprétation serait assurée de neuf langues en neuf langues.

De manière générale, on peut considérer que, selon le régime retenu, le nombre d'interprètes requis par réunion peut varier de cinq ou six à plus de trente, ceux-ci risquant alors d'être plus nombreux que les délégués.

⁷ En dehors des Communautés européennes, aucune organisation intergouvernementale n'a, par exemple, pour langue de travail le danois ou le grec.

ÉLÉMENTS STATISTIQUES

ANNEXE I

1. <i>Évolution de l'activité:</i>	<i>Nombre de réunions</i>	<i>Nombre de journées interprètes</i>
1959	2.801	4.438
1960	2.182	6.860
1965	3.620	17.786
1970	5.516	29.551
1971	6.095	30.021
1972	6.614	32.638
1973	6.276	46.424
1974	6.851	54.195
1975	7.254	64.115
1976	7.813	70.185

2. *Effectifs actuels:* 333 fonctionnaires, temporaires et auxiliaires*

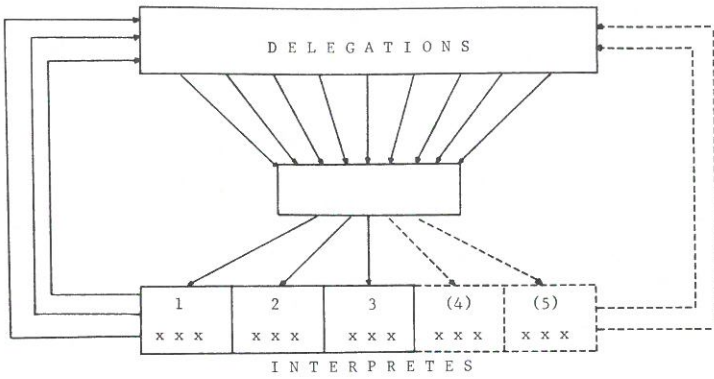
3. *Part prestée par des interprètes free lance:*

1970	28,01 %
1973	32,07 %
1974	30,08 %
1975	28,00 %
1976	27,88 %

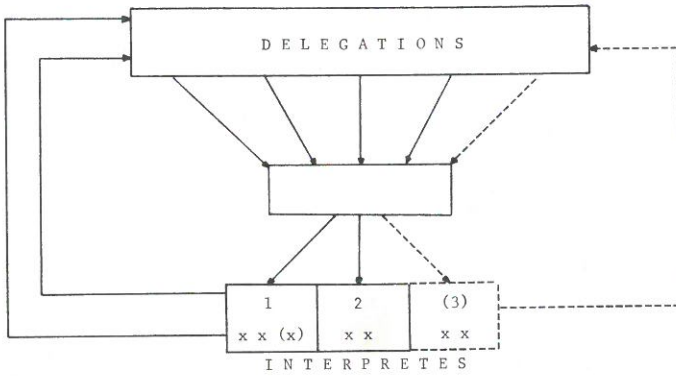
4. *Salles équipées pour l'interprétation simultanée:* 37

* Comparés, par exemple, à 103 interprètes à l'Organisation des Nations-Unies à New-York et 57 à l'Office des Nations-Unies à Genève.

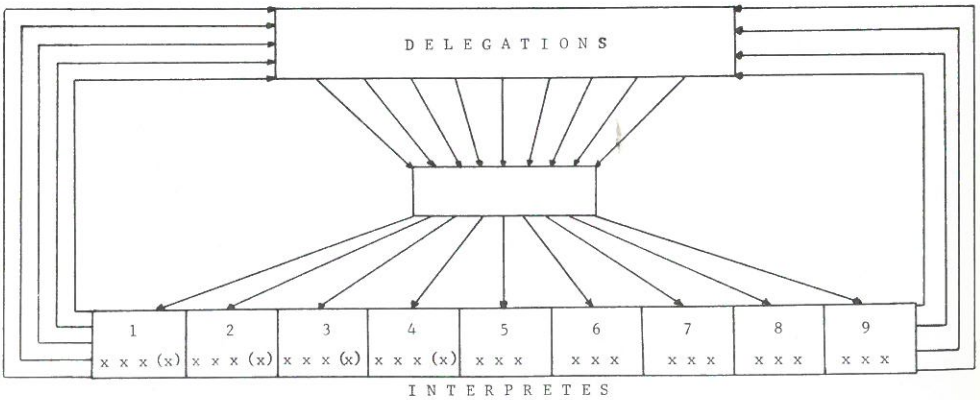
REGIME NORMAL



REGIME SIMPLIFIE



REGIME PROTOCOLAIRE



ASPECTS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES
DE L'ÉLARGISSEMENT. L'IMPACT
DE L'ADHÉSION SUR LES INSTITUTIONS
ET LE DROIT DES PAYS CANDIDATS: GRÈCE

SOMMAIRE

1. Généralités. Plan.	135
2. Constitutionnalité ou légitimation de droit interne de l'adhésion.	136
(a) La Constitution hellénique de 1975 : limitations à la souveraineté (article 28, paragraphe 3) et délégations de compétences (article 28, paragraphe 2).	137
(b) Application cumulative de ces textes. Distinction entre conditions de fond et conditions de procédure législative.	138
(c) Conditions de fond :	139
(aa) L'intérêt national important.	139
(bb) La coopération internationale.	139
(cc) Le respect des droits de l'homme et des fondements du régime démocratique, l'égalité, la réciprocité.	139
(d) Conditions de procédure législative.	144
3. La primauté du droit communautaire.	144
4. Les mécanismes législatifs de mise en œuvre du droit dérivé.	146
5. Les traits généraux de l'ordre juridique hellénique.	148
6. L'impact sur les institutions étatiques :	149
(a) Structures gouvernementales et administratives.	149
(b) Structures parlementaires.	152
7. Réflexions finales.	153

1. Il importe tout d'abord de définir le sujet du rapport tel que le désigne son titre. L'adhésion aux Communautés européennes, il n'est guère nécessaire de le répéter, a un impact à la fois profond et large sur le droit et les institutions du pays adhérent. Impact profond car l'adhésion touche aux fondements juridiques nationaux, dans la mesure où l'appartenance aux Communautés européennes

suppose et entraîne une délégation de pouvoirs souverains étatiques en faveur des organes communautaires, en même temps qu'elle bouleverse la hiérarchie établie des normes dans le système interne par la priorité que l'ordre national doit concéder aux actes du pouvoir législatif et juridictionnel des Communautés. Impact profond, également, du fait que l'adhésion implique, par l'entrée massive du droit communautaire dans des domaines auparavant réservés au droit national, un changement de la physionomie même de l'ordre juridique national. Impact, ensuite, large, parce que l'extension du domaine communautaire, tel qu'il est conçu par les traités instituant les Communautés et déterminé par les actes des institutions communautaires sur le plan juridique et politique, soumet de larges secteurs de la vie nationale à l'emprise de l'action communautaire. On dirait qu'il n'existe guère de domaines de la vie sociale interne qui ne soient pas virtuellement exposés aux incidences, directes ou indirectes, des décisions qui émanent des mécanismes communautaires. Les dimensions du sujet imposant un choix parmi les matières que je devrais normalement traiter dans mon rapport, voici ce dont je me propose de vous entretenir :

(a) Dans une première partie, j'aborderai le problème de l'adaptabilité de l'ordre juridique hellénique aux exigences inhérentes à la qualité d'État membre des Communautés. Il y sera notamment question du fondement constitutionnel de l'adhésion, ou plus précisément de sa légitimité de droit interne, de la primauté du droit communautaire sur le droit national, et, finalement, des mécanismes législatifs dont dispose la Grèce pour la mise en œuvre du droit communautaire et, en particulier, du droit dérivé.

(b) Une deuxième partie sera consacrée aux aspects à proprement parler institutionnels du sujet, c'est-à-dire aux adaptations qui semblent s'imposer aux structures administratives, gouvernementales et parlementaires helléniques afin d'assurer l'efficacité de la participation de la Grèce au système institutionnel des Communautés et aux processus communautaires de formation de décisions.

2. Avant d'aborder le problème dit de la constitutionnalité de l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes, il y a lieu de faire quelques mises au point terminologiques. L'adhésion est un acte international complexe, dont l'accomplissement sur le plan juridique suppose, entre autres, sa conformité avec l'ordre juridique du pays adhérent. Pour acquérir, en effet, la qualité d'État membre, l'État candidat doit disposer du pouvoir juridique de consentir aux délégations des compétences nationales qu'entraîne cette qualité.

Ce pouvoir de l'État présente un double aspect, interne et international. L'aspect international, en d'autres termes la question de savoir si le pays candidat est légitimé sur le plan du droit international et des relations internationales à consentir à l'adhésion, n'entre pas dans la substance de notre sujet. Ce qui nous intéresse dans le contexte de notre rapport, c'est le fondement de ce pouvoir en droit interne. Il s'agit de ce que nous pouvons appeler la *légitimation de droit interne* de l'État candidat à consentir à l'adhésion.

Il est évident que la nature juridique de cette légitimation dépend de la structure et des particularités de l'ordre juridique national en cause. C'est bien à cet ordre de définir les conditions et les procédures à travers lesquelles s'exprime valablement la volonté étatique d'adhérer. Aussi, est-ce au droit de l'État candidat qu'il faut poser la question de savoir si, dans quelle mesure et de quelle manière, sa constitution est impliquée dans le processus de l'adhésion, compte tenu de la relativité et des variations conceptuelles que la notion de constitution comporte en droit positif de pays en pays. Le fait que l'appartenance des actuels États membres aux Communautés européennes met effectivement en cause le secteur constitutionnel de leur système normatif est un phénomène attribuable à la structure historiquement donnée du droit positif de ces États, plutôt qu'à un impératif dicté par une sorte de logique juridique transcendante. Il serait plus rationnel d'envisager l'adhésion sous l'angle plus ample de sa conformité avec l'*ordre juridique* du pays candidat, plutôt que dans l'optique spécifique de sa *constitutionnalité*. Nous verrons que cette façon de voir les choses n'obéit pas seulement à un souci purement doctrinal mais a des incidences substantielles sur la situation juridique qui est créée par l'adhésion.

(a) Quoi qu'il en soit, la Grèce étant traditionnellement un pays à constitution formelle et rigide, il serait nécessaire de chercher avant tout dans la Constitution le fondement de la légitimation de droit interne de l'adhésion. L'Assemblée nationale, issue des élections qui ont suivi l'effondrement de la dictature militaire, a soumis la Constitution à une profonde révision. On peut même parler à propos des rapports entre droit international et droit national d'une véritable refonte. En effet, la Constitution de 1975 consacre, d'une part, la primauté des règles de droit international généralement acceptées et des règles de droit international conventionnel sur la loi nationale et, d'autre part, permet la délégation de compétences définies par elle à des organes d'organisations internationales. Les dispositions en question sont contenues dans l'article 28 de la Constitution qui se lit comme suit :

Article 28. — 1. Les règles du droit international généralement acceptées, ainsi que les traités internationaux dès leur ratification par voie de loi et leur entrée en vigueur conformément à leurs dispositions, font partie intégrante du droit hellénique interne et ont une valeur supérieure par rapport à toute disposition contraire de la loi. L'application des règles du droit international et des traités internationaux à l'égard des étrangers est toujours soumise à la condition de réciprocité.

2. Aux fins de servir un intérêt national important et de promouvoir la coopération avec d'autres États, il est possible de reconnaître, par voie de traité ou d'accord, des compétences définies par la Constitution à des organes d'organisations internationales. La loi portant ratification du traité ou de l'accord est votée à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des députés.

3. La Grèce procède librement, par voie de loi votée à la majorité du nombre total des députés, à des limitations à l'exercice de la souveraineté nationale, pourvu que ceci soit imposé par un intérêt national important, ne porte pas atteinte aux droits de l'homme et aux fondements du régime démocratique et soit fait sur la base du principe de l'égalité et sous condition de réciprocité.

Il apparaît à la lecture de ce texte que ses deux derniers paragraphes ont été conçus de façon à pouvoir servir de fondement à des situations juridiques telles que l'appartenance aux Communautés européennes. En effet, ces dispositions tournent autour de deux concepts devenus traditionnels en la matière, à savoir la limitation de la souveraineté nationale et la délégation de pouvoirs étatiques à des organes internationaux. Sans pouvoir prétendre que leur substance et les formules qui ont été choisies pour l'exprimer soient les meilleures en l'espèce et tout en constatant que ces dispositions s'alignent *grosso modo* sur la pratique constitutionnelle des États membres des Communautés, on serait en droit d'affirmer que le complexe normatif des paragraphes 2 et 3 de l'article 28 de la Constitution hellénique semble pouvoir servir de fondement satisfaisant à l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes.

(b) Pour remplir, en tout cas, ce rôle, les deux dispositions doivent être satisfaites cumulativement quant aux conditions de *fond* et de *procédure* qu'elles posent. La délégation de compétences étatiques à des institutions internationales que prévoit le paragraphe 2 suppose une limitation de la souveraineté nationale dont il est question au paragraphe 3. L'adhésion aux Communautés européennes se répercutant automatiquement sur l'ensemble du complexe conceptuel « restriction de souveraineté — délégation de compétences » met ainsi en jeu les deux dispositions.

(c) Venons-en maintenant aux *conditions de fond* énumérées dans les dispositions en question. Tout d'abord, les limitations à la souveraineté nationale ne peuvent être consenties que si elles sont imposées par un intérêt national important, ne portent pas atteinte aux droits de l'homme et aux fondements du régime démocratique et sont faites sur la base du principe de l'égalité et sous condition de réciprocité. De leur côté, les délégations de compétences étatiques à des organes internationaux doivent avoir pour objectif de servir un intérêt national important et de promouvoir la coopération avec d'autres États. Passons aussi sommairement que possible en revue ces conditions :

(aa) Restrictions de la souveraineté et délégations de compétences doivent, tout d'abord, être motivées par un *intérêt national important*. Cette condition est énoncée dans les deux dispositions dont il s'agit. Ainsi, l'adhésion aux Communautés doit « servir » un intérêt national important d'après le paragraphe 2; elle doit « être imposée » (« dictée » selon une traduction littérale de l'original) par un intérêt national important, aux termes du paragraphe 3. La différence de libellé entre les deux règles paraît dénuée de signification. Être dicté par un intérêt national important ou devoir le servir, ce sont là plutôt deux infiltrations en substance synonymes du jargon politique dans le langage du législateur constitutionnel. Elles se ramènent toutes deux à signaler que l'adhésion doit être tenue pour conforme à la Constitution si elle se justifie par un intérêt national important. L'adhésion aux Communautés européennes devrait être considérée comme donnant satisfaction à cette condition si elle répond de façon constructive à une option majeure de la politique nationale.

(bb) Outre de servir un intérêt national important, la délégation des compétences étatiques à des organes internationaux doit, conformément au paragraphe 2 de l'article 28 de la Constitution, *promouvoir la coopération avec d'autres États*. Il n'est pas nécessaire d'insister sur cette phrase, son rôle étant d'appeler l'évident par son nom. En effet, l'existence même d'organes internationaux qui seraient investis des compétences d'origine nationale, implique, par définition, la coopération entre États. Or, pour être largement tautologique sur le plan strictement juridique, la formule n'en donne pas moins une coloration politique positive aux situations envisagées au paragraphe 2 dans un sens favorable à la coopération internationale.

(cc) Le paragraphe 3 de l'article 28 de la Constitution énonce une série de conditions qui, pour devoir être satisfaites en cas de

limitations à la souveraineté nationale, doivent l'être également en cas de délégation de compétences nationales à des organes internationaux, y compris évidemment celle qu'entraînerait l'adhésion aux Communautés. Aux termes de cette disposition, les limitations à la souveraineté nationale doivent ne pas porter atteinte aux droits de l'homme et aux principes du régime démocratique et être faites sur la base de l'égalité et sous condition de réciprocité.

Respect des droits de l'homme et des fondements du régime démocratique, d'une part, égalité et réciprocité, de l'autre, définissent sans équivoque la philosophie politique des institutions internationales au profit desquelles la Grèce pourrait consentir des délégations de pouvoirs souverains. Il y a lieu, tout d'abord, de souligner la place qui est réservée dans cette disposition aux principes du respect des droits de l'homme et des fondements du régime démocratique. Décidée à raffermir ces principes, la République hellénique, non seulement les fait valoir dans l'ordre interne, mais elle les projette sur cette partie de ses relations extérieures qui peuvent conduire à des intégrations supranationales.

De leur côté, les conditions d'égalité et de réciprocité, énoncées elles aussi dans le paragraphe 3 de l'article 28 de la Constitution, semblent, à première vue, pouvoir prêter à une certaine équivoque. On se rappellera peut-être les vicissitudes de la notion d'égalité en droit public interne et les difficultés qui entourent la mise en œuvre de la notion de réciprocité, législative ou diplomatique, dans le cadre tant de l'ordre interne que des rapports internationaux. Posés par la Constitution comme conditions des limitations de la souveraineté nationale et des délégations de compétences étatiques à des organes internationaux, les principes d'égalité et de réciprocité sont appelés à contrôler la ratification par la Grèce de tout accord destiné à produire de pareils effets et, en conséquence, également celle du traité d'adhésion aux Communautés. L'adhésion aux Communautés satisfait largement à ces conditions, comme d'ailleurs à l'ensemble des conditions qui sont posées en l'espèce par la Constitution hellénique.

Pour vérifier le bien-fondé de cette affirmation il y a lieu de rapprocher de chacune de ces conditions l'ordre communautaire en tant que système normatif et institutionnel. Pour commencer par l'égalité et la réciprocité, nous pouvons dire que le système communautaire, dans sa généralité, satisfait à ces principes tels qu'ils ont été conçus dans la Constitution hellénique. Les Communautés ont été instituées, se transforment et s'élargissent, en vertu de traités internationaux entre les partenaires, donc par acte de volonté ayant

une portée multilatérale et créant des droits et des obligations égaux ou proportionnels et réciproques, dans le sens d'une réciprocité générale entre les États membres, qui se réalise à travers ce fonds commun à eux que sont les Communautés. Il faut aussi signaler que le fonctionnement de ce fonds est assuré par des institutions, où la participation des États membres est tantôt égalitaire, tantôt pondérée, et est soumise à des contrôles parlementaires, juridictionnels, administratifs et politiques, sur la base du principe de la primauté du droit et avec, au sommet de la structure institutionnelle, la garantie juridictionnelle assurée par la Cour de Justice des Communautés.

On peut dire autant de la condition du *respect des fondements du régime démocratique*. Il faut faire ici une remarque préalable : dans les relations entre la Communauté et la Grèce cette condition se pose en un sens double. Nous sommes, en effet, ici en présence du phénomène de réception mutuelle qui se produit par l'adhésion aux Communautés dans les rapports entre le pays candidat et les Communautés. La jonction de deux ordres juridiques — national, d'une part, communautaire de l'autre — passe par une double épreuve juridique. L'État candidat doit pouvoir satisfaire aux conditions d'adhésion définies par l'ordre juridique communautaire. De son côté, la Communauté doit correspondre au cadre juridique par lequel l'État candidat circonscrit son action politique internationale.

Or, le respect des principes démocratiques est une condition à l'adhésion posée aussi bien par l'ordre communautaire que par l'ordre juridique hellénique. Condition implicite pour les Communautés, déduite du préambule du Traité instituant la Communauté économique européenne et confirmée par l'attitude des institutions communautaires politiques. Condition explicite, dans le cas de la Grèce, énoncée expressément dans le paragraphe 3 de l'article 28 de la Constitution. La question de savoir si cette condition est remplie dans le cas de l'adhésion de la Grèce se pose donc sous ce double aspect.

Il ne m'appartient pas dans le cadre de ce rapport d'examiner cette question du point de vue communautaire, en d'autres termes si la Grèce satisfait à la condition d'un État démocratique. Je ne manquerai toutefois pas de signaler que la République hellénique est un État démocratique et libéral, fondé sur les principes de la primauté du droit et du respect des droits de l'homme, attaché au droit international et aux procédures internationales de règlement pacifique de différents, pays membre du Conseil de l'Europe, partie

contractante à la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par contre, ce qui fait partie du sujet qui m'est confié, c'est de répondre à la même question posée dans l'autre sens. La Constitution hellénique n'autorise des restrictions à la souveraineté que si elles ne portent pas atteinte aux fondements du régime démocratique. Par conséquent, l'adhésion aux Communautés doit satisfaire à cette condition.

C'est ma conviction que la question doit recevoir une réponse nettement affirmative. Il est vrai qu'une vive discussion s'est engagée sur le caractère démocratique des Communautés, compte tenu surtout de ce que la fonction législative en leur sein est confiée à leurs organes politiques non parlementaires. L'argument, comme on sait, a été poussé jusqu'à l'exigence, en cas de délégation de droits souverains, d'une « congruence structurelle » (strukturelle Kongruenz) entre, d'une part, l'État candidat et d'après le modèle de celui-ci et, d'autre part, l'organisation internationale délégataire de ces droits. Je ne voudrais pas revenir sur les raisonnements qui ont été avancés, à mon avis non sans pertinence, pour mettre en question le bien-fondé de cette proposition. D'ailleurs, la question se ramène finalement à l'interprétation qu'on aura adoptée dans le cadre de telle constitution nationale. Je me limite, pour ma part, aux observations suivantes :

Tout d'abord, et sur le plan strictement juridique, il ne faut pas oublier que le respect du principe démocratique est une condition posée également par le droit communautaire pour l'adhésion à la Communauté qui, de ce fait et nonobstant les particularités de sa structure, ne peut qu'être un ensemble d'États à régime démocratique. Ensuite, et sur le plan politique, l'adhésion aux Communautés est considérée, je pense à juste titre, comme un moyen de raffermissement du régime démocratique. Il serait inconséquent, par la projection de telle conception juridique typiquement nationale du régime démocratique, de mettre en question le caractère démocratique d'un mécanisme international à travers lequel on s'attend à un renforcement du régime démocratique dans le cadre national. La légitimité d'une telle perspective, ce ne serait pas en tout cas la Grèce qui la mettrait en doute. L'attitude fermement hostile des institutions politiques communautaires à l'égard de la dictature militaire reste dans la mémoire du peuple grec un souvenir qui n'est pas près de s'effacer.

Il convient d'ailleurs de rappeler dans cette optique deux tendances qui se dessinent dans le cadre des Communautés euro-

péennes. La première consiste en la perspective d'un certain renforcement des pouvoirs d'un Parlement européen élu directement au suffrage universel. Une pareille évolution rapprocherait encore davantage les Communautés du modèle démocratique européen. La seconde tendance est la réaffirmation de la valeur des droits fondamentaux comme principe de base de l'ordre communautaire. Nous allons consacrer quelques réflexions à cette dernière tendance qui, tout en étant étroitement liée à la notion de régime démocratique, entre directement dans le jeu de la première condition de fond posée par le paragraphe 3 de l'article 28 de la Constitution, condition qui est la dernière dans l'ordre que nous avons suivi dans notre analyse.

En effet, selon la disposition que nous venons de citer, des restrictions peuvent être apportées à la souveraineté nationale *selles ne portent pas atteinte aux droits de l'homme*. Il faut relever que la disposition fait un renvoi général aux droits de l'homme et ne se réfère pas spécifiquement aux droits fondamentaux garantis par la Constitution elle-même. Il serait téméraire d'affirmer que cette formule épargnera à la jurisprudence grecque le problème devant lequel a cru devoir se placer la juridiction constitutionnelle fédérale allemande dans son célèbre arrêt du 29 mai 1974. Toujours est-il que l'utilisation en l'espèce d'un concept indéterminé rend possible une interprétation plus souple de la notion de droits de l'homme telle qu'elle figure dans le paragraphe 3 de l'article 28 de la Constitution hellénique.

On peut dire qu'une telle interprétation irait de pair avec le développement de la notion des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire. On sait que la récente jurisprudence de la Cour de justice des Communautés s'oriente vers une notion communautaire des droits fondamentaux qui serait puisée aussi bien dans des traditions constitutionnelles nationales que dans la Convention européenne des droits de l'homme. Cette position est reprise et confirmée par la déclaration solennelle sur les droits fondamentaux adoptée le 5 avril 1977 par les trois institutions politiques des Communautés. Toutes ces données nous permettent de conclure que l'adhésion aux Communautés européennes satisfait à la condition du respect des droits de l'homme telle qu'elle est définie dans la Constitution hellénique.

Deux conclusions générales peuvent être tirées à l'issue de cette analyse: d'une part, l'adhésion aux Communautés européennes trouve un fondement certain et suffisant dans la Constitution hellénique; d'autre part, la loi fondamentale hellénique fait apparaître, par rapport à l'ensemble des constitutions européennes, un degré

très élevé de réceptivité juridique du phénomène communautaire dans son aspect dynamique.

(d) Il reste à faire quelques remarques à caractère descriptif sur les *conditions de forme et de procédure législative* qui sont prévues pour la mise en œuvre des dispositions que nous venons d'analyser. Comme nous l'avons déjà vu, chacune de ces deux dispositions dessine une procédure législative différente. Celle du paragraphe 2 de l'article 28, qui se réfère à la délégation de compétences étatiques et qui serait applicable à l'adhésion aux Communautés, prévoit la ratification du traité portant cette délégation par voie de loi votée à la majorité de trois-cinquièmes du nombre total des membres du Parlement, donc par les voix de cent quatre-vingt députés sur un total de trois cents. Par contre, une restriction à la souveraineté nationale qui n'est pas accompagnée de délégation de compétences étatiques à des instances internationales, est consentie, conformément au paragraphe 3, en vertu d'une loi votée à la majorité du nombre total des membres du Parlement, en d'autres termes par les voix de cent cinquante et un députés. La différence de majorité requise dans les deux cas s'explique dans une certaine mesure par l'effet différent que sont appelées à produire les dispositions en question. La majorité renforcée est prévue pour le cas où la Chambre délibère, non seulement sur les restrictions à apporter à la souveraineté nationale mais également sur la délégation de compétences étatiques à des organes internationaux.

3. Je passe maintenant au problème de la *primauté du droit communautaire*. On sait que sur ce problème les attitudes des juridictions des pays membres présentent des variations considérables, allant d'une acceptation sans réserve du principe de la primauté du droit communautaire, à maintes reprises proclamé par la Cour de Justice des Communautés, à une position en fait négative, en passant par un silence parfois très expéditif mais non moins embarrassant. La question, inutile de le répéter, est juridiquement et politiquement fort complexe. C'est à propos de la primauté du droit communautaire par rapport au droit national qu'aussi bien les conceptions juridiques que les habitudes intellectuelles nationales traditionnelles sont mises à l'épreuve.

Que dirait-on de la validité du principe de la primauté du droit communautaire sur le droit national dans l'ordre juridique hellénique en cas d'adhésion de la Grèce aux Communautés? On pourrait essayer d'esquisser une solution possible du problème. Mais il ne serait pas de bonne méthode juridique de risquer une prévision

quelconque sur l'attitude de la jurisprudence devant une question à laquelle elle ne fera normalement face que d'ici un certain temps et qui est en voie d'évolution constante dans le contexte national actuel des Communautés. Ma tâche d'aujourd'hui est beaucoup plus modeste. Je vais, en bon ou mauvais exégète des textes constitutionnels et des principes juridiques en vigueur en Grèce, essayer de répondre à la question de savoir si et comment le principe de la primauté du droit communautaire peut être implanté dans l'ordre juridique grec.

Pour ce qui est tout d'abord des traités instituant les Communautés et des autres instruments internationaux connexes, leur primauté sur le droit ayant rang de loi ordinaire est assurée par le principe de la supériorité du droit international conventionnel consacré par le paragraphe premier de l'article 28 de la Constitution. Cette solution pourrait être étendue au droit dérivé. Mais on sait que le nœud du problème est la validité du principe de la primauté du droit communautaire par rapport au droit national d'ordre *constitutionnel*.

Je pense que, faute de disposition constitutionnelle expresse visant la question, il faudrait en rechercher la réponse dans une construction fondée sur une combinaison des dispositions de l'article 28 de la Constitution en tenant compte de l'acte d'adhésion. Selon cette construction, l'espace juridique qui serait laissé libre en raison de la limitation de la souveraineté nationale serait comblé de façon autonome par le droit communautaire originaire et, dans les limites de celui-ci, par la production normative des institutions communautaires. Je voudrais mettre l'accent dans cette construction sur le caractère évolutif de l'ordre juridique communautaire. En effet, cet ordre s'exprime aussi bien dans le droit communautaire originaire et dérivé, que par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés et les principes qui s'en dégagent, y compris le principe de la primauté du droit communautaire. L'interprétation souveraine du droit communautaire par la Cour fait partie intégrante de l'acquis communautaire dont l'acceptation est, en principe, une conséquence de l'adhésion.

Il serait enfin intéressant de signaler que l'article 93 paragraphe 4 de la Constitution assigne à tout juge l'obligation de vérifier, de sa propre autorité, la constitutionnalité de la loi qu'il doit appliquer et l'autorise à ne pas l'appliquer s'il la considère comme incompatible avec la Constitution. Ainsi, la mise en œuvre du principe de la primauté du droit communautaire, une fois ce principe implanté dans l'ordre juridique grec, serait une prérogative et un devoir pour tout

juge grec. On pourrait donc s'attendre à ce qu'à l'ordre juridique grec soient épargnées les difficultés qui sont à l'origine du récent arrêt *Simmenthal* de la Cour de Justice des Communautés européennes.

4. Un problème qui sans doute mettra à l'épreuve en Grèce, après l'adhésion, les mécanismes législatifs, est celui de la *mise en œuvre du droit communautaire dérivé*. Le problème se pose dans tout État membre. On sait que dans diverses hypothèses les États membres doivent répondre par une action législative propre aux actes normatifs des institutions communautaires dans les limites substantielles et temporelles qui sont prescrites par ces actes. Ce serait une tautologie de dire que l'État dispose dans un premier temps en la matière des mécanismes législatifs normaux, à savoir, d'une part, du processus législatif parlementaire et, d'autre part, de la technique des habilitations législatives spéciales de l'Exécutif en vertu de lois. Or, il est généralement admis que ces mécanismes, en principe lourds et peu flexibles, ne peuvent que plus ou moins difficilement, servir comme moyens nationaux de mise en œuvre du droit communautaire dérivé. Par contre, la technique législative nationale qui semble mieux correspondre à cette fin est plutôt l'action législative de l'Exécutif fondée sur des habilitations larges et souples, soumises toutefois aux contrôles politiques et juridictionnels, traditionnels dans un pays démocratique. Ce procédé fut adopté lors de la révision de la Constitution hellénique en 1975. Je me bornerai à donner un aperçu de ce nouveau mécanisme législatif, laissant de côté les autres méthodes de production législative que prévoit la Constitution et qui, dans leurs traits fondamentaux, s'alignent sur la pratique constitutionnelle des pays européens à régime démocratique et parlementaire.

La disposition qui introduit ce nouveau mécanisme législatif est celle du paragraphe 5 de l'article 78 de la Constitution. Faisant suite aux paragraphes précédents de cet article qui interdisent en principe l'habilitation législative en matière fiscale et financière, le texte en question dispose que :

« ... 5. À titre exceptionnel et sur délégation accordée par des lois-cadres, est permis l'établissement de prélèvements et de droits de douane anti-dumping ou compensateurs, ainsi que la prise de mesures économiques dans le cadre des relations du Pays avec des organisations économiques internationales, ou de mesures visant à assurer la situation du Pays au point de vue du change »

Cette disposition est un produit de l'expérience hellénique

acquise dans le cadre de l'Accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Grèce. L'exécution par la Grèce des obligations découlant de cet Accord et en particulier l'alignement de son tarif douanier sur le tarif douanier commun se heurta parfois à des difficultés qui sont inhérentes aux mécanismes législatifs ordinaires. Il a donc paru souhaitable de mettre sur pied un procédé mieux adapté aux circonstances et ceci à plus forte raison en vue de la candidature à l'adhésion aux Communautés européennes que la Grèce avait à l'époque décidé de poser. C'est à cet objectif que répond la disposition de l'article 78, paragraphe 5 de la Constitution.

Le procédé défini dans cette disposition se distingue par une série de caractéristiques intéressantes. Il permet, en premier lieu, de tracer de façon très générale l'extension de la délégation législative envisagée en utilisant la technique des lois-cadres. En second lieu, il circonscrit lui-même son champ d'application de manière suffisamment large en précisant qu'il est applicable, entre autres, en matière de « mesures économiques » à prendre dans les « relations du Pays avec des organisations économiques internationales ». En troisième lieu, il laisse à la discrétion du législateur commun de décider, lors du vote d'habilitation de l'Exécutif, de la forme particulière des actes législatifs par voie desquels cette habilitation serait exercée.

Le législateur hellénique a déjà eu recours dans certains cas au procédé législatif en question. Nous signalons parmi ces cas celui de la loi No 477/1976 portant ratification de l'accord intérimaire entre la Grèce et la Communauté économique européenne en raison de l'adhésion de nouveaux États membres à la Communauté. L'article 2 de cette loi qualifie de loi-cadre, au sens de l'article 78 paragraphe 5 de la Constitution, l'ensemble de l'Accord d'association entre la Grèce et la Communauté économique européenne et habilite le ministre de la Coordination, en coopération avec d'autres ministres selon le cas compétents, à prendre les mesures que comporte l'exécution de l'Accord par voie d'arrêtés publiés au journal officiel hellénique.

On constate qu'en votant cette loi l'Assemblée nationale a fait un ample usage des possibilités qui sont offertes par l'article 78 paragraphe 5 de la Constitution. En effet, la délégation législative accordée à l'Exécutif par la loi en question est large et souple. Large, car elle recouvre quant à ses dimensions l'Accord d'association dont on connaît l'ampleur. Et souple, parce qu'elle suit les transformations de l'Association, dont le régime est, on le sait, évolutif. D'un autre côté, la mise en œuvre de la délégation législative

par voie d'arrêtés ministériels simplifie considérablement la forme de l'action que l'Exécutif est habilité à entreprendre.

Ajouté aux autres méthodes législatives, conventionnelles ou non, le procédé de l'article 78 paragraphe 5 de la Constitution permet une exécution prompte et efficace des obligations à caractère législatif et réglementaire que comporte la mise en œuvre du droit communautaire dérivé. On comprend dès lors qu'un distingué expert belge du droit communautaire ait pu affirmer récemment que la Grèce dispose d'« une panoplie d'instruments qui peuvent être mis au service d'une exécution loyale du droit communautaire » (*Louis*, dans *La Grèce et la Communauté*, 1978, p. 304).

5. Je ne voudrais pas clore cette partie de mon rapport sans me permettre quelques observations d'ordre général. Les incidences de l'adhésion sur le système juridique d'un pays adhérent sont conditionnées par la disparité entre ce système et l'ordre juridique communautaire. À remarquer qu'il ne s'agit pas ici d'une disparité attribuable aux divergences sur des questions de détail entre droit national et droit communautaire, mais à une différence de physiologie générale entre eux. L'entrée aux Communautés se fait d'autant plus aisément que l'État candidat, grâce aux traits généraux de son ordre juridique ou — pour utiliser une notion proposée dans le cadre de la théorie du droit comparé — grâce à son « style », a la possibilité d'absorber sans heurt majeur le système normatif communautaire.

L'ordre juridique grec paraît, dans son ensemble, bien équipé à cet égard. Ses principaux textes ont été élaborés en ayant amplement recours à la méthode comparative. Son attitude à l'égard du droit international, du droit étranger et des actes juridictionnels étrangers est libérale, on dirait même généreuse. Il se caractérise donc par un degré très élevé d'adaptabilité aux particularités du système juridique communautaire.

C'est pourquoi nous pensons que l'intégration d'un ordre juridique national aux Communautés n'est pas simplement fonction d'une licéité constitutionnelle de l'adhésion. Elle est un processus beaucoup plus large et complexe qui se déroule d'autant plus normalement que l'ordre juridique du pays adhérent se rapproche par ses grands traits de la synthèse des ordres juridiques nationaux réunis au sein des Communautés. Est à cet égard significatif l'exemple de la traduction des textes communautaires dans la langue juridique du pays candidat à l'adhésion. Dans le cas de la Grèce, l'affinité entre les droits des six pays fondateurs de la Com-

munauté et le droit hellénique, rend la traduction en grec des textes du droit communautaire, du moins celle du droit communautaire originaire, relativement aisée et suffisamment sûre.

6. Si l'impact de l'adhésion sur le *droit* national se traduit par les mesures législatives et réglementaires qu'il faut prendre dans le cadre de ce droit, ainsi que par son interprétation conforme aux obligations qui résultent de l'appartenance aux Communautés, les incidences sur les *structures institutionnelles* nationales s'expriment par des démarches qui sont du domaine de l'imagination et de l'action politiques. Comment faut-il organiser le tissu gouvernemental et administratif qui doit entourer les compétences déléguées aux Communautés? Quels sont les instruments nationaux appropriés qui assureront la jonction entre les mécanismes communautaire et national et la participation de l'État membre la plus féconde et efficace à la formation des décisions communautaires? Telles sont les questions qui se posent pour la Grèce, pays candidat à l'adhésion, et que nous allons effleurer dans cette brève deuxième partie du rapport.

Il faut tout d'abord préciser que parler dans cette optique des incidences de l'adhésion sur les institutions d'un État dont la candidature se trouve encore au stade des négociations, ce n'est que spéculer sur les options politiques les plus probables en la matière. Il est pourtant vrai que le régime d'association instauré depuis 1962 par l'Accord d'Athènes et les négociations sur la demande d'adhésion qui se poursuivent déjà depuis bientôt deux ans, ont été et sont encore pour la Grèce une sorte d'antichambre à la qualité d'État membre, dans laquelle gouvernement et administration ont fait et font encore face à des situations qui sont largement des simulations du rapport État membre-Communauté. Il a donc fallu pour la Grèce envisager la mise sur pied des mécanismes qui préparent et appuient sa participation au dialogue avec cet appareil technocratique et politique redoutable que sont les Communautés. Un bref aperçu de ces mécanismes donnerait une image de ce qui pourrait être un modèle possible des restructurations institutionnelles devenues nécessaires sous l'angle de l'adhésion. Je vais par conséquent donner, tout d'abord, une esquisse des mécanismes gouvernementaux et administratifs qui assurent la préparation du dialogue avec les Communautés. J'essaierai ensuite de dessiner les structures possibles de l'association du Parlement hellénique à la formation de la politique grecque à l'égard des Communautés.

(a) Dans l'évolution des mécanismes gouvernementaux et admi-

nistratifs grecs destinés à assurer les relations du pays avec la Communauté, il faut distinguer trois phases. La première phase commence avec l'entrée en vigueur de la loi No 4226/1962 portant ratification de l'Accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Grèce. En vertu des articles 2 et suiv. de cette loi, le ministère de la Coordination a été désigné comme organe gouvernemental et administratif principalement responsable des relations avec la Communauté. Sur le plan des relations bilatérales entre la Grèce et les États membres de la Communauté ainsi que pour des questions politiques ayant trait à la coopération avec la Communauté, ce ministère devrait néanmoins partager la responsabilité avec le ministère des Affaires étrangères. Ladite loi instituait une série de services et d'organes, tels que le Service de coopération européenne dans le cadre du ministère de la Coordination, la section des relations avec les Communautés dans le cadre du ministère des Affaires étrangères et la Délégation permanente hellénique près les Communautés européennes. Je dois aussi signaler la création, en vertu de la même loi, d'une Commission de coopération européenne, composée de hauts fonctionnaires et d'experts, qui a joué un rôle important en tant qu'organe consultatif assistant le ministre de la Coordination.

Le rôle principal ainsi assigné au ministère de la Coordination s'explique, entre autres, par la place neuralgique que ce ministère occupe dans la structure gouvernementale. En effet, à travers les transformations politiques et administratives, le ministère de la Coordination a été une sorte d'état-major gouvernemental en matière de planification générale et de mise en œuvre de la politique économique. La présence du ministre de la Coordination dans le Conseil de ministres confirme l'importance reconnue à ce portefeuille.

Ce schéma général fut maintenu dans la deuxième phase, dont le commencement symbolique est jalonné par la mise en vigueur de la loi No 445/1976 « sur la représentation de la Grèce auprès des Communautés européennes et l'organisation des services administratifs en vue de l'application du régime communautaire ». Cette loi réaffirme le rôle prépondérant du ministère de la Coordination dans la conduite de la politique « communautaire » de la Grèce. À vrai dire, même avant l'entrée en vigueur de cette loi, le ministre de la Coordination avait pris en mains énergiquement l'ensemble de la responsabilité de mise en œuvre de cette politique qui, après la chute de la dictature militaire, se plaçait devant une nouvelle perspective et ceci pour deux raisons : la réactivation de l'Accord d'asso-

ciation soumis au « gel » pendant la suspension des libertés politiques en Grèce, d'une part, et la candidature à l'adhésion, de l'autre.

Les structures « communautaires » du ministère ont été élargies, renforcées et regroupées dans une nouvelle Direction générale des relations entre la Grèce et les Communautés européennes. Ce département comprend actuellement cinq directions et une constellation de services spécialisés, de commissions et de groupes de travail.

Ce qui imprime un caractère particulier à cette deuxième phase, ce sont les larges pouvoirs accordés au ministre de la Coordination pour la mise en valeur de l'effectif administratif et le recrutement d'un potentiel humain nouveau. La loi l'autorise, le cas échéant en coopération avec un autre ministre, à muter ou à détacher à son ministère tout fonctionnaire d'État et toute personne qui se trouve au service d'organismes du droit public ou d'entreprises contrôlées par l'État. Cette compétence du ministre de la Coordination s'étend également aux magistrats des corps judiciaire et administratif et aux membres du Conseil juridique de l'État. La loi No 445/1976 prévoit aussi la création au sein de tout autre ministère d'un service spécial, responsable dans le secteur correspondant, des relations avec les Communautés. Plusieurs ministères ont déjà mis sur pied de pareils services, qui travaillent en liaison avec le ministère de la Coordination.

Si la deuxième phase de cette évolution se caractérise par la confirmation du rôle stratégique du ministre de la Coordination dans la conduite des affaires « communautaires », la troisième phase dénote un développement qui pourrait s'avérer significatif dans la recherche du mécanisme gouvernemental et administratif approprié. En effet, dans le Gouvernement formé après les élections législatives de novembre dernier, un ministre sans portefeuille fut chargé des relations avec les Communautés. Par arrêté du président du Conseil, ce ministre assume en principe toutes les compétences en matière de politique « communautaire ». Bien que toujours intégré au ministère de la Coordination, le mécanisme s'occupant des relations avec les Communautés, du fait qu'il a maintenant en tête un ministre, acquiert une physionomie propre sur le plan des structures gouvernementales et politiques. On pourrait risquer la prévision que, dans ses grandes lignes, la pratique hellénique en la matière s'oriente vers la création d'un mécanisme interministériel propre doté d'une souplesse structurelle et d'une mobilité inter-service mais qui, pour pouvoir être efficace à l'intérieur comme à l'exté-

rieur, doit être dirigé par une personne ayant le rang de ministre. Je pense qu'un pareil schéma, qui tient compte de l'expérience des pays membres des Communautés, répondrait mieux à la fois aux particularités de la réalité politique hellénique et aux exigences d'une participation nationale effective à l'action communautaire. D'ici à l'adhésion, on aura toutefois le temps, non seulement de continuer de se pencher sur la question, mais peut-être d'expérimenter — dans le cadre des négociations, qui sont un excellent banc d'essai — des idées ou des propositions pouvant améliorer ce modèle.

(b) J'en viens, pour finir, au problème de l'association du Parlement hellénique à la formation de la politique du pays à l'égard des Communautés. Il est conforme aux règles du régime démocratique de substituer aux compétences nationales déléguées aux organes communautaires une participation de l'institution parlementaire à l'action gouvernementale qui définit l'attitude nationale au sein des Communautés et qui décide des mesures à prendre pour la mise en œuvre sur le plan national des obligations découlant de l'appartenance aux Communautés. Certes, les limites d'une telle participation sont plus ou moins rigoureusement circonscrites par la nature juridique particulière des rapports entre Communautés et États membres. Il n'en reste pas moins que c'est en fonction du style particulier de la vie politique et des règles fondamentales qui régissent l'institution parlementaire du pays intéressé qu'il faut, en dernière analyse, déterminer comment et dans quelle mesure cette institution peut être engagée dans la formation des décisions nationales en matière communautaire.

Le Parlement hellénique sera en mesure d'exercer un contrôle politique assidu sur l'attitude gouvernementale dans les affaires communautaires ainsi que sur la politique communautaire proprement dite, par voie de questions et d'interpellations, ainsi que par la création de commissions parlementaires d'enquête. Sa participation à la définition de la position nationale en cas de mesures communautaires à prendre après consultation formelle ou informelle des pays membres peut être organisée par la constitution de commissions parlementaires spéciales, en vertu des dispositions soit de l'article 23 alinéa 4, soit de l'article 25 alinéa 2, du Règlement du Parlement, qui semblent pouvoir fournir un fondement juridique et politique suffisant à cette fin. Il faut en tout cas signaler que la façon dont le Gouvernement s'acquittera de sa tâche d'informer régulièrement le Parlement sur les affaires communautaires sera un facteur décisif à cet égard.

7. En terminant cet exposé je crois avoir abouti à un bilan positif, en ce sens que l'adhésion aux Communautés ne mettra pas, me semble-t-il, la Grèce devant des problèmes institutionnels et juridiques d'ordre majeur. La marche à travers le régime d'association, parfois agréable et prometteuse, parfois pénible et décevante, a fait passer le pays par un long apprentissage communautaire. On est conscient que l'engrenage de l'adhésion transmettra dans les deux sens du mouvement et de l'inertie. On sait que l'adhésion, une fois accomplie, aura des répercussions sur maints domaines de la vie économique et sociale, donc sur maints secteurs de l'ordre juridique national. On sait qu'il sera nécessaire de procéder à des réformes institutionnelles; en d'autres termes, qu'il faut intensifier les efforts dans tous les domaines de l'action humaine pour s'adapter à la réalité et à la dynamique de la structure communautaire. Efforts, adaptations, réformes. La tâche de toute société nationale, ici ou ailleurs, hier ou aujourd'hui, est-elle différente?

Pour s'en tenir au seul plan du droit et des institutions étatiques, il y a lieu de mentionner la mise en œuvre en Grèce de vastes programmes éducatifs destinés à l'administration et aux cadres des organisations économiques et professionnelles et comprenant notamment l'apprentissage de langues communautaires et la diffusion d'information organisée sur le phénomène communautaire. Il faut également signaler la création de centres de documentation et de recherche de droit communautaire et de chaires de droit européen, ainsi que le renforcement de l'enseignement des matières européennes économiques et juridiques dans les universités. La Grèce s'efforce de tenir dans les meilleures conditions possibles le pari de l'adhésion.

L'ADHÉSION DU PORTUGAL À LA
COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE
— QUELQUES REMARQUES
DE DROIT CONSTITUTIONNEL

1. L'histoire constitutionnelle portugaise, comme celle de la plupart des pays latins, est faite de ruptures : les Constitutions sont élaborées en opposition avec les précédentes, elles sont modifiées sans être toujours en harmonie avec les procédures qu'elles établissent et finissent par d'autres ruptures ou révolutions. C'est également ce que nous avons pu vérifier en France ; on signalera toutefois que dans ce pays existe un ensemble de principes et d'institutions et donc, un processus continu, alors qu'au Portugal chaque Constitution est un commencement ou un recommencement d'expérience politique, de nouvelles semences en quelque sorte sur une terre qui n'a pas laissé germer ce qui avait été semé.

Cinq des six Constitutions portugaises ont eu comme origine immédiate des mouvements révolutionnaires qui renversèrent les gouvernements et régimes alors en vigueur. Celle de 1822 a été établie après la révolution de 1820, celle de 1838 après la révolution de 1836, celle de 1911 après la révolution de 1910, celle de 1933, après la révolution (ou contre-révolution) de 1926 et celle de 1976, après la révolution de 1974 et, de la même manière, l'acte Additionnel de 1852 a été établi après la révolution de 1851. Seule exception : la Charte Constitutionnelle mais, en réalité, ce n'est qu'une exception apparente puisqu'elle se situe dans la tendance historique de 1820.

Les révolutions triomphent au nom du peuple. Juridiquement, le peuple exerce le pouvoir constituant en substituant à l'ordre politique ancien un ordre nouveau. Politiquement toutefois, l'élaboration de la Constitution n'est pas (ne saurait être) un acte d'autodétermination totale, puisque la Constitution post-révolutionnaire va

consacrer la nouvelle idée de droit dominant et institutionnaliser les changements effectués entretemps (c'est ce qui se passa en 1976 tout comme en 1911 et en 1822); et elle n'est pas toujours parfaitement démocratique puisque la volonté constituante ne se forme pas toujours dans une liberté et représentativité réelles.¹

C'est à partir de ces considérations générales que doit être comprise la Constitution actuelle, celle de 1976, la plus longue et la plus complexe de toutes les Constitutions portugaises et je dirais presque de toutes les Constitutions européennes en vigueur. La complexité de la Constitution est due aux effets du processus politique dense et contradictoire au moment de son approbation,² à la contribution de partis en lutte,^{3,4} au fait qu'elle a été élaborée à partir de l'expérience portugaise mais surtout d'après divers « modèles » internationaux, au fait enfin qu'elle est à la fois une charte de droits, un statut du pouvoir de l'état et des collectivités territoriales et un modèle de transformation de la société.

Mise au point après quarante-huit ans de dictature et à un moment de risque imminent d'une nouvelle dictature de caractère totalitaire, la Constitution a pour lignes directrices la démocratie politique et l'État de Droit. Elle admet toutefois l'existence, à titre transitoire, pendant la première législature (pendant quatre ans donc) d'un organe politique de composition militaire, le Conseil de la Révolution.⁵ D'autre part, la Constitution consolide les grandes réformes de fond qui (en dépit du Programme du Mouvement des Forces Armées) ont été effectuées pendant les deux années de révolution et est tournée vers le socialisme. Énumération exhaustive des droits, libertés et garanties et des règles de la démocratie représentative beaucoup plus que dans n'importe quel autre pays, réception

¹ cfr J. MIRANDA — *As Constituições Portuguesas*. Lisboa, 1976

² cfr G. de VERGOTTINI — *Del origini della Seconda Repubblica Portoghese*. Milan, 1977

³ Il n'est pas étonnant que pendant longtemps, les rapports entre la Constitution et la révolution ont constitué un thème obligatoire de débat de l'Assemblée Constituante. Encore s'agissait-il de savoir de quelle révolution il était question puisqu'elles étaient plusieurs à vouloir triompher et qu'il n'y avait donc pas de processus univoque.

⁴ Au sein de l'Assemblée Constituante de 1975-1976 étaient représentés six partis et chacun d'entre eux avait préparé un projet de Constitution.

⁵ Avec des fonctions d'organe auxiliaire du Président de la République, d'organe politico-législatif en matière militaire et d'organe de garantie ou contrôle de la constitutionnalité des lois. Le Conseil a été créé en 1975, pendant le « processus révolutionnaire » et sa permanence après l'approbation de la Constitution a été accordé avec les partis représentés à l'Assemblée Constituante dans un Pacte ou « Plateforme d'Accord Constitutionnel ». On a pensé que c'était préférable que les Forces Armées garantissent la démocratie, dans une première phase, plutôt au sein du système institutionnel qu'en dehors.

d'un organe pré-constitutionnel non électif, prescription d'un objectif global à atteindre — telles sont les trois notes qui, dans son ensemble, la distinguent.

L'Assemblée constituante de 1975-1976 a mis en place un régime démocratique de type européen, de profession de foi personnaliste, et un système économique-social où il y a beaucoup de collectivisme marxiste, de socialisme autogestionnaire et de la social-démocratie. La République se base sur la dignité de la personne humaine (art. 1) et l'État se déclare soumis à la Constitution (art. 3, n° 4); mais plusieurs formulations (les diverses références au socialisme) n'ont pas de parallèle dans des textes du monde occidental et, dans ce cas, la fonction normative semble s'atténuer en face de la fonction de Constitution — bilan ou Constitution — programme comme dans les pays de l'Est ou dans certains pays du Tiers Monde.

Quel est le projet politique de synthèse? La réponse la plus claire se trouve-t-elle peut-être dans le texte de l'article 2 qui affirme la liaison entre démocratie et socialisme: la démocratie est orientée vers le socialisme et le socialisme implique la démocratie. L'appropriation collective des principaux moyens de production, le Plan, les droits sociaux sont destinés à permettre la complète réalisation de la démocratie politique. Le socialisme n'est pas le but de l'État organisé de n'importe quelle manière mais uniquement de l'État démocratique défini formellement — par des processus démocratiques — et matériellement — par la garantie des libertés civiles et du pluralisme politique; et démocratique en ce sens doit être la participation des travailleurs dans une société solidaire basée sur le travail.⁶

2. S'il s'agissait d'une Constitution semblable à n'importe quelle autre Constitution occidentale, on dirait: « la République portugaise est un État démocratique basé sur la souveraineté populaire, dans le respect et la garantie des libertés fondamentales et dans le pluralisme d'expression et d'organisation politique démocratique ». Et l'on n'en dirait pas davantage. S'il s'agissait d'une Constitution de sens marxiste-léniniste, du genre des Constitutions des pays de l'Est, on dirait: « la République Portugaise a pour but d'assurer la transition vers le socialisme », etc. Ce qu'il y a de spécifique dans cet article — et dans cette Constitution — c'est un essai de synthèse de démocratie et de socialisme, une tentative de mise en place d'une démocratie qui ait un but fixé à l'avance: le socialisme et une tentative d'instauration de socialisme basé sur la démocratie.

⁶ M. DUVERGER — (préface à une traduction française de la Constitution Portugaise, Paris, 1977) parle de « socialisme démocratique » (p. 15).

On peut alors poser la question suivante: peut-on considérer démocratique que la Constitution fixe d'emblée le socialisme comme but; est-il admissible, selon les termes démocratiques, que la Constitution lie d'emblée la démocratie au socialisme au lieu de laisser le choix de ce but à l'option de l'électorat et à chaque manifestation générale de sa volonté, lors de chaque élection?

Sans aucun doute, pour atteindre des buts socialistes, la Constitution pourrait parfaitement se dispenser de parler si souvent de socialisme et ce, avant toute chose, parce que le socialisme ne se réalisera pas par la répétition du mot « socialisme » (comme l'a montré l'expérience portugaise de ces trois dernières années). Toutefois, ce terme « socialisme » — correspondant à la démocratie économique, sociale et culturelle, dans la Constitution — ne peut empêcher que, démocratiquement, le peuple souverain dans l'exercice de son pouvoir, vienne à altérer cette référence et il ne peut empêcher non plus qu'un parti non socialiste puisse accéder au pouvoir, ceci, à condition bien entendu qu'il respecte la Constitution.^{7,8}

Il n'est pas politiquement contradictoire qu'un parti non socialiste accède au pouvoir, puisque dans la Constitution, le socialisme ne précède pas, ou ne détermine pas la démocratie, mais la démocratie précède et détermine le socialisme. Qu'une Constitution si préoccupée des libertés fondamentales et si précise dans les règles de neutralité idéologique de l'État, du pluralisme, du droit d'opposition, etc., impose uniquement des partis qui se réclament du socialisme et qui puissent accéder au pouvoir, bien que minoritaires, n'aurait aucun sens. Pluralisme démocratique n'équivaut pas à pluralisme socialiste. En conséquence, si le peuple accorde la majorité à un parti quelconque, lors d'élections libres, c'est parce qu'il estime qu'il n'y a pas de contradiction entre l'accès de ce parti au pouvoir et la Constitution.

Il est évident que si un gouvernement non socialiste n'applique pas la Constitution, les organes de contrôle de la constitutionnalité doivent intervenir pour prévenir ou corriger la situation, pour annuler les normes non conformes à la Constitution, pour recommander l'adoption de normes conformes à la Constitution (art. 277 et suivants).⁹ Par contre, si la majorité électorale continue à être une

⁷ Tel est le sens de l'article 185, N° 2 dont le texte est le suivant: « Le Gouvernement définit et exécute sa politique dans le respect de la Constitution de manière à pouvoir atteindre les buts de la démocratie et à préparer la construction du socialisme ».

⁸ C'est déjà, d'ailleurs le cas du Centre Démocratique et Social, qui a formé une coalition avec le Parti Socialiste au mois de février 1978.

⁹ La Constitution portugaise (arts. 277 et suivants) établit un complexe et à plusieurs

majorité non socialiste, c'est la Constitution elle-même qui entrera en crise et le problème devra être résolu par l'application des mécanismes de révision constitutionnelle, ceci en tenant compte des limites de l'art. 290, à savoir, lors d'une première révision en éliminant seulement les alinéas qui donnent une note socialiste à la Constitution ou en y ajoutant d'autres de sens différents; et lors d'une seconde révision, en modifiant les normes figurant à l'article 290. La Constitution cessera alors d'être ce qu'elle était, mais la règle démocratique aura été mise en pratique.¹⁰

3. On soulignera donc la parfaite harmonie entre la Constitution portugaise et le constitutionnalisme européen basé sur le pluralisme, sur les règles de représentation politique et d'alternance démocratique et sur le refus de solutions définitives et limitatives.

Mais, à un autre niveau, peut-on ne pas noter la contradiction entre la logique du Traité de Rome et du Marché Commun — jusqu'à présent inéluctablement capitaliste — et celle de la Constitution portugaise — logique qui se prétend être de transition vers le socialisme? Et ne pourra-t-on également reconnaître de contradiction entre l'esprit de supranationalité qui caractérise la Communauté et l'esprit « d'indépendance nationale » qui est un leitmotiv de notre Constitution?

Nous estimons que non pour deux raisons essentielles: le socialisme et l'indépendance nationale dont il est question dans la Constitution de 1976 doivent être compris dans le contexte global de la Constitution; parce que nous voyons les rapports entre le Portugal et la Communauté non pas rigides et fixes, mais souples et dynamiques.

De toute manière, ces deux points doivent être considérés avec beaucoup d'attention.

4. Qu'est-ce au juste, le socialisme? Voilà un point de divergences très marquées, comme on sait. Et cela, non seulement parce que, historiquement, nombreuses sont les doctrines socialistes mais aussi, parce qu'au Portugal, comme dans de nombreux autres pays européens, nombreux sont les partis et organisations qui se réclament du socialisme. On notera aisément que les doctrines et les programmes de ces partis et de ces organisations ne sauraient repré-

titres original système de contrôle des actes et des omissions inconstitutionnels, dont sont chargés les tribunaux, la Commission Constitutionnelle et le Conseil de la Révolution.

¹⁰ Les limites matérielles ne signifient pas impossibilité de révision mais rigidité accrue; en démocratie aucune révision n'est impossible puisque le principe de la souveraineté populaire prévaut. On sait toutefois comment ce problème est discuté par les théoriciens de Droit Constitutionnel.

senter un texte juridique de référence pour l'élaboration de la Constitution.

Il importera donc de savoir non pas ce qu'est le socialisme en tant qu'abstraction ou en tant que concept idéologique mais ce qu'est le socialisme dans la Constitution portugaise en cherchant à mettre en évidence une synthèse à la fois actuelle et prospective, s'appuyant sur des normes relatives à la matière économique et sociale et à celles sur les libertés civiques et sur l'organisation politique.

Il est clair que la Constitution lie le socialisme à « la construction d'une économie socialiste par la transformation des rapports de production et d'accumulation capitalistes » (art. 91). Il est clair que le socialisme n'apparaît pas seulement sous la forme de termes inclus dans un programme mais également sous la forme de préceptes notamment en ce qui concerne les nationalisations effectuées après le 25 avril. On ne trouve rien de semblable dans aucun autre pays occidental même dans ceux dont les Constitutions prévoient des formes de socialisation de l'économie.¹¹ En contrepartie, dans certains pays, le secteur public est beaucoup plus important qu'au Portugal.¹²

Mais il n'est également pas possible, même dans le domaine de l'organisation de l'économie, d'assimiler le socialisme tel que le conçoit la Constitution au socialisme tel qu'il apparaît dans les Constitutions et dans la pratique des pays de l'Est, à l'exception (quant à certains aspects) de la Yougoslavie. En effet, la Constitution :

a) Distingue la socialisation des moyens de production et l'appropriation collective (art. 9, alinéa c), art. 10, art. 81, alinéa g), art. 82 et 290, alinéa f)) et elle distingue également l'appropriation collective et l'étatisation (art. 89, N° 2);

b) Elle définit le secteur privé par l'exclusion des parties (non pas positivement d'emblée, donc restrictivement), de même qu'elle garantit la propriété de la terre, à l'exception des latifundia (art. 98 et 99) et prévoit les différentes manières d'exploiter les propriétés latifundiaires expropriées (art. 97, N° 2);

c) Ne rend le Plan impératif que pour le secteur public; en effet, pour les autres activités d'intérêt public, il n'est obligatoire que par force de contrats-programmes. Pour ce qui est des entreprises des autres secteurs, la Constitution se limite à définir leur encadrement.

¹¹ Comme les Constitutions française, italienne, allemande, turque ou vénézuélienne. La différence réside dans le fait que ces Constitutions, par exemple, se limitent à prévoir ou à admettre des nationalisations alors que la nôtre les garantit ou les impose.

¹² Ceci n'est pas contraire au Traité de Rome, plus préoccupé par l'initiative économique que par la propriété des moyens de production.

d) Donne la préférence à l'autogestion (art. 61, N° 2) sur la gestion privée (art. 83, N° 2) et sur la gestion publique (art. 90, N° 3) et prévoit le développement de la propriété sociale (art. 90, N° 1);

e) Elle charge l'État d'assurer « la concurrence équilibrée entre les entreprises », ¹³ quels que soient les secteurs auxquels elles appartiennent (art. 81, alinéa j) ce qui, conjugué avec la souplesse du Plan (art. 92) et avec l'intervention de l'État dans la fixation des prix et dans la mise en place des circuits commerciaux, (art. 108 et 109), est tourné vers une économie de marché contrôlé, peut-être vers un modèle d'économie de marché socialiste.¹⁴

Par ailleurs, il existe un lien étroit entre les mesures de politique économique et celles de politique sociale. La socialisation des moyens de production va de pair avec la « création de conditions qui permettent de promouvoir le bien-être et la qualité de vie du peuple, en particulier des « classes laborieuses » afin de « abolir l'exploitation et l'oppression de l'homme par l'homme » (art. 3, c)). L'appropriation collective des principaux moyens de production et la planification du développement économique sont avec la démocratisation des institutions « des garanties et des conditions pour que deviennent effectifs » les droits économiques, sociaux et culturels (art. 50); en même temps, à mesure que chacun de ces droits est énoncé, les moyens spécifiques pour leur réalisation sont également aménagés.

De la même façon, il serait aussi faux, au regard de la Loi Fondamentale, de voir dans le socialisme un objectif abstrait, indéfini et lointain, que d'y voir un objectif justifiant tous les moyens ou méprisant des droits conquis au cours de l'expérience démocratique. C'est donc, ainsi que les mécanismes représentatifs subsistent et sont renforcés, nommément à travers l'Assemblée de la République — du principe de « no taxation without representation » (articles 106, 2 et 167, o)) aux compétences en matière de législation économique fondamentale qui lui sont réservées (art. 167); que des formes participatives d'élaboration et d'exécution du plan sont organisées (articles 94, 95 et 257); que l'intervention des « classes laborieuses » au sein de l'entreprise et dans la définition, le contrôle et l'exécution de toutes les grandes mesures économiques et sociales est garantie (articles 55, 1; 56, 58 et 81, o)).

¹³ Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, la loi réglementant la concurrence n'a pas encore été promulguée.

¹⁴ cfr J. BRAGA DE MACEDO — Os principios gerais da organizaçao economica, in *Estudos sobre a Constituçao*, Lisboa, 1977

Tout en reconnaissant que l'expérience de socialisme qui se dégage de la Constitution n'est pas facile — du seul fait même qu'elle n'a été testée nulle part — il faut encore ajouter les traits suivants :

a) Le développement pacifique du processus politique et social qui y est prévu et qui est nommé, à certains endroits, « processus révolutionnaire » (articles 100, 1 et 55, 1) et à d'autres, « transition pacifique et pluraliste » (article 273, 4);

b) La gradualité, qui réfléchit la nécessité de tenir en ligne de compte les conditions objectives, intérieures et extérieures, du Portugal en adaptant les formes de concrétisation des objectifs constitutionnels aux « caractéristiques de l'actuelle période historique » (art. 9, c);

c) L'interaction des éléments politiques et des éléments économiques, sociaux et culturels, sans découpages ou sauts qui pourraient même compromettre l'indépendance nationale;

d) Le caractère non-autoritaire et même pas déterminant (ou exclusivement déterminant) de l'intervention de l'État dans le processus de transition — l'État « ouvre le chemin », il « assure la transition » et non pas, à proprement dire, le socialisme; il « crée des conditions » et n'impose pas de solutions préétablies — ce qui est tout à fait cohérent, tant avec la voie démocratique qu'avec l'objectif auto-gestionnaire.

Ce qui vient d'être dit n'est pas simple doctrine ou construction académique et, donc, naturellement, susceptible d'être mis en question. Il s'agit plutôt, avec plus ou moins de nuances, de la doctrine qui a été expressément consacrée dans les avis émis par l'organe spécifique auquel incombe l'interprétation de la Constitution, c'est-à-dire la Commission Constitutionnelle et, par spécialement, dans ses avis concernant deux des plus importantes lois publiées en 1977 — les avis sur la loi de délimitation des secteurs public et privé et sur les bases générales de la réforme agraire.

Il faut, cependant, convenir qu'il subsiste certaines ambiguïtés, qui sont la conséquence de la nouveauté de la Constitution et du fait qu'elle se trouve encore au centre du débat politique au Portugal. Il ne manque pas ceux qui, tenants de l'Europe du Marché Commun, la considèrent comme un simple produit des égarements révolutionnaires de 1975, ni ceux qui, hostiles à la Communauté Économique Européenne essayent de s'approprier la Constitution. Quelques-unes de ces ambiguïtés pourront éventuellement être éliminées au cours de la première révision constitutionnelle, à laquelle il sera possible de procéder à partir de 1980. On pourra, par

exemple, renforcer le statut de l'initiative privée et coopérative, et consacrer plus clairement le principe de la coexistence concurrentielle des entreprises appartenant à ces secteurs et au secteur public. De toute façon, quant à moi, je pense que la Constitution portugaise pourrait conserver sa structure fondamentale sans que cela représente un obstacle à l'adhésion et, encore moins, au déclenchement du processus menant à l'adhésion. D'ailleurs il est évident qu'un « socialisme dans un seul pays » n'est plus faisable, quand il s'agit d'un petit pays comme le Portugal et surtout quand on veut construire ce socialisme à partir de valeurs de la liberté et de l'État de Droit.

La destinée de la transition vers le socialisme au Portugal se joue en Europe et, plus spécialement, sur la transformation et le développement de la Communauté Économique Européenne. C'est dans cette vision dynamique du problème, au Portugal et dans la Communauté, que l'on doit raisonner.

5. Je serais beaucoup plus bref quant au problème de la supranationalité de la Communauté par rapport à l'indépendance nationale, d'autant plus que je n'entrerai pas dans le débat concernant sa nature juridique.

En vérité, la Constitution Portugaise mentionne à plusieurs reprises « l'indépendance nationale » : dans le Préambule et dans maints préceptes [articles 7, 1; 9 a); 77, 2; 81 b); 86; 96, b); 110; 273, 1; 290 a)].

Cependant, une telle mention, qui se distingue de celle de l'État comme souverain (art. 1), ne s'identifie pas à une quelconque manifestation d'exclusivisme national, comme cela serait le cas dans un régime de nationalisme politique ayant les traits du régime qui a été abattu le 25 avril 1974. Au contraire, il s'agit de garantir au peuple portugais, réel, actuel, ses valeurs et ses intérêts, vis-à-vis des autres peuples en accord avec les vœux d'un « ordre international capable d'assurer la paix et la justice dans les relations entre les peuples » (art. 7, 2).

Le sens du respect pour l'indépendance nationale exigé par la Constitution est double. D'un côté, en termes juridiques rigoureux, il renforce la nature souveraine de l'État, empêchant le dégradation du Portugal à État demi-souverain ou non-souverain. D'un autre côté, en termes plus politiques que juridiques, il acquiert un sens de fait qui correspond à la mise en œuvre des normes visant des objectifs d'identité nationale et de libération ou diversification de dépendances. Ce dernier sens, n'est, en aucune façon, contrarié par l'intégration à la Communauté Économique Européenne, pour

autant que celle-ci maintienne le principe de l'égalité juridique de tous les États-membres.

L'on sait que dans l'ambiance idéologique de la période révolutionnaire, quelques hésitations et confusions ont été soulevées au sujet de l'expression indépendance nationale. L'« indépendance nationale » a été un des slogans des courants qui défendaient une vision du Portugal, pays appartenant au Tiers Monde, par opposition à une vision européenne du pays. Mais cette expression a été aussi le slogan de ceux qui, en luttant pour une démocratie politique de type occidental, surent démontrer que tout chemin autre que celui de l'Europe, aboutirait à la satellisation du Portugal — car indépendance nationale, de notre temps, veut dire accès, en égalité de conditions, aux organisations et communautés internationales où chaque État peut réaliser plus complètement ses fonctions.

6. Comme il est d'usage dans la plupart des pays démocratiques d'Europe, la Constitution de 1976 répartit la contractation internationale par trois organes de souveraineté — le Gouvernement, l'Assemblée de la République, le Président de la République — et, dans des matières comme celles du Traité de Rome, elle semble encore exiger la participation des organes des régions autonomes des Açores et de Madère.

C'est ainsi qu'il revient au Gouvernement de négocier et conclure les conventions internationales (art. 200, b)); il lui revient donc de conduire — comme il est en train de le faire — tout le processus visant à l'adhésion. Il incombe à l'Assemblée de la République ou Parlement d'approuver les traités de participation du Portugal à des organisations internationales (art. 164, j)) — donc d'approuver, pour y adhérer, le Traité de Rome. Finalement, il est du ressort du Président de la République de ratifier les traités une fois qu'ils ont été dûment approuvés (art. 138, b)).

Le Portugal est un État unitaire, qui a cependant, des régions autonomes correspondant aux deux archipels de l'Atlantique. Cette autonomie est de nature identique à l'autonomie régionale consacrée dans d'autres Constitutions, telle l'italienne, et elle comprend, entre autres pouvoirs, la participation des régions, à travers leurs gouvernements, à la définition et à la mise en œuvre des politiques fiscale, monétaire, financière et des changes (art. 229, 1, j)). Les deux régions autonomes portugaises devront, par conséquent, être appelées à prendre part aux négociations ayant pour but l'adhésion.

7. L'Assemblée Constituante de 1975-1976 n'a pas consacré à la question de l'application du droit international dans l'ordre interne

portugais toute l'attention qu'elle mérite. Néanmoins, la tenue des interventions pendant les débats et la quasi-unanimité des votations, le texte extrêmement clair qu'elle a approuvé au sujet du droit international général (pour la première fois entre nous) et la substitution de la clause de réciprocité par la consécration de la règle de la validité des normes conventionnelles dans l'ordre interne en tant qu'elles obligent internationalement l'État portugais, tous ces signes montrent que la Constitution doit avoir accueilli en son sein les solutions les plus correctes du point de vue scientifique et, dans le domaine également, les plus avancées du point de vue politique.

Le N° 2 de l'article 8 fait dépendre l'entrée en vigueur dans l'ordre interne des règles faisant part de conventions internationales, ratifiées ou approuvées régulièrement, uniquement de leur publication officielle (ce qui est compréhensible, puisqu'aucun citoyen ne peut être le destinataire d'une règle juridique s'il ne dispose pas d'un moyen objectif de la connaître).

La publication qui n'est pas, à l'opposé de la ratification, un acte spécifique et libre de l'organe à qui il incombe d'engager sur le plan international l'État c'est-à-dire du Président de la République — fonctionne comme *conditio juris*; et son absence entraîne, c'est évident, une inexistence juridique (art. 122, 4), mais il s'agit de l'inexistence du traité et non pas de l'acte d'approbation (art. 122, 2, b)). Ainsi la nécessité de publication des clauses conventionnelles comme condition pour qu'elles aient de l'applicabilité dans l'ordre interne portugais, non seulement ne conduit pas à les assimiler à des règles législatives, mais elle prouve qu'elles ont de la validité de par elles-mêmes, et non point en vertu d'une quelconque autre loi à laquelle elles se reporteraient.¹⁵

Malheureusement, la Constitution portugaise ne prévoit pas l'application des actes juridiques unilatéraux dans l'ordre interne portugais et n'a pas une disposition semblable à celle de l'article 28, 2 de la Constitution grecque ou à celle de l'article 7, 3 de la Constitution espagnole.¹⁶ Ce que d'ailleurs, on comprend face à la situation du temps où a été voté l'article 8 de notre Loi Fondamentale.

¹⁵ Il y a encore quelques autres arguments de nature systématique dans le même sens (arts. 4, 16, 164, 200, 201 et 277).

¹⁶ Article 28, 2 de la Constitution grecque : « Afin de servir un intérêt national important et de promouvoir la collaboration avec d'autres États, il est possible d'attribuer par voie de traité ou d'accord international, des compétences prévues par la Constitution aux organes d'organisations internationales. Pour la ratification du traité ou de l'accord, une loi votée par la majorité des trois cinquièmes du nombre total des députés est requise ».

Toutefois, la doctrine entend que les principes concernant le droit international conventionnel doivent être étendus aux actes juridiques unilatéraux, que ces actes doivent avoir dans le droit interne portugais une validité égale à celle des traités.¹⁷ Le droit communautaire, produit par des actes d'une organisation internationale très particulière, la CEE, doit, donc, être directement applicable dans le système juridique portugais, dès que le Portugal adhère à la Communauté, et les juges l'appliqueront. Une autre chose sera, naturellement en combien de temps et en quelle mesure sera-t-il possible de « digérer » tout ce droit.

8. Cette session de travail a pour objet les aspects institutionnels de l'élargissement de la Communauté Économique Européenne. Dans cette perspective, j'ai dû considérer certains points de la Constitution de mon pays comme cadre juridique qui régit les décisions politiques portugaises.

Comme j'ai dit au début, nous sommes en ce moment au Portugal au seuil d'une nouvelle époque constitutionnelle démocratique. Or, nous savons qu'à ce stade, il est important de déterminer la portée objective de la Constitution afin d'en tirer des conclusions au sujet de problèmes qui sont décisifs pour notre avenir prochain, tel le problème de notre intégration européenne. Quant aux conséquences de l'adhésion sur notre vie juridique, elles seront immenses, mais en ce moment très difficiles à prévoir.

L'année 1976 restera dans l'histoire du Portugal comme l'année de la Constitution et de l'institutionnalisation de la démocratie après 50 ans de dictature, l'année 1977 pourra aussi rester dans notre histoire comme l'année de la demande d'adhésion à la Communauté, comme l'année du retour du Portugal au sein de l'Europe après 500 ans d'empire.

Ces deux événements sont liés entre eux. La nouvelle Constitution, au-delà de toutes ses particularités — qui sont, peut-être, du moins quelques-unes, les signes précurseurs de tendances plus ambitieuses — représente surtout le triomphe au Portugal des idées démocratiques de type européen et elle représente le seuil d'une époque où les Portugais seront obligés de trouver, à partir du territoire national, un projet qui soit à la mesure de leur passé, capable de les mobiliser et de les rendre plus libres et plus heureux. Ce projet, ce pourrait être l'Europe.

En y regardant bien, l'impact de l'adésion sur les institutions por-

¹⁷ cfr André GONCALVES PEREIRA — *Direito Internacional na Constituição*, in *Estudos sobre a Constituição*, Lisboa, 1977.

tugaises devra se traduire dans l'irréversibilité de la démocratie. En Europe, il n'y aura plus de place pour des dictatures, quelles qu'elles soient. Le projet européen apportera à mon pays les conditions de développement économique, social et culturel sur lequel se fondera la vie en démocratie. Une Europe toujours plus engagée sur le chemin de la justice et du progrès social sera l'endroit juste pour un Portugal qui désire, comme on lit dans le préambule de la Constitution de 1976, devenir « un pays plus libre, plus juste et plus fraternel ».

L'IMPACT DE L'ADHÉSION
SUR LES INSTITUTIONS ET LE DROIT
DES PAYS CANDIDATS: ESPAGNE

INTRODUCTION

Le 9 février 1962, le professeur Castiella, alors Ministre des Affaires étrangères, adressait une lettre à M. Couve de Murville, Président en fonction du Conseil des Ministres des Communautés européennes, dans laquelle il demandait instamment, au nom du Gouvernement espagnol, l'ouverture des négociations dans le but d'examiner la possibilité d'un lien entre l'Espagne et la Communauté économique européenne, dans les conditions les plus favorables à leurs intérêts réciproques. Le 7 mars 1962, M. Couve de Murville répondait à M. Castiella, accusant réception de sa communication qu'il avait transmise aux membres du Conseil des Ministres des Communautés.

Le 14 février 1964, l'Ambassadeur d'Espagne à Bruxelles envoyait une nouvelle missive au Président en fonction du Conseil des Communautés où il signalait que plusieurs faits d'une importance toute spéciale s'étaient produits depuis février 1962: La Communauté économique européenne avait progressé de manière considérable dans l'obtention des objectifs du Traité de Rome et l'Espagne, de son côté, était arrivée à mener à bon terme les buts à atteindre proposés dans le Plan de stabilisation et possédait un système économique substantiellement libéralisé. L'Ambassadeur d'Espagne ajoutait que ce fait réel avait servi de point de départ pour l'élaboration d'un plan de développement économique et social dont la finalité était d'accélérer la croissance économique espagnole en accord avec des critères que l'on essayait de rendre compatibles avec les principes de base du Traité de Rome. C'est pourquoi, poursuivait l'Ambassadeur d'Espagne, le Gouvernement espagnol considérait

que c'était là le moment idéal « pour entamer des conversations entre l'Espagne et la Communauté, afin de préciser les possibles engagements respectifs dont la détermination permettrait à mon pays de dûment les assembler dans le plan de développement économique et social. »

Le point de vue de l'exposé du sujet des relations entre l'Espagne et la CEE était toujours fondamentalement non politique, et ce qui, dans la lettre du 9 février 1962, s'appréciait comme l'examen du possible attachement de l'Espagne à la Communauté économique européenne, se considérait dans la lettre du 14 février 1964 comme l'analyse de la nature de la relation pouvant s'établir entre l'Espagne et la Communauté ainsi que les solutions les plus adéquates. Dans aucun cas on ne parlait de façon explicite d'adhésion, bien que cette notion semble être davantage présente en 1962 qu'en 1964.

À cette date le Gouvernement espagnol semble être plus conscient des obstacles politiques existants et c'est pourquoi le langage employé devient plus flexible et direct et l'on parle de la nature de la relation, ainsi que des solutions les plus adéquates. Ce qui cependant ne représentait pas un obstacle à un certain effort espagnol d'homologation économique, quant aux principes qu'inspirait le système économique — auxquels on fait référence formelle dans la lettre de l'ambassadeur d'Espagne à Bruxelles, du 14 février 1964 —, et même à un certain effort d'harmonisation juridique. C'est ainsi que, par exemple, le préambule de la loi espagnole de répression des pratiques restrictives de la concurrence du 20 juillet 1963, spécifie nettement que ce genre de législation a subi un développement important ces dernières années; le préambule de la loi citée établit que plus de vingt États ont des dispositions légales sur la matière, et des clauses défendant les pratiques restrictives de la concurrence ont été incluses dans une série de traités internationaux: d'une manière précise, dans les Traités instituant la CECA et la CEE. La loi espagnole insiste sur le fait que le Traité de Rome du 25 mars 1957 établit dans ses articles 85 et 86 les bases d'un vaste système de prohibitions des restrictions de la libre concurrence, qui ont fait postérieurement l'objet d'une large réglementation.

Comme il a été récemment mis en évidence, le contenu du droit espagnol en la matière, ne coïncide pas exactement avec les normes communautaires.¹ Malgré cela, l'effort d'harmonisation est indiscutable déjà dans cette norme espagnole de 1963.

¹ Galán Corona, E., *Acuerdos restrictivos de la competencia*, Madrid 1977, spéc. pages 95 et ss., et 105 et ss.

La réponse communautaire contenue dans la lettre adressée à M. Castiella, Ministre des Affaires étrangères d'Espagne, le 2 juin 1964 par M. Spaak, au nom du Conseil des Communautés, fut aussi claire que décourageante: « Le Conseil », disait M. Spaak, « conformément à sa politique constante, est prêt à autoriser la Commission à entamer avec le Gouvernement espagnol des conversations dont l'objet serait d'examiner les problèmes économiques que pose à l'Espagne le développement de la CEE et de rechercher les solutions appropriées. »

Le fait est que la demande espagnole de 1962, réitérée en 1964 et jugée comme demande d'association dans le Rapport Dehousse sur les relations entre les Communautés avec des pays tiers et des Organisations Internationales,² pouvait difficilement satisfaire de manière positive les conditions politiques auxquelles se rapportait le Rapport Birkelbach du 15 janvier 1962 sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté.³ Cependant, des conversations de sondage eurent lieu entre décembre 1964 et juillet 1966 et en juillet 1967 le Conseil de la CEE décida d'ouvrir des négociations officielles et d'en confier la direction à la Commission des Communautés européennes.

Les négociations proprement dites se sont déroulées en deux phases: dans un premier temps, de septembre 1967 à avril 1968, les deux délégations ont procédé à une confrontation détaillée de leurs offres et demandes respectives, et défini les premières orientations d'un accord. Les négociations ont été reprises en octobre 1969 sur la base d'un mandat plus large, et ont été menées à bonne fin le 12 mars 1970. Le 14 mai eut lieu la mise au point définitive du texte de l'accord, solennellement signé un mois plus tard et entré en vigueur le 1 octobre 1970.

Dans son rapport du 16 novembre 1970 sur l'accord commercial entre la CEE et l'Espagne, M. Boano⁴ en signale le caractère limité tout en ajoutant que, toutefois cet accord ne saurait être jugé uniquement à partir de considérations d'ordre commercial. Il faut en effet se féliciter de la décision prise par l'Espagne de consolider ses liens avec l'Europe des Six par l'intermédiaire de cette première initiative qui s'insère dans le processus d'unification européenne et qui amorce une évolution susceptible de développements concrets, si les conditions en sont réunies. Cependant, quoique pour les autorités espagnoles l'accord préférentiel ne représentât qu'une étape ouverte

² Parlement Européen. Documents de séance (1967-68), Doc. 47.

³ Assemblée parlementaire européenne. Documents de séance (1961-62). Doc. 122.

⁴ Parlement Européen. Documents de séance (1970-71), Doc. 164.

vers l'objectif final d'une pleine association de l'Espagne à la CEE, M. Boano précisait que cette intégration ne pourrait se réaliser que lorsque la situation de l'Espagne aura subi l'évolution nécessaire dans le sens d'une affinité plus grande avec les principes de liberté et de démocratie dont s'inspire le Traité de Rome.

1. *Les obstacles politiques et juridiques qui existaient pour l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes*

Les observations de M. Boano aussi bien que celles d'autres parlementaires, manifestées au Parlement Européen à l'occasion du Rapport Boano⁵ étaient exactes. Quatre ans plus tard, une publication espagnole sur la participation de l'Espagne aux Communautés européennes⁶ les répétait expressément arrivant aux conclusions suivantes :

1. Les Traités instituant les Communautés européennes se rapportent, dans leur préambule et leurs articles d'introduction, à certains objectifs d'intégration politique des États européens, quoiqu'il s'agisse de Traités ouverts qui ne fixent pas délibérément les conditions pour l'adhésion ou association des États européens aux Communautés.

2. À partir de certaines déclarations de la Commission, de l'attitude de certains groupes politiques qui constituent le Parlement Européen, des résolutions du Parlement lui-même, des pratiques du Conseil et de la Commission et des déclarations des Chefs d'État ou des gouvernements, il semble se déduire que seule l'adhésion ou l'association des États européens est possible lorsqu'il s'agit d'États qui jouissent d'institutions et des régimes comparables à ceux des États déjà membres des Communautés.

3. Cette vérification formulée en 1974 est encore plus évidente aujourd'hui, en 1978, en fonction de la Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission sur les droits fondamentaux, du 5 avril 1977 (qui a eu pour but de souligner l'importance capitale que les institutions européennes attachent à la protection des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis, entre autre, dans les constitutions des États membres et dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). L'application de ces principes implique un régime politique de démocratie pluraliste qui garantit la représentation des

⁵ Parlement Européen. Débats (1970-71). Session du 16 novembre 1970.

⁶ Bufetes J. y A. Garrigues, J. M. Armero, Melchor de las Heras et M. Vega Penichet : *La participación de España en las Comunidades Europeas. Estudio jurídico y Textos fundamentales*, Madrid 1974, spéc. pages 145 et ss.

opinions dans l'organisation constitutionnelle des pouvoirs et les procédures nécessaires à la protection des droits de l'homme. Plus récemment, le 7 avril 1978, le Conseil européen s'est associé à la déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission, et les Chefs de gouvernement des Neuf pays membres des Communautés ont déclaré que « le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'homme dans chacun des États membres sont des éléments essentiels à son appartenance aux Communautés européennes ».

C'est pour cela que M. Roy Jenkins, dans la 61^e séance du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 24 novembre 1977, put dire avec raison que « all members of the Communities subscribe to the European Convention on Human Rights, and it would be unthinkable for us to include members which did not accept the underlying principles of the Convention. As you know, » ajouta le Président de la Commission des Communautés européennes « the Court of Justice of the Communities has declared that it is guided by these principles and has embodied them in its case law ».

4. Le régime constitutionnel des États membres des Communautés européennes s'inspire aussi bien par le texte de normes constitutionnelles que par son application pratique des principes de division de pouvoir, démocratie représentative, protection et garantie des droits de l'homme. Le régime constitutionnel en vigueur en Espagne s'inspirait, comme le disait avec raison la publication espagnole de 1974 que j'ai citée avant, de critères différents et même contraires à ceux qui sont généralement admis dans les États membres des Communautés, en particulier à ce qui a trait à 1) contrôle du gouvernement par un organe représentatif parlementaire; 2) acceptation des partis politiques et des associations syndicales; 3) limites à l'exercice des droits de l'homme; 4) garantie de droit par des organes juridictionnels indépendants et des organes délégués des institutions parlementaires.

5. Il existait donc des problèmes qui faisaient obstacle à l'intégration de l'Espagne aux Communautés européennes. La trajectoire des relations entre l'Espagne et les Communautés ne laisse aucun doute quant aux intentions communautaires de limiter les relations avec l'Espagne dans le domaine purement commercial. La base juridique de l'accord actuel (article 113 des Traités instituant les Communautés européennes) et les termes des négociations pour l'adaptation de celui-ci après le premier élargissement des Communautés corroboraient cette finalité et cet objectif des Communautés dans leurs relations avec l'Espagne.

Cette situation commence à changer dans le domaine des faits à partir du 20 novembre 1975, et dans le domaine juridique dès l'adoption de la Loi 1/1977, du 4 janvier, pour la réforme politique, dont l'article 1 dispose :

« Dans l'État espagnol la démocratie est basée sur la suprématie de la Loi, expression de la volonté souveraine du peuple.
Les droits fondamentaux sont inviolables et lient tous les organes de l'État. »

Loi de transaction pour régler *la transition*, on comprend qu'elle manque d'exposés de motifs ainsi que des dispositions dérogatoires des Lois fondamentales.⁷ Malgré tout et au delà de ces imprécisions constitutionnelles, le fait est que la Loi pour la réforme politique supposa le début d'un processus de démocratisation politique qui a mené plus tard aux élections générales du 15 juin 1977, et au processus d'adoption d'une Constitution dans laquelle l'Espagne se trouve actuellement.

2. *Élimination progressive des obstacles politiques et juridiques qui s'opposaient à l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes*

Tel que le projet de la Constitution espagnole a été définitivement adopté et dépendant encore, bien entendu, du débat à la Commission constitutionnelle des chambres du Parlement espagnol, les quatre obstacles politiques et juridiques qui existaient entre 1962 et 1975, c'est-à-dire, entre la lettre du Ministre des Affaires étrangères d'Espagne, M. Castiella, et la mort du Général Franco, se trouvent en voie de disparition à partir du moment où le projet de Constitution 1) reconnaît expressément les partis et les associations syndicales; 2) règle les relations entre le gouvernement et le Parlement et arbitre les moyens juridiques pour le contrôle du gouvernement par le Parlement; 3) consacre et règle amplement les droits fondamentaux de la personne humaine; 4) il garantit enfin l'exercice de ces droits à travers des organes juridictionnels indépendants.

Je ne veux cependant pas analyser ici ces aspects du projet de Constitution, mais deux autres points: d'une part, les obligations internationales assumées par l'Espagne pour ce qui est de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales; d'autre part, le reflet de l'éventuelle adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes dans le projet de Constitution espagnole. Si le

⁷ González Navarro, F.: *La nueva Ley Fundamental para la reforma política*, Madrid 1977.

premier aspect est important pour l'appartenance d'un État aux Communautés européennes — selon la déclaration d'identité européenne du 15 décembre 1973, la Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission, du 5 avril 1977, et la Déclaration du Conseil européen, du 7 avril 1978 — le deuxième est également important en fonction des traits qui caractérisent le droit communautaire, c'est-à-dire, son applicabilité directe dans les ordres juridiques internes des États membres, sa primauté sur les normes nationales, finalement son interprétation uniforme à travers la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés.

a) *Obligations internationales assumées par l'Espagne dans le domaine de la protection des droits de l'homme*

L'Espagne fait aujourd'hui partie des Accords 87 et 98 de l'Organisation Internationale du Travail, qui garantissent la liberté syndicale, ainsi que des Pactes Internationaux des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et sur les droits civils et politiques. Par ailleurs, et ceci dans le cadre européen, l'Espagne est un État membre du Conseil de l'Europe depuis le 24 novembre 1977, elle a signé la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que tous ses protocoles additionnels, et le gouvernement vient d'autoriser la signature de la Charte sociale européenne.

La ratification des textes déjà signés n'est qu'une question de temps mais elle ne fait aucun doute, vu l'opinion et la volonté des différents groupes parlementaires espagnols. De plus, et d'accord avec ce qui a été prescrit dans l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, l'Espagne est tenue de se conduire de bonne foi et de ne pas frustrer l'objet et la finalité de ces Conventions avant leur entrée en vigueur.

Ce réseau d'obligations conventionnelles dans le cadre du Conseil de l'Europe est complété d'une part par la déclaration formulée par le Ministre des Affaires étrangères d'Espagne, M. Oreja, devant l'Assemblée Parlementaire consultative de Strasbourg, dans son discours du 23 janvier 1978, et d'autre part par les conséquences découlant pour l'Espagne de la condition de membre du Conseil de l'Europe. Dans son discours du 23 janvier 1978, M. Oreja a, en effet, déclaré que le gouvernement espagnol étudiait à ce moment-là, avec la meilleure des dispositions, l'acceptation du système de contrôle maximum et la garantie des droits de l'homme dans le cadre de la Convention européenne, ce qui supposera exprimer en temps voulu les déclarations auxquelles se rapportent les articles 25 et 46 de la Convention citée, en acceptant par conséquent la compétence de la

Commission européenne des droits de l'homme afin de connaître les réclamations individuelles, ainsi que la juridiction de la Convention européenne des droits de l'homme.

De plus, et du fait même de sa condition de membre du Conseil de l'Europe, il en découle pour l'Espagne d'importantes obligations en matière de droits de l'homme : il s'agit surtout de la reconnaissance des principes de prééminence du droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en fonction de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe. On pourrait en effet suggérer d'exiger des États désireux d'adhérer aux Communautés européennes qu'ils reconnaissent les principes que le Conseil de l'Europe a posés comme condition à ceux qui veulent en être membres. Ce serait là un cadre minimum et indispensable qui, en plus de l'examen de la structure politique du pays, pourrait être un des éléments essentiels pour décider de l'adhésion. Un témoignage de cette conviction se fit jour dans les paroles du Ministre espagnol des Affaires étrangères à Strasbourg, le 24 novembre 1977 lorsqu'il affirma : « nous voulons un modèle de société qui trouve son appui dans la défense et l'affirmation des droits et dans les libertés fondamentales de la personne humaine dont le respect est la condition nécessaire pour le développement adéquat des relations internationales. »

b) *Reflet de l'éventuelle adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes dans le projet de Constitution*

L'article 6, paragraphe 3 de l'avant-projet de Constitution prescrivait que « L'exercice des pouvoirs dérivés de la Constitution pourra être attribué, en régime de parité, à des Institutions de Droit international par un traité ou une loi organique. »

Une norme constitutionnelle semblable à celle qui était projetée n'existait pas dans les lois fondamentales et la doctrine espagnole avait déjà signalé la convenance d'un précept spécial prévoyant la possible participation de l'Espagne dans des organisations supranationales moyennant le transfert des compétences souveraines aux organisations en question.

La norme semble s'inspirer de l'article 11 de la Constitution italienne quoique dans celle-ci l'expression « en conditions de parité avec les autres États » est sans aucun doute plus claire que l'expression « en régime de parité » dans le paragraphe 3 de l'article 6 de l'avant-projet de la Constitution espagnole. Là, en effet, l'expression citée n'est pas facile à interpréter et l'on comprend parfaitement que le groupe parlementaire des Socialistes du Congrès ait proposé de supprimer les termes « en régime de parité ».

Quoiqu'il soit peut-être plus exact de parler d'intention ou d'inspiration du paragraphe 3 de l'article 6, plutôt que de son interprétation, et il ne serait certes pas arbitraire que de penser que ce que prétendaient en réalité les rédacteurs du projet employant pour ce faire une fort mauvaise technique et un style pire encore, n'est autre chose que de formuler une réponse constitutionnelle en ce qui concerne la supranationalité.

Il aurait mieux valu alors suivre le modèle des paragraphes 2 et 3 de l'article 28 de la Constitution grecque de 1975.

Le fait qu'un des amendements présentés à l'article 6, paragraphe 3 de l'avant-projet⁸ proposait son élimination confirme que c'était là l'intention des rédacteurs, à moins qu'il soit jugé indispensable pour la possible incorporation de l'Espagne à l'OTAN ou au Marché Commun. À part l'inexactitude de penser que l'OTAN est une organisation supranationale, chose qu'elle n'est certes pas, et même en dehors de l'expression à peine technique de « Marché Commun » au lieu de la plus exacte qu'est la Communauté économique européenne ou Communautés européennes, l'amendement en question a la vertu de signaler l'intention de la règle aussi bien que celle de ses rédacteurs. Qu'il en est ainsi, est confirmé par l'attitude des rapporteurs puisque rejetant l'amendement en question, ils justifient leur décision dans les termes suivants : « Pour considérer nécessaire de prévoir constitutionnellement ces situations. »⁹

Cependant, les rapporteurs de la Commission constitutionnelle n'ont pas relevé les critiques que divers secteurs de la doctrine avaient soulevées au sujet de la rédaction du précepte qui dans la version actuelle du projet de Constitution est devenu l'article 86, rédigé de la manière suivante :

« La célébration d'un traité par lequel est attribué l'exercice des compétences dérivées de la Constitution à une organisation ou institution internationale pourra être autorisée moyennant une loi organique ».

Une « loi organique », en accord avec le projet de Constitution (art. 174), est celle qui se rapporte au développement des libertés publiques, à l'organisation des institutions centrales de l'État, qui approuve les Statuts d'autonomie et le régime électoral général et

⁸ Cortes. Congreso de los Diputados. Proyecto de ley: Al Anteproyecto de Constitución. Enmiendas. Enmienda n° 35 (Fuente de la Fuente) y enmienda n° 2 (Carro Martínez). Spécialement amendement numéro 2. Les deux auteurs des amendements cités sont du groupe Alianza Popular.

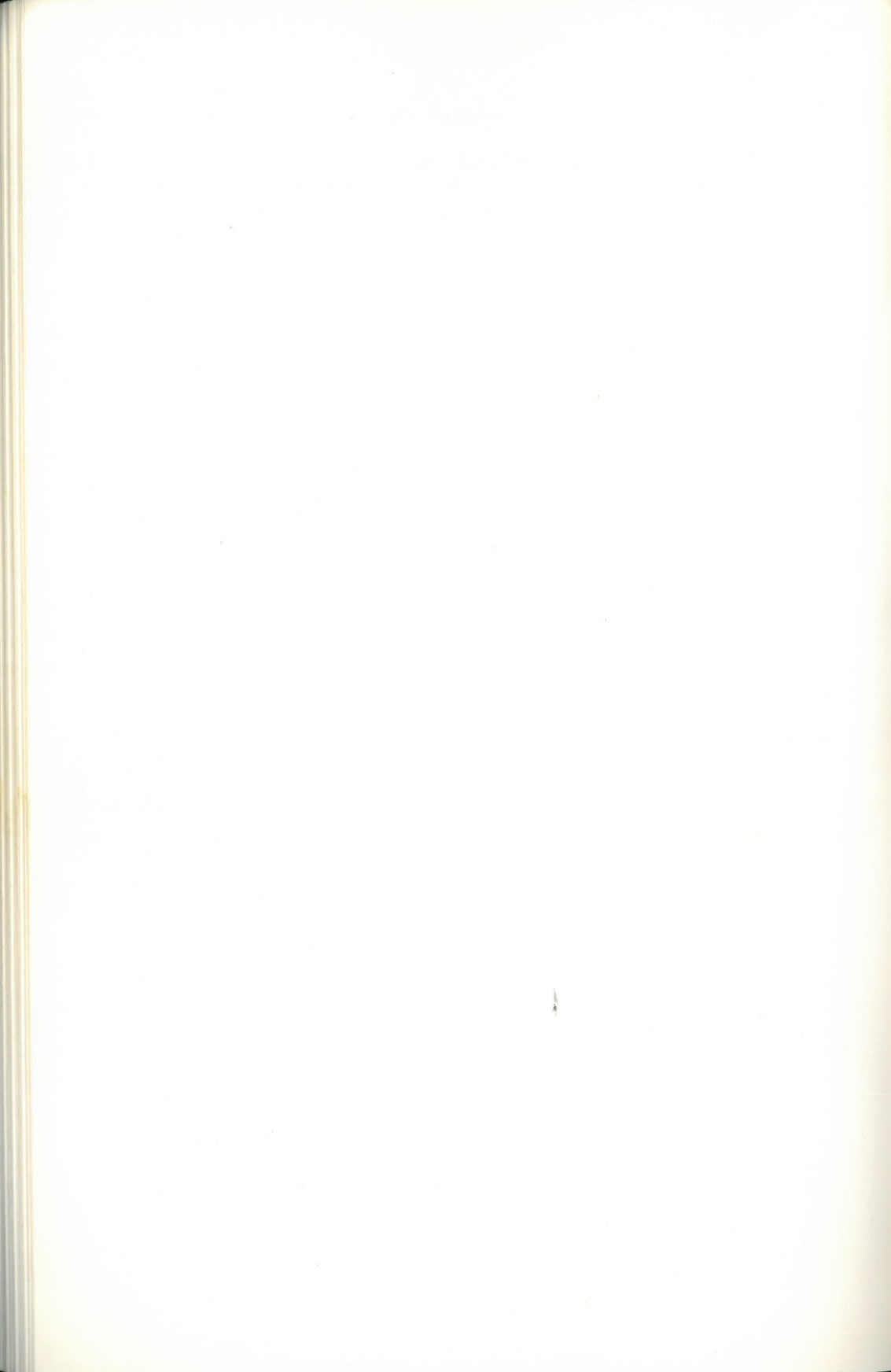
⁹ Commission des affaires constitutionnelles et des libertés publiques du Congrès des Députés. Rapport.

toutes les autres prévues dans la Constitution. L'approbation, modification ou dérogation d'une loi organique devra être faite par la majorité absolue du Congrès.

En définitive, le traité éventuel de l'adhésion de l'Espagne aux C.E. devrait être ratifié le moment venu par le Parlement espagnol, et celui-ci, si l'article 86 du projet ne subira pas de modification (ce qui serait à souhaiter aussi bien pour le fond que pour la forme) devra adopter à la majorité absolue une loi organique qui attribuera aux Communautés l'exercice des compétences dérivées de la Constitution. La formule technique est loin d'être parfaite, elle n'est même pas bonne car les mystérieuses paroles « en régime de parité » subsistent et parce qu'il n'y a pas la moindre référence aux objectifs dont la satisfaction justifierait le transfert à des organisations internationales de pouvoirs dérivés de la Constitution. Malgré cela et même dans les limites de ses imperfections actuelles, elle a l'avantage manifeste de procurer une réponse constitutionnelle au sujet de la supranationalité et de préparer sur le plan constitutionnel les conséquences juridiques pour le droit espagnol qui se dérivent de l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes. Le droit communautaire, aussi bien celui des Traités instituants que le droit dérivé, sera alors d'application directe dans le droit espagnol et prévaudra sur les lois internes espagnoles, ce qui provoquera le besoin d'adapter et de modifier l'ordre juridique espagnol dans toutes les dispositions contraires au droit communautaire qui, après l'adhésion ne pourra jamais et en aucun cas, être considéré en tant qu'un droit « étranger » mais en tant que système juridique supérieur au droit espagnol.

II. Impact of Enlargement on Community Policies

*Impact de l'élargissement sur les
politiques communautaires*



THE IMPACT OF ENLARGEMENT ON THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

This paper explores the ways in which the enlargement of the Community to include Greece, Portugal and Spain would affect the working of the Common Agricultural Policy. As the statistical appendix Table 10 makes clear agriculture is a major source of income and of employment in each of these countries. The Common Agricultural Policy is one of the main achievements of the Community. Upon it has been spent most of the EC budget and towards its negotiation much of its energy has been directed. The Policy is, moreover, not static but one which responds to changing circumstances. The enlargement of the Community to include countries in which agriculture is so important will demand further changes. The direction and pace of change will reflect the degree of discomfort which both the candidate countries and existing members will experience if the Community becomes twelve. The structure of this paper falls into the following areas:

- (1) How the admission of new members affects the CAP.
- (2) The budget.
- (3) The effect on trade.
- (4) The effect on resource distribution.
- (5) The workability of the Policy.

1. How the admission of new members affects the CAP

The Common Agricultural Policy regulates trade between member countries and the rest of the world and sustains a price level for the main agricultural products on Community markets. Its effect on member states depends upon whether the country is a net

importer or a net exporter of the product regulated; the price relationship which exists between internal and world prices and the extent to which other aspects of the policy generate resource transfers to or from the country concerned. Broadly speaking, but by no means on all occasions, the EC price is sustained above world prices. It is, compared with them, a relatively stable price which incorporates a measure of preference for goods of EC origin. This means that exporters normally receive more for their goods within the Community than they would on unprotected world markets. Correspondingly, importers normally pay more. Consumers may gain when prices are held down at times of peak world prices but, in general, they must expect to lose. This loss is matched by a gain to the owners of agricultural resources. In many cases, but not all, farmers are the owners concerned. Since more people wish to be farmers than can earn a satisfactory living from farming, an important part of this benefit accrues in the form of capital gains to the owners of the least elastic resource, land.

This simple framework has been complicated by the introduction of monetary compensatory amounts, mca's. These arise because the Council of Ministers fixes Community prices in terms of an agricultural unit of account, aua. To become effective in member countries this aua has to be translated into national currencies. The rate at which this occurs is called the 'agricultural reference rate' or 'green' rate of exchange. In recent years, when currencies have varied rapidly and considerably in terms of their market rates a difference has been allowed to arise between green rates of exchange and market rates of exchange within many Community countries. The reason is straight forward. A country whose currency loses value would, if it translated the aua in terms of the new market rate of exchange for its currency, be required immediately to increase its internal agricultural and, therefore, food prices. A country whose currency appreciated in value would be required to reduce immediately its price support level for agricultural products. Governments find neither course of action attractive. A devaluing country is loath to increase its food prices since it is already suffering from inflation. This reluctance is increased because food commodities form an important proportion of the expenditure of the poorest households. The government of an appreciating country will be reluctant to cut support prices to its own farmers. By continuing to translate the aua at the original agricultural reference rates, both countries can sustain the existing internal price level. However, since trade between member coun-

tries is free, such differences in national currencies would rapidly be eroded as traders seize the opportunity to buy in a cheap market and sell in a dear one. To prevent this subsidies are given which enable trade to continue to flow as if prices were unchanged from countries whose currencies have appreciated but whose green rates remain low and to countries whose currencies have depreciated but who retain unchanged green rates. A system of taxes operates on trade in the reverse direction. Both subsidies and taxes are transactions with the Community's budget.

The effect of this highly complicated system of monetary compensation is that a net importing, devaluing country is likely to receive a subsidy from the Community's budget which will reduce the real price of its food below prices elsewhere in the Community although they are likely to remain above world prices. A devaluing net exporting country will pay taxes to the Community budget and will thus derive a lower real price for its agricultural exports than they are being sold for elsewhere within the Community. Thus, net importers are likely to retain overvalued green rates if their currency depreciates, and net exporters to seek to devalue their green rates as rapidly as possible. For countries whose currencies appreciate the calculations are precisely reversed.

A further source of income transfer within the Community arises from structural aspects of the CAP. This accounts for a relatively small amount of money, some 325 million units of account (mua) compared with the price policy which has required resources of the order of 6-7 thousand mua. The policy assists farmers to modernise and improve their holdings, contributes towards the cost of early retirement of some elderly farmers and participates in the expenses of retraining some agricultural workers. Especially generous assistance is given to farmers who operate in hilly and mountainous areas. The implications of such structural policies depend upon the character of the countries joining the Community. Aid is given on a more generous basis where the problems of structural change are most acute.

At a Community level income transfers have several important consequences. They condition discussion about agricultural policy within the Council of Ministers and with interest groups. They create overt and sometimes large calls upon the budget of the EC. They influence trade with third countries and so affect their welfare. The accession of three new members each of whom has a large interest in agriculture may thus be expected to have consequences for the CAP.

TABLE 1
Production of Selected Agricultural Products in the EEC, Greece, Spain and Portugal 1976 000 m t

Product	Existing EEC Members										Total	Proposed Members			% of EEC Nine
	Belgium-Lux		Denmark	France	Germany(Fed)	Ireland	Italy	Netherlands	U.K.	Total		Greece	Portugal	Spain	
Wheat	932*	578	16089	6702	216*	9528	710	4773	39528	2351*	680	4176	7207	18	
Rice		4767	37			976			5780	84*	89	392	565	10	
Barley	641*		8280	6487	973*	760	263	7793	25197	955*	104	5163	6222	25	
Maize	30*		5477	480		5082	4*	2	11075	551*	357	1543	2451	14	
Oats	145*	267	1424	2497	123*	440	103	806	5805	104*	133	505	742	13	
Potatoes	879	606*	4673	9808	1178*	3043	4783	4789	29759	932*	853	5633	7418	25	
Fruit	388	159F	15285	3876	26	18933	546	623	39836	3323	1878	9578	14779	37	
Vegetables	1391F	195	6743	1644	2181F	11790	2248	3605	29797	3164F	1722	7500	12386	41	
Tomatoes	138F	22*	600*	33	26F	3015	360	179F	4373	1500F	630	2054	4184	96	
Grapes	32F		10981	1108*		10250	2		22373	1551F	1250F	4078	6879	31	
Wine	16F		7181	797		6500F			14494	453F	813	2475	3741	26	
Sugar Beet	4750*	5000F	21000	18011	1473*	12096	6484	6200*	75014	2900*	99F	10072	13071	17	
Oranges			2F	2F		1624			1626	540	123	1737	2400	147	
Tobacco			51	8		109			169	127*	10F	29	166	98	
Beef and Veal	290	239	1799	1366	303*	1006F	392	1038	6433	95F	86	418	599	9	
Mutton and Lamb	3*	1	128F	21	41*	48*	17	252	511	71F	22*	134	227	44	
Pig Meat	577	716	1648	2449	115*	790F	936	840*	8071	115F	110F	649	874	11	
Milk	3900*	5045	29890	22165	4550F	9160F	10538	14388	114174	736*	685*	5511	6932	6	
Cheese	41	157	967	645	48	521	377	221	2977	178F	29F	97F	304	10	
Butter	98	139	544	545	98	62F	216	79	1781	7*	14F	15*	26	1	
Eggs	209	71	755	899	40	640	334	802	3750	112	44	616	772	20	

* Unofficial Figure
 F FAO Estimate

Source: FAO Production Yearbook 1976

Before discussing these implications of enlargement for the budget, for trade and for resource use in greater detail it is essential to stress some limitations. The task of measuring budgetary changes is more formidable than is apparent. Estimates require some assessment of the effect on production and consumption within the new countries of Community prices; how this might be modified by the operation of green currencies; what contemporary world prices will be and to what extent fresh demands will fall upon the budget through the extension of the guidance fund. About none of these elements do we have firm knowledge. Quantification of future trade patterns is even more hazardous. Not only is all the information relevant to the budget calculation needed but production and consumption must be located product by product by region within the Community and elsewhere. Vagaries of weather, uncertainties of economic performance and changes of policy make even short run forecasts hazardous. Enlargement is, however, a long run affair and the changes in trade which are important may be a decade or more away. Finally, assessment of the effect of enlargement on resource use within the Community requires both more data and more assumptions. It is necessary to know which resources would be retained in farming as a result of enlargement; what alternative uses exist for these resources elsewhere in the economy; where within the EC resources might be displaced and where new employment opportunities might arise.

The catalogue of problems should demonstrate, even if the evidence of calculations made at the time of UK entry did not confirm, that attempts to measure the economic and financial effects of enlarging the Community upon the CAP are unlikely to be right and may be very misleading. This paper attempts simply to identify the more significant dimensions in such a calculation and to discuss their possible implications. This is a broad, brush approach which it is hoped will prompt relevant questions.

Before turning to such matters it is helpful to draw attention to other dimensions of great importance in the practicability of the CAP in an enlarged EC. The Community disposes of a considerable share of its budget and negotiating time in agricultural policy. The complexities of the CAP make heavy demands upon administrative skills. The detailed operation of arrangements which affect some citizens within the Community very seriously draws upon the goodwill of all concerned. As the policy is extended to more products and to more countries the complications of administration grow. Beyond such purely administrative issues is the question of

TABLE 2
Changes in Total Meat Production in the EEC and Greece, Spain and Portugal 1961/65-1976

	1961/65	1976	%	1961/65	1976	%
	000 m t	000 m t		000 m t	000 m t	
Belgium	589	1002	170	189	415	219
Denmark	904	1057	117	196	332	169
France	3546	4833	136	793	2020	254
Germany	3100	4181	135			
Ireland	310	498	161	1178	2767	234
Italy	1585	2989	188			
Netherlands	819	1675	204			
United Kingdom	2313	2796	121			
	13166	19031	144			
				Greece		
				Portugal		
				Spain		

Source: FAO Producers Yearbook 1976.

political credibility. The policy hinges upon a delicate political balance which must respond to the political pressures faced by various Ministers. Enlargement increases the numbers of demands likely to be made and complicates the political network through which decisions must be taken. It, therefore, raises the question of whether a policy of this type is appropriate to an enlarged Community. It is to this theme that this paper returns in its final section.

2. The effect on the Community budget

Enlargement will add to the revenues of the Community the proceeds of duties and variable import levies upon agricultural goods imported by the new member countries from the rest of the world. It will also entitle the Community to up to 1 per cent of a value added tax within these countries. The agricultural contribution to revenue may be further enhanced if, as a result of a deviation of green rates of exchange from market rates of exchange, taxes have to be paid on goods exported from the new member countries. A further source of revenue may arise if, when world prices exceed Community prices, the Community imposes a levy on exports. Thus, to understand the effect upon the Community's receipts from new members it is necessary to estimate how world prices will compare with Community prices and determine in what direction, if at all, exchange rates will move.

Expenditure from the EC budget will occur if the price policy requires intervention in domestic markets of the new member countries, export restitution to enable their goods to be sold to third countries, compensatory subsidies as a result of changes in exchange rates or subsidies paid directly to farmers who qualify for aid under the structural directives or to consumers who may benefit from surplus disposal programmes. The extent of expenditure to maintain internal price levels varies with the products concerned. If, before and after accession, the EC as a whole is less than self-sufficient in a particular item no substantial charge should arise in terms of intervention purchases. If accession increases the supply of CAP products from EC producers beyond the quantity which consumers buy at prices fixed by the Council of Ministers, then expenditure from the budget will be required. This may be in the form of intervention purchase or of export subsidies.

The starting point for a discussion of the effects of enlargement on the Community's budget must then be recent patterns of trade. Table 7 shows how the new members and the existing EC com-

TABLE 4
Production of Selected Fruits, Vegetables and Wines in the EEC 1974/5 and 1975/6

	1974/5		1975/6		Total	1974/5	1975/6
	Total	France	Total	France	000 m t	% of EEC	% of EEC
	000 m t	% of EEC	000 m t	% of EEC	000 m t	% of EEC	% of EEC
Apples	4732	30	6087	30	6087	35	32
Pears	1875	20	1789	20	1789	59	63
Peaches	1345	30	1112	9	1112	69	91
Table Grapes	1038	20	995	15	995	79	83
Citrus Fruits	2822	1	2750	1	2750	99	99
Oranges	1511	—	1501	—	1501	100	100
Vegetables	26916	24	27294	25	27294	43	44
Tomatoes	4568	12	4642	13	4642	72	72
Cauliflowers	1428	31	1409	30	1409	35	39
Wine							
000 hectolitres	160245	48	145375	46	145375	48	48

Source EEC Agricultural and Food Statistics 1973-1976 MAFF 1977.

TABLE 5
Index Number of Agricultural Production and Agricultural Production Per Capita 1976
 1961-65 = 100

	Total Agricultural Prod.	Per Capita Agricultural Prod.	Total Agricultural Prod.	Per Capita Agricultural Prod.
Belgium/Luxembourg	120	118	159	153
Denmark	99	88	99	103
France	122	108	145	127
West Germany	120	112		
Ireland	131	118		
Italy	124	114		
Netherlands	162	141		
United Kingdom	118	112		
			Greece	
			Portugal	
			Spain	

Source : FAO Production Yearbook 1976.

pared in terms of their net trading patterns in 1975. Where the new members have a net import requirement but existing members tend to be in surplus, enlargement will reduce budgetary costs. If no surplus exists within the EC of products which new members import, then the budget will benefit from levies and duties which bridge the gap between world prices and EC prices. Table 7 implies that if all the applicants had belonged to the EC in 1975, and had the same trading pattern, the EC budget would have benefitted for most products. It would, however, have had to meet extra costs for the support of fruit, vegetables and wine.

Such information alone is not an adequate guide to the actual pattern of trade or costs to the budget likely to follow enlargement. To approach that we have to allow for changes in production and consumption. Since Community membership is permanent allowance must be made for the possibility of very substantial changes in both output and demand. Several distinct elements need to be considered. First, technology is tending to raise output. The rate of improvement varies between countries and between products and proceeds at different paces for the same product over time. Second, production will be influenced by price levels within the Community which are likely to be different from those currently prevailing among new members. In practice, EC prices may be affected by green currency arrangements. Broadly speaking this means that should the currencies of the new members depreciate farmers they might expect to receive less than the real value of the EC *aua* prices. Should the currencies of the new members appreciate then farmers receipts in real terms may exceed apparent *aua* values. Present prices received by farmers are shown in Table 6. Third, factor prices will be influenced by membership of the Community. Table 9 provides too, some data about factor prices in 1974/75. The implication of these considerations is not just a change in the overall level of production but a shift in the possible distribution of output amongst different products.

Domestic consumption will be influenced by movements in price, in population and in real income. The prices of goods as they leave the farm, Table 6, are less than consumer prices. These have to cover the costs of marketing and processing farm output. As incomes grow the processing element tends to increase but in Europe improved retailing methods, supermarkets, hypermarkets etc., tend to keep marketing costs down. In so far as the marketing and processing system is not directly affected by the CAP Table 6 gives a hint as to the direction of movement of consumer prices in

TABLE 6
Weighted Average Price Received By Farmers (Per 100 kg For All Forms of Utilisation) 1974/5

	Prices in US \$ and paid by farmers for selected inputs 1974/5										
	Belgium	Denmark	France	Germany	Ireland	Italy	Nether-lands	United Kingdom	Greece	Portugal	Spain
Wheat	15.58	12.79	12.41	17.66	11.26	18.56	15.26	13.62	15.07	17.20	14.27
Barley	14.95	11.59	13.39	16.77	11.71	15.71	14.84	13.62	13.67	—	14.04
Maize	—	—	14.50	—	14.90	—	—	—	14.23	15.66	16.47
Potatoes	4.60	5.07	6.27	6.56	—	13.55	—	6.01	—	12.06	9.30
S. Beet	3.23	2.67	2.56	3.34	2.58	3.26	3.53	2.42	3.90	—	3.23
Cattle	112.86	98.94	113.40	130.62	72.35	114.10	—	76.36	96.32	131.08	118.79
Pigs (D.W.)	97.22	128.14	122.60	115.22	87.95	105.95	98.94	88.23	92.49	126.75	92.95
Chicken	75.05	75.22	77.85	77.90	76.76	84.69	63.44	71.34	88.66	104.81	91.24
Hen Eggs	—	75.93	87.94	126.71	—	104.49	75.01	94.72	108.92	99.15	122.66
Whole Milk	15.06	18.81	16.68	—	—	18.32	17.41	15.23	—	16.88	18.66
Feed Barley	17.27	14.90	14.77	17.95	16.87	16.36	18.91	12.96	13.33	—	—
Feed Maize	19.08	18.08	15.31	19.53	19.19	16.61	19.91	17.09	13.33	—	—
Feed Wheat	18.08	—	—	—	—	—	—	—	15.00	—	—
Compound Feeds:											
(a) Dairy	20.16	17.91	20.44	21.83	19.33	19.07	18.27	19.18	14.33	17.40	20.01
(b) Pigs	22.04	17.65	23.07	22.81	18.77	19.16	20.35	17.28	16.00	19.83	20.09
(c) Hen (Eggs)	23.29	—	—	23.03	21.30	20.60	20.05	20.66	18.00	22.06	21.80
Non Specialised: Workers (per hr.)	2.95	3.74	1.81	2.75	1.33	1.99	4.21	2.35	1.00	—	0.80

Source: —

Prices of Agricultural Products and Selected Inputs in Europe and North America 1974/75 UN New York 1975

TABLE 7

Total and Agricultural Trade of Greece, Spain and Portugal 1975

1000 \$

IMPACT ON CAP

191

	Greece			Portugal			Spain		
	Imports	Exports	Balance	Imports	Exports	Balance	Imports	Exports	Balance
	Total Merchandise	5354744	2309040	-3045704	3901370	1934648	-1966722	16216556	7674988
Agric. Prods. Total	624918	836749	211831	970040	266099	-703941	2907883	1630880	-1277003
Food—Animals	448667	520323	71656	655932	102370	-353562	1707523	1199348	-508175
Live Animals	6219	1065	-5154	1744	975	-769	14353	4320	-10233
Meat & Meat Prep.	71915	293	-71622	40503	852	-39651	125060	11594	-113466
Dairy Products	60029	7244	-52786	9777	3170	-6607	103595	5703	-97892
Cereals—Prep.	159548	34209	-125329	306601	3814	-302787	680588	33806	-646752
Fruit & Veg.	9386	455361	445975	31487	52160	20673	118573	1041516	922943
Sugar & Honey	61377	6406	-54971	206865	37351	-169514	399609	19627	-604467
Coffee, Tea, Cocoa	45313	2431	-42882	22989	677	-22312	197794	53579	-144215
Feedingstuffs	29153	12174	-16979	30542	1135	-29407	51700	17320	-34470
Misc. Food	5127	1140	-3987	5355	2236	-3119	16821	11973	-4308
Beverages & Tobaccos	6656	189577	18291	18522	137329	118807	179872	238515	58643
Beverages	4929	33048	28119	2835	136411	133576	34009	233013	199004
Tobacco	1727	156509	154782	15687	918	-14769	145863	5502	-14036
Crude Materials	151089	80484	-70605	267755	16522	-251233	855838	74083	-781755
Hides & Skins									
Oilseeds	20102	37724	17622	95583	16	-95567	457328	4236	-453092
Rubber									
Textile Fibre									
Crude Nuis HES									
Animal Veg. Oil	19106	46385	27279	27900	9878	-18022	164650	118934	-45716
Animal Fats									
Fixed Veg. Oil									
Processed Oil									
Fish & Fish Prods.	29096	10819	-8277	104750	57902	-46848	151707	182114	30407
Agr. Requisites	160833	12640	-148193	64313	30390	-33923	244222	123661	-120561

Source: FAO Trade Yearbook 1976.

Minus sign indicates an excess of imports over exports.

the new members if prices in the EC in 1974/75 continue to bear the same relationship to domestic prices. In recent years rises in real income have stimulated a growth in consumption of some products, particularly meat, in some of the members now applying to join the Community. Table 11 indicates the relative levels of consumption in the existing and applicant countries. Table 5 which gives an indication of changes in aggregate agricultural production and in production per caput suggests the importance of population changes in the past decade.

In general, net transactions with the budget as a result of the price policy's extension to the new members seem likely to be favourable to existing members of the Community if the CAP remains in its present form. Overall the new member countries are net importers of agricultural products. In 1976 their trade would have added 7 per cent to the net import requirements of the present EC. The pattern of their trade is also helpful to the CAP. Among the largest of their net imports are meat and meat preparations, dairy products, cereals and cereal preparations, sugar and honey and feedingstuffs. In each of these areas the existing Community has a chronic or occasional surplus. By reducing the need for intervention and export restitutions on these products demands on the EC budget would fall. Additional expenditure might be required for fruit, vegetables, tobacco and wine. The new members together had a net export in 1975 of 1.5 billion dollars for fruit, vegetables and wine. Since from time to time the EC as a whole is in surplus in these commodities, support costs for them seem likely to be increased by enlargement.

There is, however, an important difference between the support procedures for the products of which the new members are net importers and those for which they might expect to be net exporters within an enlarged EC. The prices of cereals, dairy products, sugar and beef are very firmly protected by the CAP. Intervention operates at prices relatively close to those regarded as normal. For fruit, vegetables and wine, however, prices are permitted to fall substantially below normal levels before official intervention occurs. From the view point of existing Community members this means that the pattern of the acceding countries trade will be beneficial to northern countries but relatively unfavourable to Italy and southern France whose products will face added competition. In budget terms alone, however, the position seems to be favourable. Reduced costs for some items outweighing increases for others. If the trends in production and consumption

reviewed above are continued, this balance of advantage between the new members and the budget seems likely to be sustained. Consumption of meat and meat products seems more likely to grow rapidly than of products for which the new countries are net exporters. What happens to production will depend on price but it seems unlikely that the feed/product price ratio will be very favourable to farmers in Greece, Portugal or Spain.

The determination of unit of account prices is a mixture of calculation and political bargaining. Calculation is supposed to bear in mind the balance of the market and the needs of efficient producers to arrive at an objective basis for price determination. Politics has to reconcile conflicting national interests. Despite recent periods of high world prices the internal stability of the EC agricultural markets is still more threatened by internal over-supply than by shortage. Calculations thus suggest lower real prices for many goods. Agricultural exporting member countries and agricultural lobbies within every country resist such a trend. Political processes may impede straight forward adjustment. Changes in important aspects of policy require unanimity. Prices then may be frozen in aua terms if national interests conflict rather than moved in an appropriate direction. However, inflation means that stationary nominal prices reduce real prices. In recent years an important cut in real prices has been achieved by raising nominal prices at a slower rate than inflation. Such a pattern seems likely to continue unless the CAP itself is reformed. If reform does occur, prices still seem more likely to fall in real terms than to rise. At lower prices the overall size of surpluses and their cost to the budget would diminish. Such changes would affect all member countries. For new members it might mean lower cereal and meat prices but it could also imply lower support prices, in real terms, for the products they have to export.

The effects of enlargement on the budget cannot be assessed without allowing for the possibility of monetary compensatory amounts. Since the new members as a group are net importers, monetary compensatory amounts would on balance subsidise their imports if their currencies depreciated. If their currencies were to appreciate mca's would involve taxes on purchases from the rest of the Community. It seems unlikely that the currency of the new member countries will tend to rise in value against the joint float currencies in terms of which the aua is fixed. Growth within the Community is now at a much slower rate than in the 1960s and the difficulties of adapting to the competitive environment of industry

TABLE 8
Trade in Selected Agricultural Products 1976.
EEC, Greece, Spain and Portugal
 10000\$

Product	Existing EEC Members			Greece			Portugal			Spain			Proposed EEC Members		
	Total Imports	Total Exports	Balance	Imp.	Exp.	Balance	Imp.	Exp.	Balance	Imp.	Exp.	Balance	Total Imports	Total Exports	Balance
Bovine Cattle	1094881	1015275	-79606	3600F	—	-3600	7159	190F	-6969	7495	792	-6703	18254	982	-17272
Sheep and Goats	97731	50380	-47351	—	—	—	—	18	18	129	1120	991	129	1138	1009
Pigs	4141910	366350	-48560	1000F	—	-1000	433	—	-433	496	17	-479	1929	17	-1912
Meat (Frozen)	4857972	3978725	-879247	108989	—	-108989	65934	299	-65635	147859	9126	-138733	322782	9425	-313357
Meat (Fresh)	2016982	1926291	-90691	90000F	—	-90000	35135	92F	-35043	54438	202	-54236	179573	294	-179279
Fresh Sheep Meat	439044	148527	-290517	16300F	—	-16300	200F	—	-200	5900	1877	-4023	22400	1877	-20523
Poultry	412636	509141	96505	89F	—	-89	56F	180F	124	11439	1781	-9658	11584	1961	-11783
Bacon & Ham	477394	562650	85256	—	—	—	20F	61F	41	499	687	188	519	748	229
Butter	1169203	1240525	71322	320	—	-320	5085	10	-5075	2892	10	-2882	8297	20	-8277
Cheese & Curds	1469136	1618715	149579	2700F	7300F	4600	2516	1957	-559	24581	1220	-23361	29797	10477	-19320
Cereals	652927	403917	-249010	12878	2420	-10458	22745	20	-22725	51731	4149	-47582	87354	6589	-80765
Wheat & Flour	1933886	2035813	101927	370	22000	21630	38274	—	-38274	12559	5578	-6981	51203	27578	-23625
Rice	335088	234111	-100977	290F	2200*	1930	30966	120F	-30846	—	1881	1881	31256	4201	-27035
Barley	903997	715782	-188215	2000F	—	-2000	—	6F	6	408	33501	33093	2408	33507	31100
Maize	2886747	851593	-2035154	126000F	—	-126000	125689	17	125672	452193	420	-451773	703882	437	-703445
Oranges	765647	88111	-677536	—	31000F	31000	360	14F	-356	28	324679	324651	388	355693	355295
Sugar	1119245	1016285	-102960	—	9850*	9850	158500	13206	-145294	30167	47	-30120	188667	23103	-165564
Oilseed Cake	1884560	430468	-1454092	11700F	8000*	-3700	17980	210	-17770	115071	1745	-113326	144751	9955	-134796
Wine	1238463	1448819	210356	440F	19000*	18560	54	108820	108766	1812	238184	236372	2306	366004	363698
Tobacco	1244620	140035	-1104585	1700F	174996	173296	14107	—	-14107	137653	1895	-135758	153460	176891	23431

* Unofficial Figure

F: FAO Estimate

Source: FAO Trade Yearbook 1976.

Minus sign indicates an excess of imports over exports

TABLE 9
Resources Used in Agriculture in the EEC and Applicant Countries

	Den- mark	France	Ger- many	Italy	Nether- lands	Ireland	U.K.	EC 9	Greece	Portugal	Spain	3 Appli- cants	% of Nine
Total Land Area 100 ha	3282	54592	24403	29405	3381	6889	24177	150366	13080	9164	49963	72207	48
Arable Area 1000 ha (1975)	846	17200	7538	9330	804	1040	6905	46319	2940	3030	15821	21791	47
Population 000's	9852	5075	52920	61775	13770	3166	55970	258691	9073	8804	35604	53481	21
Total Agric. % In Agr.	366 3.7	433 8.5	5506 10.6	3258 5.3	7848 14.0	867 6.3	1291 23.2	20303 2.3	3675 40.5	2560 29.1	7149 20.7	13384	65
Agr. Machines 1975	103146	186000	1363000	1441778	819334	142686	108000	494738	87000	44452	379070	510522	11
Tractors	10176	44300	153000	171000	27774	6800	61915	481715	4700	3815	39674	48189	10
Combines	50339	120000	360000	480400	77719	46000	110900	na			41402		

Source: FAO Production Yearbook 1976.

within the Community may be considerable. These factors seem likely to depress the market rates of exchange for the currencies of the joining countries. Governments in these countries would then face the unpalatable choice of higher food prices or a fall in the real price paid to farmers. Each will come to its own view but the possibility exists that the prices received by farmers might be below those paid to farmers in some existing EC members.

Two counter-acting effects would emerge so far as the Community's budget is concerned. On the one hand, production might be discouraged, relieving the budget of the costs associated with intervention in certain markets. At the same time the budget might have to subsidise exports to the new members through monetary compensatory amounts. Since the gap between world prices and EC prices is likely to exceed the gap associated with mca's, the budget might still gain. The precise outcome would, of course, reflect the response of producers and consumers within the countries concerned.

So far this discussion has reviewed the extension of the CAP's price policy to the applicant countries as a whole and for agriculture as a whole. Its general conclusion is that enlargement does not present insuperable problems for the budget. This general conclusion now needs qualification by reference to the different market sectors and differences among the applicant countries.

Reasons for anxiety do exist for fruit, vegetables, olive oil and wine and if Greece joins without Spain for tobacco. The market price for these products is strongly influenced by seasonal factors. In a good growing season prices may fall to very low levels. Price policy provides for market support through withdrawal from the market. In the case of fruit and vegetables this is done initially through the action of producer organisations and finally by action through official agencies. For wine the emphasis is on quality control and aid given at times of surplus for storage and distillation. For tobacco a mixture of intervention in the market and premia to users who conclude contracts with EC planters or purchase leaf tobacco at EC auction sales is employed. For each variety of tobacco the premium paid to purchasers is made up of an amount fixed in the light of the market situation and price trends in third countries. The extension of this system to Greece could considerably increase the present cost of support for tobacco in the Community since Greece currently produces about 75 per cent of the quantity of tobacco produced by the whole of the existing Community. Within these broad categories important distinctions exist

between different fruits and vegetables, different qualities of wine and different types of tobacco leaf. Support costs depend upon the market balance for particular items. Within the broad categories considered, however, there is a prospect that the budget expenditure on fruit and vegetables, some 3 per cent of expenditure on price support in 1976, and on wine, 4.1 per cent of price support costs in 1976, will rise. Tobacco upon which 10.5 million units of account were spent in 1976 was a relatively insignificant item, less than 0.2 per cent of the Community's support expenditure. A particular area of difficulty concerns olives and olive oil. Italy produces almost all the olive oil within the existing Community. She also is a net importer of olive oil, accounting for almost 60 per cent of EC imports in 1976. The Community's olive oil regulation was drafted to take special account of the concentration of olive oil production in the south of Italy. The system allows for a target market price, at which users can buy olive oil within the EC. It also makes provision for a target producer price, which growers should receive. The target market price is protected by variable import levies and intervention. The target producer price is secured by a subsidy paid, over and above receipts from the market, to producers. The production of olives and olive oil in the new members is considerably larger than current EC production, 179 per cent for olives, 168 per cent for olive oil. The new members already send much of their exports to EC countries but as members of the Community there could be no restriction on such sales. Thus, if prices to current EC producers were to be maintained a substantial addition to current expenditure from Community resources on olive oil might be needed. In 1977 some 290 mua were set aside for the support of olive oil markets. The prospect of support on this scale being extended at an equivalent rate within an enlarged EC must be questioned. If it is the other members will suffer a loss. If it is not then Italian benefits from the CAP would be diminished.

In addition to the effect on the budget of price policies the Community will also have to finance payments from the guidance fund. Enlargement would certainly mean an increase from the present level of 325 mua. In considering how much is involved two characteristics of these countries are significant. First, differentially larger support has been given to regions where structural problems are especially severe. The new member countries would qualify on this score. Second, Community support is given to supplement national grants or loans which give effect to EC directives. The directives likely to be of greatest significance for the countries now joining are

those associated with farm modernisation and enlargement, retirement and the special assistance given to farmers in less favoured, hilly or mountainous, country. Each of these countries might expect generous treatment. However, even if the amount offered were to be double that currently spend on structural policy it would still amount to less than 10 per cent of the cost of price support.

This account of the budgetary effects has taken as its basis the current pattern of trade and the current shape of the Common Agricultural Policy. Some consideration has been given to possible changes in trade but the possibility of more radical policy changes should not be ignored. For products which seem vulnerable, fruit, vegetables and wine, it seems likely that some existing members of the Community may join with new members to seek greater protection. Should more protection be conceded then substantial additional costs would arise for the Community's budget. Such expenditures would be of doubtful benefit to other members who may resist such an arrangement. If they do so greater pressure may be felt towards a sharper distinction between social and economic aspects of agricultural support across the whole range of the CAP.

3. The effect on trade

The Community's budget makes visible, financial transfers between members. The net effect of each country's balance with the budget, plus or minus, represents a movement of real resources. However, this is only part of the transfers brought about by the CAP. Other, possibly larger, transfers occur because importing countries buy at higher prices from fellow EC members than they need have paid for similar goods from non-Community countries. When world prices exceed EC prices, as for example for sugar and cereals in 1974, the transfer may operate in the opposite direction from exporters to importers. The redirection of trade brought about by the Common Agricultural Policy affects too the welfare of third countries. In general they lose sales to members of the Community and suffer subsidised competition from the Community in third country markets. The CAP makes these countries poorer, thus their ability to import is, to some degree at least, impaired. Part of the cut in their imports will affect goods of Community origin, thus the full effect of the CAP on Community welfare must take into account lower incomes for some non-agricultural industries within the EC. Such reciprocal effects might be reinforced by action directed against the Community in GATT or elsewhere, as a result

of damage experienced by third countries affected by the CAP. A loss of export markets because of an impediment to the liberalisation of world trade could be very costly to the Community.

In the situation of the late 1970s it seems likely that the new member countries would be encouraged to substitute purchases of cereals and meat from the Community for purchases from third countries. The acceding members would suffer a loss of welfare in so far as the CAP required levies to be paid to the budget or induced their importers to pay higher prices for goods from Community countries. The net import requirement of these countries together for agricultural goods was 1.76 billion dollars in 1975. By no means all these imports could have been met from EC sources. Coffee and tea, for example, are not produced in the EC and are in no subject to the CAP. However, if we allow for the possibility that the livestock sectors of the candidate countries might come under severe competition from livestock production elsewhere in the Community, it seems not unreasonable to foresee a substantial trade diversion affecting each of these countries. This might offset by sales of fruit and vegetables and wine to the rest of the Community. If we were to assume that the net volume of trade affected was of the order of 1.5 billion dollars and the extent to which prices within the Community exceeded world prices was no greater than 30 per cent then the extra cost the importing countries would have to bear as a result of applying the CAP might be as large as 450 million dollars per year.

Such losses might be offset by other Community policies. In particular the CAP's structural programme might contribute. Aid might also be afforded from regional and social funds. Such aid would represent a cost to other members. However, it seems optimistic to assume that in agricultural terms Spain or Portugal would be better off. The Greek position is more hopeful but this depends to an important degree on the success of her sales of fruit and vegetables within the Community. This analysis would be transformed by a reversal of the relationship between world prices and EC prices for the products which represent the largest share of the new members imports: cereals, feedingstuffs and livestock products. The price at which imports might be available from world sources is not known. In the 1960s over-supply led to continuously depressed world prices. After 1973 scarcities, which were the outcome of a conjunction of bad harvests, supply constraint and rising income levels engendered fears of a long run rise in real food prices. Currently, although world cereal markets are once more

TABLE 10
*Agriculture in the Economy of the Community
 and the Applicants.*

	EC 9	Greece	Portugal	Spain
Population million 1974	257.8	8.9	8.7	35.2
Ag. labour force as % total labour force 1974	8.9	34.2	28.8	26.5
Gross Ag. Forestry & Fishing Product as % gross Domestic Product				
EEC 6 1973	5.2	16.1	14.6	11.9
UK	2.4			

Source: Basic Statistics of the Community 1975-76. EEC.

over-supplied, there is a continuing awareness of the precarious nature of the balance between global supply and demand. Countries whose imports are small in relation to the whole world market might, however, reasonably expect to buy at prices which just covered production costs in the most efficient agricultural exporting countries. Each of the new applicants falls into this category. Since CAP prices are well above the price level which would cover costs in the more efficient exporting countries damage may occur to the economies of the new applicants as a result of trade diversion. If the EC wished to avoid such an outcome it should ensure that cereal prices within the EC were held down. The cereal price occupies a pivotal relation in the CAP. In relation to it both livestock prices and the prices of crops which compete with cereals for land must be set. In the long term this fact could prove of importance. A positive response to the needs of the new members by the Nine would contribute to a more equitable CAP and to a more efficient agriculture.

The alternative strategy of raising the price of Mediterranean products to offset higher costs of imports might well find favour with farmers, as suggested above the consequences of such a move seem unattractive. To attain a balance for the new member countries it would imply doubling the value the EC attached to their exports of fruit, vegetables and wine. This could not be done without severe budgetary consequences. Existing member countries

TABLE 11
Food Consumption Kg per head per year 1974.

	Euro 9	Greece	Portugal	Spain
Total Grain	83	114	109	76
Rice	3	7	13	6
Potatoes	83	59	110	108
Refined Sugar	39	17	23	27
Vegetables	99	139	142	134
Wine	48	42	72	53
Meat (carcase weight)	81	43	45	48
Eggs (in shell)	13.6	10.7	4.8	11.5
Fats & Oils	20	18	26	19
Butter (fat content)	5.7	0.9	0.6	0.2
Liquid Milk	99	67	57	93

Source: Basic Statistics of the Community 1975-6. EEC.

who are net importers of these products seem unlikely to find such a solution acceptable. It is a procedure which solves the problems of trade distortion in one direction by seeking an equivalent or larger trade distortion in another. In the end all are poorer.

So far the trade of the applicants has been discussed as if they were one. This analysis is inadequate. There exist important differences among the aspiring countries and among existing members. Alone amongst the countries who wish to join, Greece had a net export surplus of agricultural trade in 1975, Table 7. This was due mainly to sales of fruit and vegetables and tobacco. Together these totalled about 75 per cent of Greece's agricultural exports. On the import side, meat, meat products, dairy products, cereals and feedingstuffs made up 51 per cent of purchases. Sugar accounted for a further 10 per cent but in 1975 high world prices made this unusually expensive. For Greece the trade effects depend critically on whether the extra prices received for fruit and vegetables and tobacco will offset the costs of agricultural imports. Table 12 indicates that for the products likely to be imported from the Nine, EC prices have often been 50-100 per cent dearer than import prices. Thus, unless export prices for Greek sales within the Community are more than 30 per cent above current levels there is a real risk that Greece will lose as a result of trade diversion elements implicit in the CAP.

Both Spain and Portugal are net importers of agricultural goods. Their most important agricultural exports are fruit and vegetables, 64 per cent Spanish, 24 per cent Portuguese exports in 1975, and

TABLE 12
*Prices of selected Agricultural Products in the EC
 and World Market. — EC Price as % World Market Price.*

	Year	%
Common Wheat	1968/69	195
	1972/73	153
	1974/75	107
Maize	1968/69	178
	1972/73	143
	1974/75	106
White Sugar	1968/69	355
	1972/73	127
	1974/75	41
Beef & Veal	1968/69	169
	1972/73	112
	1974/75	168
Pigmeat	1968	134
	1972	147
	1974	109
Eggs	1968	137
	1972	159
	1974	164
Butter	1968/69	365
	1972/73	145
	1974/75	140
Olive Oil	1968/69	173
	1972/73	125
	1974/75	95

Source: The Agricultural Situation in The Community, 1975. Brussels.
 Luxembourg 1976.

wine 14 per cent Spanish, and 51 per cent Portuguese, exports in 1975. In both countries cereals are responsible for a major part of imports with meat, dairy products and feedingstuffs accounting for 32 per cent of Spain's agricultural imports and 40 per cent of those of Portugal. In 1975 sugar was an important element in imports, 21 per cent in Portugal and 13 per cent in Spain. As in the case of Greece this figure over-states the significance of sugar imports since the high level of prices in 1975 was ephemeral. By 1976 the cost of Portugal's sugar import had fallen to 75 per cent of the 1975 level while in Spain the reduction in import costs was even larger. For

these countries there seems little prospect that the high cereal and livestock prices implicit in the CAP will be adequately offset by higher prices for their exports to other member countries.

Among existing members the countries most likely to gain are those with export surpluses of cereals and meat. France, Ireland, Denmark and the Netherlands would benefit if enlargement of the Community led to firmer markets. The formal extent of this gain depends upon the degree to which the new outlets for their products raise internal EC prices as a whole above support levels. Producers will then receive higher prices from all buyers within the Community, not just on goods sold to the newly joined countries. Less formally the relief afforded to the budget as a result of accession may mute calls for lower prices for surplus products. The extent of such gains is, however, likely to be modest in the overall pattern of production and trade.

Producers within the EC who are threatened by enlargement are most obviously the growers of fruit, vegetables and wine. In all member countries some producers fall into these categories but problems seem most likely to be acute in France and Italy. Table 4 indicates the dominant position of these countries in these products. Since CAP regulations allow prices to fall substantially before a floor is placed in the market for most of the products concerned, and since demand is price inelastic, small increases in the quantities reaching the market may substantially reduce revenues. This effect is strengthened by the year to year variation in output characteristic of the products concerned. The trade effect of enlargement may then be helpful to consumers and net importers of fruit and vegetables amongst the existing member countries rather than to the new countries or to the existing producers of these products within the Community.

The trade effects so far explored are those of interest to the EC and new members. Trade diversion involves, too, the rest of the world. Substantial trade diversion seems likely only so far as fruit, vegetables and wine are concerned. Here, since the margin of protection is modest, the losses may be small. This is not to say that third countries will not suffer. Producers around the Mediterranean who currently have a variety of arrangements with the EC may find access to EC markets more difficult. In the new members cereal and feedingstuffs imports from outside the Community may be displaced by goods of EC origin. To some degree such losses would be offset as subsidised EC exports to third countries fell. For the Community as a whole the direct effect of these losses vis-à-vis the third

countries may be modest, even if the effect on reciprocal trade in EC exports is taken into account. They will, however, reinforce hostility to the CAP among third countries and may influence attitudes in negotiations, remote from agriculture.

It is vital to retain a sense of proportion about the dimensions involved. The total meat imports of the applicants represented only 8 per cent of EC Nine's exports in 1976, for cheese and butter the proportion was 17 per cent, for cereals 22 per cent. In the past decade meat production in the EC Nine has risen by 44 per cent. By 1976 the import requirement of the new members was only 1.3 per cent of EC Nine's meat production, less than half the average annual rate of increase in output. Similarly with cereals, current net imports of the new members were equivalent to only 7 per cent of EC Nine production but here, too, Community production was rising, by 20 per cent between 1965/6 and 1976. For butter, current imports (1976) of the new applicants were equivalent to 11 per cent of the EC net export surplus. Their imports of cheese would have accounted for 20 per cent of the Nine's cheese sales abroad. Furthermore, within each of the countries concerned production was growing more rapidly than consumption so that the scope for trade diversion within the Community is relatively modest and may be declining.

The message seems clear, although the diversion of trade brought about by the CAP might benefit present members, the size of any gains from this enlargement is small in proportion to the EC's agricultural production and trade. Some third countries may well resent this damage which seems to offer few compensations to the new members. The current problems of the Community's agricultural policy so far as trade with the EC and the rest of the world are concerned are unlikely to be resolved by enlargement. Again, the impression is that a more radical revision of the CAP may be needed.

4. The effect of enlargement upon resource use in the EC

The Treaty of Rome indicated that one of the prime objectives of the CAP was greater resource productivity in agriculture. This was seen as the basis of higher incomes for the agricultural population. Such an objective is in line with the fundamental logic of creating a common market.

It is then disappointing that in practice the CAP has tended to hold prices up, to retain resources in current uses and to restrict

competition from outside the Community and from new products. There is danger, however, in too narrowly conceived a criticism. If the Community and individuals wish to benefit from improved productivity then some resources must move to new uses. This is especially hard for elderly men and women who have worked all their lives on farms. It is difficult in an economy suffering from widespread unemployment and having little demand for extra unskilled labour. A lack of alternative job opportunities is characteristic of remoter rural areas in most countries. Since 1974 unemployment has plagued the whole of Europe. The issue of resource redeployment is far more complex than simple comparisons of relative competitiveness of different sectors in the various countries might suggest.

Enlargement of the Community to include Greece, Spain and Portugal will add some 48 per cent to the total land area of the existing EC (Table 9). It will make a similar addition to arable area which may be a better guide to agricultural potential. Although much of the land added is mountainous or lacks water, the overall resource implication is far from negligible. It may mean some easing of land scarcity in Europe. In practical terms this might lead not so much to a reduction in the use of good agricultural land but to a more rapid outflow of land in less favoured areas. This may intensify the social problems of farming in some regions of the Community.

The increment in agricultural population, Table 9, some 65 per cent is far larger than the change in total population, 21 per cent.¹ This ought to encourage a shift of labour intensive farming activities towards the new members. It is, however, too simple to regard agricultural labour as specific to the industry in the long term. The time lags implicit in relocating agricultural production mean that the substantial outflow of labour from farming will continue in new member countries. Greater security of industrial employment in other member countries may encourage more labour to leave farming in the newly joined countries for other work.

The new members would bring to an EC of Twelve their existing stock of capital. The number of tractors and combines would rise by only 10 per cent, Table 9, following enlargement. Undoubtedly this reflects difficulties of terrain and climate. It also suggests that

¹ There are some reasons to believe that the official Greek figure quoted already overstates by a very large amount the actual work force employed in agriculture.

agriculture in these countries may be less heavily capitalised than elsewhere in the EC. If this is true then some flow of capital towards these countries from the rest of the Community might be expected. In principle investment in the newly joined countries might be more attractive than in countries whose farming is already heavily if not 'over' capitalised.

Enlargement to include countries with very different resources and climates should mean a shift of productive resources in northern Europe from labour intensive production and from agricultural activities which demand a great deal of sunlight. In principle such northern areas would then concentrate on grass and cereal production exploiting the advantages of a highly capitalised agriculture to attain low costs in livestock production. Trade would then bring fruit and vegetables north and consign livestock products south. Such an effect would depend not only upon differences in production costs but also upon how alternative uses for resources developed in each area. A successful regional policy might thus raise labour costs in the south. However, if production were located in response to market forces and prices were allowed to move in response to competition, a noticeable shift in resource use would be one effect of enlargement.

In reality neither resources nor prices are allowed to move freely within the CAP. Unemployment, differences in custom and training impede labour mobility. Flows of capital are conditioned by national policy. It is widely believed to be more difficult and more hazardous to acquire and run a farm abroad than in one's own country. The CAP sustains prices at levels which are higher than would emerge from competitive price formation. The consequence is to frustrate competitive resource redeployment and to foster excess production. Under CAP regulations the extra supplies reaching the EC from new members need not induce a resource shift from similar production among existing members. Thus, although enlargement creates an opportunity to use resources more productively, measured in terms of their value to consumers, the CAP will need to be changed and the Community will need to play a more positive role in promoting employment and economic growth in less favoured regions, if these opportunities are to be realised.

The existence of mca's represents a further potential source of distortion. If the currencies of the newly joining countries were to be devalued and their green rates of exchange allowed to exceed their market rates of exchange the real prices received by their

farmers would be lower than elsewhere in the Community. Resources would then tend to flow away from their agricultures. Simultaneously, in countries with appreciating currencies the existence of mca's makes it possible that artificially high real prices will lead to excess production.

These problems of resource use are fundamental to the present Common Agricultural Policy. Although their effects on new members might be mitigated by suitable regional and social policies and by a gradual transitional process they question the present orientation of the CAP as a common policy. These defects are not new but taken together with the complications which enlargement may entail for the management of the policy they suggest that even should budgetary pressures be eased the need for a radical reform of the CAP remains.

5. The workability of the CAP

In common with all EC institutions the administration of the CAP will need to adapt to the complexities implicit in a larger Community. Practical difficulties such as the increase in official languages, the need for greater representation on committees and the hazards of finding unanimity among ministers apply to all policies. Their solution will require considerable statesmanship if the Community's decision processes are not to become sluggish, unpredictable and discredited.

This aspect of Community life is of especial significance for agriculture because its operation requires a substantial number of decisions taken within time limits. Already the delays which occur in announcing prices weaken the CAP's ability to influence farming decisions. Disputes among members make it difficult to respond quickly to short term crises which affect groups of farms within member states so that unilateral action is encouraged. Such a response is inconsistent with the spirit of the Community but to ignore it is to court frustration and ultimate failure. Within the EC of Nine disputes emerge because the CAP attempts to regulate the markets for farm goods among members who experience very divergent economic fortunes. National authorities have to shape economic and social policies to meet these varying needs. It is hard, if not impossible, to find common producer and consumer prices for the EC as a whole which can match the very real problems governments face. Thus, some members have exploited mca's to hold prices down. Others have frustrated any plan to cut prices, even

though surplus production exists. Within such a framework the concept of 'Community' interest is elusive and once discovered hard to defend.

The new member countries would add to this diversity. Their concern with structural policy, fruit, vegetables and wine is not matched by most other members. Like the UK they suffer as a result of high cereal and livestock prices. To draw attention to such potential sources of conflict is in no way to question the desire of the applicants to act as good Community citizens or the appropriateness of their admission to the Community. It is present arrangements which may force them to defend national interests and give them the power to do so.

Those who have examined the prospects for enlargement seriously have been well aware of these hazards. Their response has in measure reflected their own national anxieties. Thus, for example, France has sought firmer protection for fruit and vegetables and a minimum import price for wine. The UK and Germany have been anxious to avoid any undue increase in budgetary expenditure. In December, the Commission unveiled its own proposals to help Mediterranean regions. These involve further aids to the olive oil, fruit, vegetable and wine markets. In addition subsidies are to be given to aid the processing of fruit and vegetables and the use of EC vegetable proteins in feeding stuffs. The structural programme is to be extended to ease the problems of Italy and the Languedoc-Roussillon. Aid from the EC regional and social fund is regarded as complementary. The cost to the budget would be of the order of 3 billion units of account over five years.

Enlargement would mean the extension of such grants to Greece, Spain and Portugal. Since the area and numbers of people involved are much larger than the current 'Mediterranean' areas of the EC, the rise in cost would be substantial. So far these proposals have not been approved by the ministers and in their present form approval seems unlikely. However, the irksome difficulties faced by the new and existing Mediterranean countries will not disappear.

Such problems demand political advance within the EC. Unpopular decisions have to be taken and the burden of helping those in need distributed amongst those best able to pay. If this were the case economic and monetary union would be acceptable and an industrial policy and social policy evolve on a scale to complement and fulfil and developing CAP.

Unfortunately, no such advance seems likely. National governments jealously guard their sovereignty. Transfer payments among

members seem to be carefully contrived to achieve a rough quid pro quo. Need and the ability to pay are far from the most weighty considerations. It is easy to condemn such attitudes as anti-communautaire but to do so is to misunderstand the position of governments in relation to their own electorates. Recent inflation, widespread unemployment and stationary or falling per capita incomes have placed all governments in a defensive position. To appear to safeguard national interests, holding down food prices, maintaining farm employment, resisting competition from other EC countries, may well be a condition of continued tenure of office.

These problems are unlikely to diminish. If they grow they threaten the whole concept of Community. It seems, then, valuable to consider developments of the common agricultural policy which may be less demanding of governments in the new and old member countries. Many such patterns might be considered. One which was recently discussed in a paper written for the Centre for Agricultural Strategy, Reading, provides an example of the sorts of mechanisms which it might be worthwhile exploring.²

This suggests that it would be possible to abandon the attempt to determine a single set of prices for producers and consumers throughout the EC and concentrate instead on maintaining a 'trading price' at which goods would move freely between member countries and into the EC from outside. Such a trading price would be negotiated annually by the Council of Ministers in the light of EC needs, market balance and the degree of preference it was decided to give to EC producers. It would be maintained by familiar devices, variable import levies and intervention purchase. It would not, however, attempt to settle at one blow all the manifold complexities of internal food and agricultural prices. These would be the province of national (or in the longer term possibly regional) authorities who could at their discretion and from their own resources modify the trading price to meet local needs. Thus, both food subsidies and subsidies to producers might be permitted, provided they were paid in a visible manner and financed from national resources.

Such a programme seems much less tidy than the present Common Agricultural Policy. Those schooled in the debate will fear that it would lead to a distortion of resource use within the Community. It has, however, great advantages. The Ministers can

² J. S. Marsh, 'UK agricultural policy within the European Community', CAS Paper No. 1, Nov. 1977.

discuss a trading price knowing that acute national concerns are not necessarily sacrificed by a price level which reflects the common interest. Thus, it becomes more practicable to decide issues by qualified majority; even to take difficult decisions such as modifying EC prices to cut surpluses. The present mca system would disappear leaving each country to decide how far it was worthwhile subsidising its own producers or consumers from its own resources; a different calculation than when the larger part of the cost may be borne by others. Savings to the budget would facilitate a more positive social and regional policy. Used wisely this could help towards a convergence of economic performance in the EC. Even the distortion implicit in differences in national prices might in reality be less than under present arrangements. If as governments increased production to the point where intervention or export subsidies were needed the trading price was allowed to fall, the cost to the EC of financing excess production in particular countries would be cut and the cost to the government concerned would progressively rise. If in fact it was able to face this with equanimity because its costs of production were low, then in a gradual way competition would begin to work, changing resource use in the EC in the desired direction. The chances that a 'trading price' might move in response to market conditions are greater because it is not at the same time a social price holding 'up' the incomes of farmers or 'down' the prices of food to consumers.

The impact on the CAP of enlargement has been discussed in budgetary, trading and resource use terms. At the outset it was stressed that the CAP is an evolving policy. The addition of Spain, Greece and Portugal to the Nine would create problems in a limited number of sectors. However, the admission of these countries would not in itself undermine the CAP. Enlargement does, however, add another straw to the load the camel already has to bear. The CAP already shows signs of its inadequacy. If the accession of new members precipitates a freedom of thought which can contemplate new ways of solving familiar problems, then both new and old may gain in an EC of Twelve.

D. BIEHL

THE IMPACT OF ENLARGEMENT ON
REGIONAL DEVELOPMENT AND REGIONAL POLICY
IN THE EUROPEAN COMMUNITY

REGIONAL DISPARITIES AND THEIR MEASUREMENT IN THE EC
OF NINE

1. Compared with public interest in the functional and personal distribution of welfare, income or wealth, public concern with regional inequalities is a relatively recent phenomenon. It seems that in most developed countries, regional policy measures in order to correct interregional disparities have been applied in a systematic way only after the first, in some countries even only after the second world war.

I think that mainly two reasons are responsible for this phenomenon:

— First, especially up to the second world war, “nationalism” seems to have been dominating “regionalism” as a political force. Even until nowadays, regional problems in at least some countries are linked with some type or other of regional resistance to central government policies.

— Second, the available information, especially statistical data, on regional development and interregional disparities have been and are still relatively scarce.

Also as far as European integration is concerned, the regional problem relatively late became a policy issue on the Community level. Sectoral and national market integration had the priority in the first period of European integration, and it is only since 1975 when the Regional Fund had been created that the Community is able to spend money explicitly for regional policy purposes.

2. Regional inequalities can be described in relation to a number of different goals. Frequently, these goals are summarized to an employment goal and an income goal.

3. The *employment goal (EG)* is sometimes reduced to simply meaning open or registered unemployment. If one refers to regional data for the nine member countries (EC 9) for which statistics are available, even in such an economically good year like 1973, regional unemployment rates scatter considerably:

	National Average	Regional Rates	
		lowest	highest
1. Germany (G)	0.5	0.1	2.7
2. Luxembourg (L)	0.6	—	—
3. Denmark (D)	1.0	—	—
4. Belgium (B)	1.7	0.8	2.8
5. France (F)	1.9	0.5	4.6
6. Netherlands (N)	1.9	1.7	2.5
7. United Kingdom (UK)	2.2	1.1	4.9
8. Italy (I)	4.2	0.8	10.2
9. Ireland (Ir)	6.3	—	—

Source: Own calculations, based on EC Regional Statistics 1973/74, Table 19, pp. 250 ff.

But unemployment rates are too narrow a measure as to be able to describe the general employment situation. First, unemployment is a typically short-term influence indicator; and second, the EG has to be quantified in relation to the overall supply and demand for labour. Labour supply has in addition to be defined as *potential* supply and then to be compared with *actual* labour demand. This approach takes note of the fact that there are also types of disguised or hidden unemployment which show up as differences in labour force participation rates and furthermore, if data for real labour market regions would be available, as differences in regional out- and immigration.

Although actual labour force participation rates are influenced by the age and sex group structure of a given population, so that in order to arrive at a really comparable measure, fictive participation rates for populations with equal age and sex group pattern would have to be calculated, these figures nevertheless can be used as a first crude indicator for regional differences as to the rate of utilization of potential regional labour force. Potential labour supply

Labour Force Participation Rates 1973

	National Average	Regional Rates	
		lowest	highest
1. Denmark	47.9	—	—
2. UK	44.8	39.7	47.1
3. Germany	42.4	35.6	46.9
4. France	41.7	36.2	48.1
5. Luxembourg	38.9	—	—
6. Belgium	37.4	33.1	42.9
7. Ireland	36.4	—	—
8. Netherlands	35.0	31.2	36.6
9. Italy	33.2	26.6	39.3

Source: EC Regional Statistics 1973/74, Table 9, pp. 186 ff.

figures could e.g. be calculated through applying average *national* participation rates, or labour market participation rates of economically more developed *regions* of the same national economy. The resulting potential labour supply figures can then be compared with actual labour demand, measured in terms of existing jobs or actual employment opportunities in the regions; the difference between the two figures would then represent a “*job deficit*” or a “*job surplus*”. Actual unemployment figures in an economically weak region can differ from the job deficit figures because a large job deficit and large job surpluses in other regions will produce net outmigration and lower actual labour force participation rates.

4. Using the job deficit or surplus as an indicator for the realization of the EG also requires that an adequate and compatible set of criteria be used for defining regions. From the point of view of the EG, an optimal regional breakdown of a national or community economy is one which is based on the concept of a *labour market region (LMR)*. LMRs are characterised ideally as an area dominated by a large urban labour market centre which usually has an excess job supply, because the number of jobs offered in the centre exceeds the demand for jobs of the respective urban population. As a consequence, a large number of people living in the neighbouring local communities commute daily from these localities into the urban centre. If all local communities from which people out-commute towards the urban centre are allocated to this

centre, a LMR ideally would be defined as a region with zero net commuting beyond its borders. In reality naturally, this criterion can only be met approximatively.

In addition, there exists a typical *hierarchy of urban centres* and of LMRs, according to the central place theory or regional market network approach developed by Christaller and Lösch.¹ In a federally organized country like e.g. Germany, labour market centres of the highest rank are Munich, Stuttgart, Frankfurt, the Ruhr-area, Hannover and Hamburg. But inside these LMRs exist at the same time smaller labour market centres with smaller LMRs. In a more centralistically organized country like France or the UK, the top level LMR would be the one of the national capital, i.e. Paris and London. In each case, a higher ranked and larger LMR consists out of several smaller LMRs, thus creating the mentioned hierarchical structure. If ever a specific labour market structure for analytical or policy purposes is chosen, the size of the resident population can be looked upon as an indicator of the potential regional labour supply.

5. As far as the *income goal (IG)* is concerned, one has to be careful, too, in defining and measuring it adequately. If one uses the available statistical data in order to get a first crude impression as to regional disparities, the following picture arises:

Regional Income per Capita (IPC) Disparities 1970
(All figures in DM, based on average exchange rates of 1970)

	National Average	Regional IPC	
		highest	lowest
1. Denmark	11 530	—	—
2. Luxemburg	11 440	—	—
3. Germany	10 880	17 480	6 680
4. France	9 940	14 750	7 060
5. Belgium	9 120	10 890	6 540
6. Netherlands	8 380	10 010	6 400
7. UK	7 650	8 790	6 270
8. Italy	6 150	8 450	3 220
9. Ireland	4 810	—	—

Source: Own calculations, based on EC Regional Statistics 1973/74, Table 26, pp. 292 ff.

¹ Cf. Walter Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland* (English translation edited by Carlisle W. Baskin, Central Places in Western Germany, Englewood Cliffs, N. J.

These figures are defective in several respects. First, if one uses current exchange rates in order to get regional IPCs valued in a national currency (DM), it is implied that these figures are looked upon as if the different regional IPCs would be spent in Germany. This naturally distorts the comparison, because consumption patterns and relative prices differ considerably. Second, if figures of the national accounting systems are used, regional disparities appear larger as they really are, because these figures only include pecuniary income elements but exclude elements like fresh air and clean water, low noise and low congestion, i.e. the quality of the "environment" and the benefits drawn from it. In economic terms, these IPCs are based on *private* costs and benefits evaluations and do not take account of *social* or *public* costs and benefits. In addition, these figures are systematically biased as far as the relation between IPCs in industrialized and in agricultural regions are concerned, because the normal base for evaluation are *final consumer prices*, whereas income estimates for farmers are usually based on *producer* prices which are generally lower.

Despite these deficiencies, IPC values are still the only measure available for describing interregional welfare disparities. They can be used as long as one is aware of the fact that they exaggerate the existing differences; the "true" disparities nevertheless are certainly strong enough so as to produce public concern.

If a simple mini-max-ratio (MMR) is used as a crude measure, the highest IPC (17 480 DM in Hamburg) is more than five times the lowest IPC (3 220 in Calabria).² National IPC differences are highest in Germany (1:2.6) and in Italy (1:2.4). A more differentiated measure of dispersion like the weighted coefficient of variation yields the following values:

UK	N	B	G	F	I	EC 9
12.04	14.13	16.17	18.43	25.34	27.61	29.69

1966); August Lösch, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Eine Untersuchung über Standorte, Wirtschaftsgebiete und Internationalen Handel (English translation available of the 2nd German Edition under the title: *The Economics of Location*, New Haven and London, 1954). Among more recent contributions, see Allan Pred, "The Location of Economic Activity since the Early Nineteenth Century: A City-Systems Perspective", -in: Bertil Ohlin et al., *The International Allocation of Economic Activity*, London 1977, pp. 127 ff., and the subsequent discussion.

² These figures, like the following ones, are also influenced by differences in the size of a country and the size of its regions: the larger a country and the higher the number of

These figure shows that the relative variation for all regions of EC 9 is not significantly larger than for single countries like Italy and France.

6. The distinction between private and social costs and benefits is important because the differences between the two types of evaluation are not the same for all regions. One reason for this is that regions have different degrees of agglomeration, i.e. economic activities and population are differently concentrated in space. As a consequence, some highly agglomerated regions may already be "over-agglomerated" or "over-congested," measured in terms of *social* costs and benefits, whereas there may be still a net positive gain as far as *private* costs and benefits are concerned. Because private decisions are based on private cost and benefit calculations, such an over-agglomerated region will still grow and increase its concentration although the optimal social allocation of resources is already distorted. To the extent that an economy has both under-agglomerated and over-agglomerated regions—which is what can normally be expected—a resource transfer through public policy measures from the highly agglomerated to the less agglomerated regions can therefore not only be justified from the point of view of social equity or distributional considerations, but already from the point of view of optimal allocation: real growth and therefore real income per capita will be maximized. Only if resource transfer exceeds the volume justifiable in relation to the divergence between private and social costs and benefits, will the additional resource transfer reduce real income per capita.³

regions considered, the larger will be the IPC differences. If size (population or surface) is used as a weight in calculating weighted measures like coefficients of variations, this influence is partly compensated for.

³ The proposition that normally any country and especially larger economic communities have at the same time under- and over-agglomerated regions, could be disputed with the argument that as long as there is no commonly accepted indicator for measuring agglomeration, it is also not possible to *prove* the existence of over-agglomeration, even if it is accepted that the degree of agglomeration—measured in whatever terms—may be *different* between regions. But this would only be valid as long as there exist no laws or regulations fixing maximum pollution, noise or congestion levels and as long as all regions would stay *below* those levels.

THE REGIONAL DEVELOPMENT POTENTIAL APPROACH AND ITS
POWER TO EXPLAIN INTERREGIONAL DISPARITIES

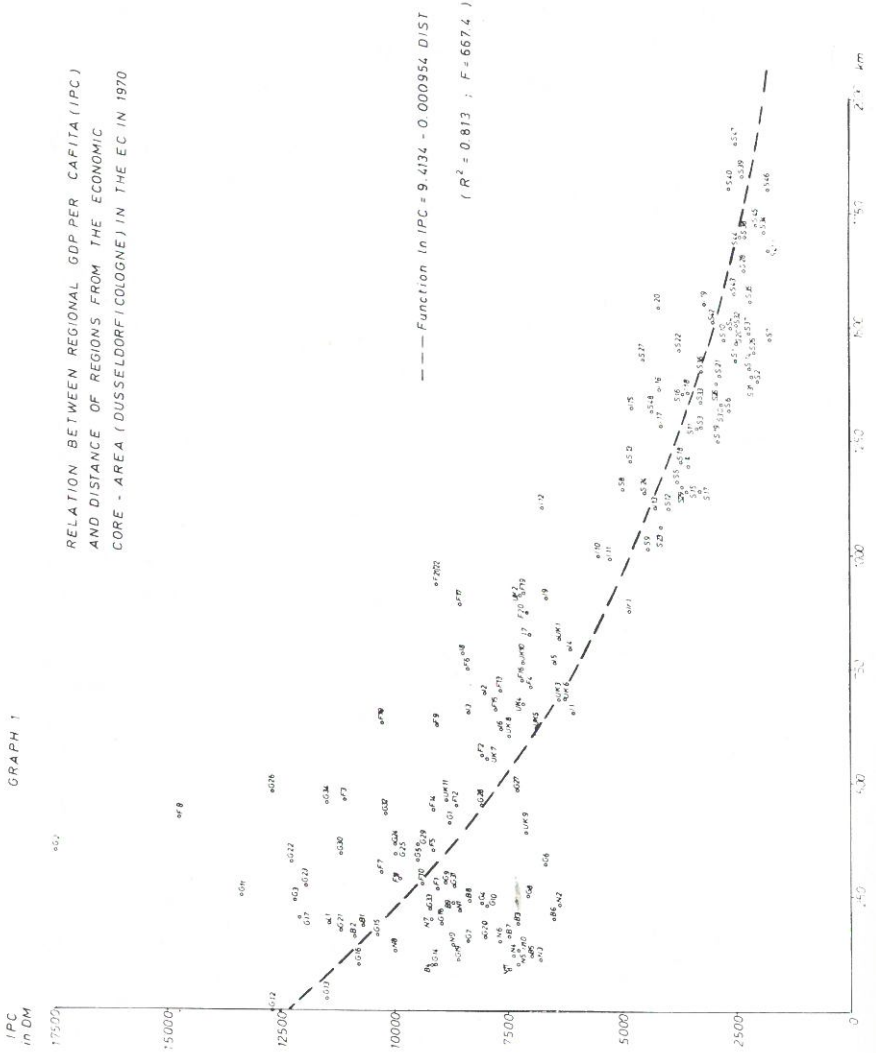
7. Agglomeration can be considered as representing one important determinant of the *regional development potential*. From a broad view, besides agglomeration other determinants like the geographical location of a region in relation to the dominant centres of world economic activity, the existence of natural resources, the sectoral structure of an economy, the public or social overhead or infrastructure equipment, and others, can be considered to belong to this category. This approach can be labeled as the "resource endowment approach" well known in international trade theory through the work of Heckscher and Ohlin.

The difference between the type of resource endowment approach presented here, and the usual variant in the context of the international trade theory is that the latter theory normally only considers relatively mobile, divisible and substitutable factors of production like private capital and private labour as determinants of comparative advantage. From the point of view of the newly developed regional development potential approach, it is on the contrary the relatively immobile, undivisible and less substitutable resources which determine regional development potential.⁴ The basic reasoning is that only those resources which are regionally "fixed"—i.e. the relatively immobile resources—and which—due to their indivisibility—have possibly unused productive capacities can really be considered as determinants of regional potential income. Factors of production like private capital and especially highly qualified and skilled types of labour are so mobile that already small differences in real income or job opportunities may produce in- and outmigration of these factors to other regions.

8. Some of the propositions derived from the regional development potential approach have already been tested empirically.

(a) As far as geographical *location* of a region is concerned, Graph 1 illustrates a cross section regression analysis of the basis of data for 156 regions of 8 EC member countries (Denmark excluded because regional IPC-figures are not available) and Spain in 1970. As can be seen from the diagram, regional income per capita is

⁴ Cf. Dieter Biehl *et al.*, *Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials* (Determinants of Regional Development Potential), Kieler Studien 133, Tübingen 1975.



lower, the larger the distance between the respective region and the area of Dusseldorf/Cologne in Nordrhein-Westfalen, the region with the highest income per capita besides the—relatively isolated—city state of Hamburg. The air distances are used as an indicator for the economic costs of transporting informations, services and material products through space (“communication costs”). The coefficient of determination of this regression function, which is 0.81, increases if population density as an indicator for agglomeration benefits is included as a second explanatory variable. The latter fact shows that growing agglomeration increases the income per capita to the effect that a more distant, but at the same time more agglomerated region has a higher income per capita than an equally distant, but less agglomerated area. In order to test also for the economies of scale linked with the size of regions, total population can be added as a third explanatory variable for estimating regional IPCs. This multiple regression function yields a R^2 of 0.86, with all three explanatory variables being significant at the 1 % level.⁵

(b) The proposition that differences in *public infrastructure* equipment also represent an important development potential determinant, has been tested for German labour market regions.⁶ With 1970 data for seven large infrastructure categories (roads and railways as indicators for transportation infrastructure; gas and electricity supply respective networks as indicators for energy potential; sewage and freshwater systems, central heating networks and other indicators for housing infrastructure; hospital beds; places in all types of educational institutions), it had been shown that there is a significant, also somewhat weak relationship between infrastructure equipment and income per capita. The coefficients of determination in these regression analyses are lower compared with the above mentioned ones.⁷ The reason for this is that if one starts from the assumption that infrastructure equipment are to a large extent indivisible types of public factors of production, then one cannot expect a very strong correlation between physical indicators for infrastructure *capacity* and *actual* income per capita, but only between actually *used* capacity and actual income. Independently from the regression results, the fact that for the first time infrastruc-

⁵ Cf. the Appendix by Dieter Biehl and Urban A. Münzer.

⁶ Due to data difficulties, this approach has not yet been applied to other European regions.

⁷ The adjusted R^2 measures vary between 0.40 and 0.50 for regression functions with significant explanatory variables at the 5 % level.

ture equipment data were systematically collected and analysed for the German LMRs gave the opportunity to measure the differences in infrastructure equipment between regions. If simple physical infrastructure capacity indicators like infrastructure category per capita and/or per surface area (space) are used, the differences are as follows:

— As far as *hospital beds* are concerned, the best equipped region (Bochum) has an index of 475, the worst equipped region (Freudenstadt) only an index of 19 (100 = German average equipment); the mini-max-ratio (MMR) is 1:24.

— *Housing infrastructure* equipments reach an index of 336 (Essen) for the best and of 34 (Cham) for the worst equipped region; the MMR is 1:10.

— *Railway networks* differ between 237 (Dortmund) and 37 (Zweibrücken); the MMR is 1:7.

— *Educational infrastructure*, ranging from primary school places to university study places, has index figures of 517 (Bochum) and 61 (Herzogtum Lauenburg) with a MMR of 1:8.

— Far more the smallest disparities had been found as to *road equipment*: Here, the best equipped region has an index of 191 (Essen), compared with the worst equipped one of 91 (Pirmasens); the MMR being only 1:3.

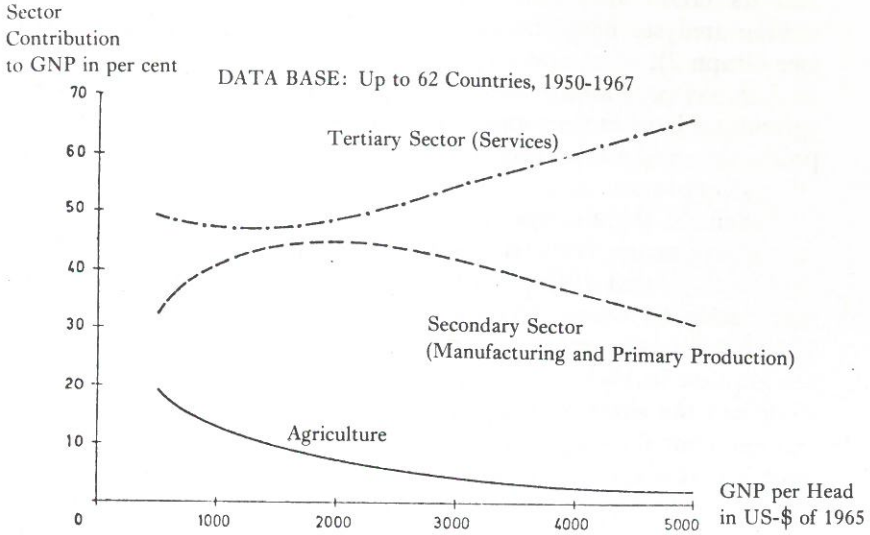
— The disparities for *all infrastructure equipment categories* taken together yield a maximum index of 328 (Bochum) and a minimum index figure of 58 (Idar-Oberstein) and consequently a MMR of 1:6.

The corresponding gross regional product figures for the highest and the lowest income per capita regions are 6800 DM (Soltau) and 19 200 DM (Essen); the MMR here is only 1:3. This shows that the disparities as to infrastructure equipment are larger compared with the resulting income per capita differences.⁸

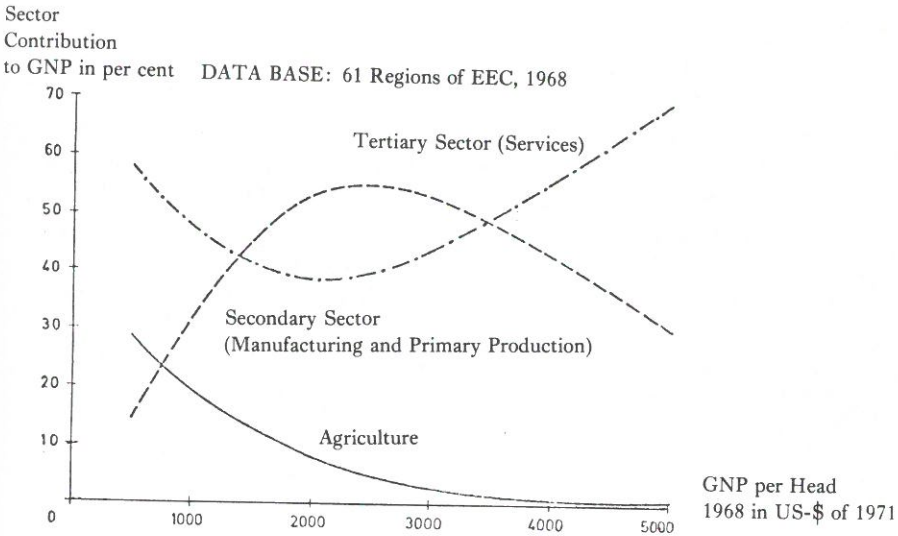
(c) *Sectoral structure* has also been considered as an economic potential determining factor. The idea behind this proposition is that there exist typical relationships between the relative size and the percentage contributions of the three large economic sectors

⁸ Cf. for these figures Dieter Biehl *et al.*, Das Entwicklungspotential der Regionen in der Bundesrepublik Deutschland auf der Basis ihrer Ausstattung mit Potentialfaktoren (The Development Potential of Regions in the Federal Republic of Germany on the Base of their Potential Factor Equipment), final report of a research project on behalf of the Minister for Economics and Transportation of Schleswig-Holstein, Kiel 1976 (unpublished). Estimates for 1966 are also to be found in Dieter Biehl *et al.*, *Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials*, Kiel 1975.

GRAPH 2 DIRECTIONS OF SECTORAL CHANGE



Source: G. Fels, K.-W. Schatz und F. Wolter, Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 106 (1971), Heft 2, S. 240-278.



Source: D. Biehl, E. Hußmann, S. Schnyder, Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *Die Weltwirtschaft*, Heft 1/1972, S. 64-78.

(agriculture, industry, services) of a regional or national economy and its GDP. International and interregional time series/cross section analyses have shown that the typical pattern is as follows (see Graph 2).

— Regions or countries with a high percentage contribution of agriculture have at the same time a relatively low share of industrial production and a relatively high share of services, and the resulting IPC is very low.

— When the share of agriculture decreases, the contribution of the secondary sector increases and the service sector contribution decreases, so that IPC raises. The percentage contribution of the manufacturing sector reaches a maximum at an IPC of about 2000 US \$ in the international and 2500 in the interregional cross section case in 1968.

— When the share of agriculture is decreasing still more, the percentage contribution of the secondary sector decreasing, too, and only the tertiary sector contribution increasing, IPC raises still more.

All this can be interpreted to mean that in order to reach a desired level of income per capita, a specific relationship between the pattern of sectoral contributions to GNP is required. Or to put it in other terms: A region with a "bad" sectoral structure will not succeed in attaining a higher IPC, because this would presuppose a significant change in its sectoral structure.⁹

These informations may suffice in order to illustrate the proposition that the relative resource endowment of a region, with resources ranging from geographical location, agglomeration and infrastructure equipment to sectoral structure, determines the regional development potential or the potential income per capita.

9. *Differences in actual IPCs* are not only determined by the relative equipment, but also by other factors. As already mentioned, one has to take into account that actual income also depends on the

⁹ As Graph 2 shows, the relative maxima and minima of the three sectoral curves are more pronounced in the regional compared with the national case. But it has to be considered that in the national case, the curves are influenced by the fact that the data used represent a pooled time series/cross section analysis (data had been used for the period 1950-1967), whereas in the regional case, due to lack of data, only simple cross section analysis for one year could be done. It seems nevertheless plausible to assume that even with a similarly pooled time series/cross section analysis in the regional case, the relative maxima and minima will be more pronounced, the smaller a region: regions are more clearly characterisable as being "agricultural", "industrialized" or based on services; and towns or local communities still more clearly. On the other hand, countries with a large number of different regions will show a more "balanced" sectoral pattern.

rate of utilization of a given regional resource capacity. As far as the labour force is concerned, this can be simply seen from the fact that poor regions normally also have relatively low participation rates, if biases as to the only partially employed family members in agricultural regions are taken into account, and that richer regions have higher participation rates. The same seems to be true as far as the utilization of the other resource categories is concerned.

The question then is what makes regional rates of capacity utilization differ—why do not all regions have the *same* rate of capacity utilization? The answer to this question has to do with the relationship between the above mentioned determinants of regional development potential, the relative immobile, undivisible, and non-substitutable resources on the one hand, and the usual factors of production like private capital and qualified labour, which are relatively mobile, divisible and substitutable. In order to fully exploit the income potential of a given regional resource endowment, the regional resources have to be combined with those mobile factors of production. But these mobile factors of production can only be attracted towards and used inside a region if this region is able and willing to pay a factor reward which is compatible with the rewards paid in other regions competing for the same factors of production, especially for the most mobile one, private capital. As a consequence, a specific benefit/cost-relation becomes crucial for the transformation of potential into actual income: The “efficiency wage” of Keynes or the so-called productivity-real wage relationship.¹⁰

The basic rationale behind this relation is that a given regional development capacity will *actually* only be used if the marginal return of a combination of these regionally fixed resources with the mobile factors of production exceeds the cost for these mobile factors. Since on the one hand, private capital—especially private savings or bank credits—is the most mobile factor of production, and because on the other hand, labour is the only factor which, during economic development, receives increasing returns because of its peculiar character (being a combination of “natural” labour and increasing units of human capital), the usual investment return

¹⁰ According to Kaldor, the notion of “efficiency-wage” has been coined by Keynes; cf. Nicholas Kaldor, “The Case for Regional Policies”, *Scottish Journal of Political Economy*, 1970, p. 342 f. The Productivity-real wage relationship, which is simply the reverse of the efficiency wage, has been used by Herbert Giersch; cf. his “Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion” (Employment Policy without Money Illusion), *Die Weltwirtschaft*, 2/1972, p. 128 f.

calculation can be reduced to a comparison of the overall resource productivity—that is the marginal value product of all factors of production concerned—in relation to the costs of labour.

10. If regional resource endowments differ, the consequence for the productivity-wage relation is now clear: The higher the resource endowment per inhabitant or per job, the higher can be the wage or labour cost. Or to put it otherwise: If the regional resource endowments differ, all regions can nevertheless have a favorable productivity-labour cost relation, if labour costs differ proportionally. But if, as is the case in reality, trade unions and entrepreneur associations in a bargaining process fix almost uniform wage levels throughout a country, then the existing disparities in resource endowment must produce also different productivity-wage relation: With uniform wage rates over all regions, the better equipped regions are still able to attract and remunerate mobile factors of production in order to optimally utilize their resource capacities, whereas the poorly equipped regions cannot compete with them. As a result, high employment, perhaps even over-employment together with high in-migration and high IPCs in the better equipped regions are to be observed side by side with under-employment, out-migration and low IPCs in the other regions.¹¹

THE INTERREGIONAL REDISTRIBUTIVE POWER OF NATIONAL PUBLIC FINANCE SYSTEMS

11. It is taken for granted that it is not possible for a political system of the democratic western type to directly interfere with the regional wage bargaining process in the labour market, in order to bring regional wages in line with the relative resource endowments of regions and with the so determined potential productivity. The only legitimate power to interfere with private decisions normally is to tax and to spend. There remain therefore two possibilities for policy action, both of which start from one of the two elements of the productivity-wage-relation: to tax better equipped regions and

¹¹ Note that this outcome is independent of whether in the poorly equipped region the labour costs are *absolutely* higher compared with potential productivity or not: Even if the productivity-wage relation in these regions is still greater than one, then there will be still a much better productivity/wage relation in the better equipped regions.

to use the revenue either in order to subsidize *wages* or to subsidize *resource equipment* in less endowed regions.

A closer inspection shows that the two strategies are not equivalent. For a large country with large differences as to regional resource equipment, it will presumably not be possible to levy so much taxes that the gap between productivity based and actually bargained wages could be completely filled. The first strategy therefore runs the risk that trade unions and entrepreneurs in the regions to be subsidized "consume" all the subsidies to the effect that only already *employed* persons profit through higher wages out of the subsidies. This would admittedly increase the *statistical average IPC* in that region, but would not increase *employment*. Furthermore, the *intra-regional income distribution* in the subsidized regions would be worsened, because the already employed persons would receive higher wages, whereas the formerly unemployed—openly or disguisedly—would not have better chances to get a job and consequently an income. The second strategy, however, would be more successful: it would first deal directly with the *causes* of disparities as far as regional resource endowment is concerned; and it would second, improve the relative resource equipment per capita to the effect that *additional* employment is created. At the same time, IPCs would rise, because now more people would be employed compared with the wage subsidy strategy. As a result, the resource endowment subsidization strategy would not only improve the attainment of the IG like the other strategy, but in addition improve the EG.

12. Taxing the "rich" and subsidizing the "poor" is at the same time a *redistributional* strategy. Although the taxes raised are spent in order to improve *resource allocation*, the tax system needed for financing this strategy clearly has to be progressive and therefore redistributive. The overall strategy in the second case, therefore, presents itself as a combination of allocational and redistributional goals. I should like to call it accordingly a *redistribution oriented allocational strategy*. This, I think, is the only appropriate strategy for regional development purposes.

But in order to get such a strategy politically accepted and applied, one very important precondition has to be fulfilled, namely that voters, parties, parliaments and governments of the country considered in their majority agree that overall welfare is increased if the national tax system is progressive and, in addition, that the funds raised are redistributed between regions in the way

explained. Generally, this precondition can be considered to be fulfilled inside a long established national society based on common history, culture and socio-political values. In turn, such a situation on the one hand has been brought about through a common decision-making system and, on the other hand, has allowed that such a common decision-making system could have been established at all. One can therefore argue that the degree of "solidarity" needed in order to establish a broad based redistributive tax/expenditure system depends on the intensity of commonly shared values on the one hand, and on the possibility to influence the decisions as to the specific character of that national tax/expenditure system through adequately designed political institutions.

13. To what extent politically mature and stable societies succeeded in establishing interregionally redistributive tax/expenditure systems can be seen from a brief analysis of existing public finance systems. If one accepts the calculation procedure used in a Working Paper of the "Study Group on the Role of Public Finance in European Integration" (so-called MacDougall-Report),¹² the interregional redistributive power is relatively strong. For the five Federations and the three unitary States analysed there, the percentage degree of reduction in interregional income differences is 40 % on average, the average for the Federations being 35 % and for the unitary States 46 % (see Table 1).

These results have been reached with budgets which channel between 19.3 % of Gross Domestic Product (Canada) up to 35.7 % (Italy) through central or federal government budgets, and between 27.9 % (Australia) and 41.5 % GDP (United Kingdom), if all levels of government are considered.¹³

Two remarks may be helpful in order to avoid erroneous conclusions from these or similar figures:

— A higher redistributive power in the case of the unitary States does not necessarily mean that these countries have lower interregional IPC disparities. Mini-max-ratios and Gini-coefficients for interregional income distributions in the coun-

¹² Cf. Commission of the European Communities (Ed.), Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Brussels, April 1977, Vol. II, pp. 123 ff.

¹³ MacDougall-Report, p. 128, Vol. II.

TABLE 1

The Overall Redistributive Effect of Public Finances in Major Federations and European Central States

(Percentage degree of reduction in inter-regional income differences)

	Redistributive Power Average of individual regions' reduction in per capita income differences (regions <i>unweighted</i> by population)	Change in Gini- Coefficient of regional income inequality due to public finances (regions <i>weighted</i> by population)
<i>Federations</i>		
Germany	29	39
Australia	53	53
Canada	32	28
USA	28	23
Switzerland (1)	(22)	(10)
Average of federations (2)	35	36
<i>Unitary States</i>		
France	54	52
Italy	47	44
United Kingdom	36	31
Average of unitary States	46	42
Average of federations and unitary States (2)	40	39

(1) Excluding social security.

(2) Excluding Switzerland because of incomplete data.

Source: MacDougall-Report, op. cit., p. 127.

tries studied show lower IPC differences for the Federations and higher for the unitary States.¹⁴

— The findings can also not be summarized by the proposition that a strong central government is needed with large tax and spending powers to secure the desired degree of redistribution. Since redistribution in itself is only an instrument used in order to maximize welfare, such a conclusion would only be justified if all

¹⁴ MacDougall-Report, p. 124, Vol. II, and p. 27, Vol. I.

public sector activities were exclusively based on those types of "public goods" the benefits of which are evenly spread over total national territory. But servicing areas of public services differ; street-lighting e.g. is of only local, health and educational facilities may be of regional importance, and only services like national defense, foreign service and currency policy may be of true "national" coverage. Accordingly, differing servicing areas are one of the important arguments for a federalist government organisation; the other one being the possibility of different regional preferences even as far as *equal* levels of *national* services are concerned.

Apart from these qualifying considerations, the general conclusion seems nevertheless acceptable that public finance systems in developed societies can be used—and are actually used—in order to reduce otherwise arising interregional IPC disparities, and that the use of this instrument presupposes a common set of values, preferences and a common political decision-making organisation.

INCREASES IN REGIONAL DISPARITIES DUE TO ENLARGEMENT

14. The theoretical considerations and the figures presented suggest:

- that there exist important interregional disparities both as to the EG and the IG inside each member state and especially across the EC9 which obliged governments and, more recently, also the European Commission to engage in regional policy;
- that these disparities can be traced back to differences in relative resource endowment, whereby "resources" have to be defined in a special sense, namely covering relatively immobile, undivisible and not substitutable determinants, reaching from regional location up to public infrastructure equipments;
- that these disparities would be still larger, if the public finance systems in the member states would not exhibit considerable interregional redistributive power far beyond special regional policy measures.

The question now is to what extent the interregional distribution of employment opportunities and the interregional income distribution would be aggravated through enlargement of the Community.

15. Let us take first a *simple static-statistical approach*: What can be said about the existing interregional disparities inside the three

TABLE 2
Regional IPC of EC9 and the candidate Countries 1970⁽¹⁾
 — in DM and exchange rates of 1970 —

	Average IPC	Regional IPC		MMR	UCV	WCV
		Lowest	Highest			
G	10 880	7 090	17 480	1 : 2.5	21.2	18.4
F	9 940	7 060	14 750	1 : 2.1	19.5	25.3
B	9 120	6 540	10 890	1 : 1.7	17.5	16.2
N	8 380	6 400	10 010	1 : 1.6	13.5	14.1
UK	7 650	6 270	8 790	1 : 1.4	10.8	12.0
I	6 150	3 220	8 450	1 : 2.6	27.8	27.6
EC9 ⁽²⁾	8 700	3 220	17 480	1 : 5.4	27.6	29.7
Spain	3 300	1 750	4 940	1 : 2.8	28.5	30.7
EC10	8 060	1 750	17 480	1 : 10	43.6	37.4
Portugal	2 430	1 890	2 810	1 : 1.5	11.0	10.6
EC11	7 910	1 750	17 480	1 : 10	47.2	39.5
Greece	3 600	1 760	5 510	1 : 3.1	26.0	34.9
EC12	7 780	1 750	17 480	1 : 40	51.4	40.7
Turkey	1 010	510	1 650	1 : 3.2	30.8	32.2
EC13	7 070	510	17 480	1 : 34.3	61.4	51.8

⁽¹⁾ IPCs for Portugal, Greece, and Turkey are own estimates. Cf. the Appendix by Dieter Biehl and Urban A. Münzer.

⁽²⁾ Including Denmark, Ireland and Luxemburg, for which no regional IPCs are available.

Source: EG Regional Statistics 1973/74, Banco de Bilbao, Renta nacional, 1971; own calculations on the basis of 1970 exchange rates.

candidate member states Greece, Portugal, Spain and Turkey,^{14a} and what can be said about the changes in the overall regional situation with the aid of the already used simple interregional disparity measures for the enlarged Community?

As far as statistical data are concerned, regional IPC figures seem to exist only for the 50 provinces in Spain, but not for the three other countries. The Spanish figures scatter around a regional average of 3300 DM for 1970, with a lowest value of 1750 DM and

^{14a} Turkey is included in the discussion because it presumably will be one of the next applicants for membership in the near future.

a highest of 4940 DM. Compared at the basis of the crude MMRs, the Spanish value of 1:2.8 seems not to be significantly different from the values for Italy (1:2.6) and for Germany (1:2.5), if one takes into account that the Spanish regions, on average, are considerably smaller in relation to the Italian and German ones (0.7 million inhabitants in Spain; 2.8 million in Italy and 1.8 million in Germany), and in relation to an average EC9 region (1.6 million).

A similar picture is described with the more differentiated measure, the coefficient of variation (CV). The two values for Spain, the unweighted coefficient of variation (UCV) of 28.5 and the weighted coefficient of variation (WCV) of 30.7, show that the interregional income distribution is slightly more unequal than the one in Italy and considerably more unequal compared with Germany. In addition, a comparison of the two measures allows a conclusion as to the relative deviation of the regional IPC figures from the national average and the importance of this deviation in terms of the population percentages concerned. In France e.g., the significantly higher value for WCV (25.3 against 19.5) indicates that a relative large number of people have IPCs strongly differing from the average, whereas in Germany, the fact that UCV with 21.2 exceeds the weighted value of 18.4 means that the percentage of total German population having relatively high or relatively low incomes is considerably smaller to the effect that the weighted figure is lower than the unweighted one.

But what is important as far as the overall regional disparities inside a Community including Spain are concerned, is that the average regional IPC in Spain is about the same as the lowest regional IPC in Italy (3300 compared with 3220 DM), and that the poorest region in Spain has even an IPC as low as 1750 DM. The MMR for the EC10 including Spain therefore deteriorate to 1:10, the figures for UCV and WCV being 43.6 and 37.4. Again, the fact that the population of the poorest Spanish regions is relatively low, makes that the WCV figure does not increase so drastically compared with the UCV one.

16. As already mentioned, regional data for Greece (Gr), Portugal (Po) and Turkey (Tu) are not available. To fill this gap, the development potential approach has been used in order to estimate the dispersion of regional IPCs around the known national IPCs of the three countries concerned.¹⁵ The results are shown in Table 2.

¹⁵ Cf. Appendix.

These figures suggest that the Greek situation may be comparable to the Spanish one, whereas the Turkish regional IPCs are clearly lower.

If the first two countries enter together, the number of regions with well below EC average IPCs would increase accordingly. Due to its small size and the relatively small IPC differences, the entry of Portugal would not change the picture drastically. For EC12 (with Spain, Portugal and Greece), the IPC spread now ranges from 1750 DM to 17480 DM with an MMR still of 1:10, an UCV of 51.4 and a WCV of 40.7. But if also Turkey joins the EC, the interregional income distribution in an EC12 would experience an additional substantial worsening. In the latter case, the lowest regional IPC now being 510 DM as estimated, the MMR would rise to about 1:34, and the WCV values would reach about 51.8.

These figures should not only be compared with those for interregional differences inside the EC9, but also with MMRs describing international disparities between developing countries and industrialized countries worldwide. If one contrasts e.g. average IPCs 1968 for Latin American countries on the one hand and the group of the developed industrialized countries on the other hand, a MMR of about 1:5.3 would result. For a comparison between Asian developing countries and the latter group the MMR would be 1:6.4, and 1:11 would be reached if all developing countries for which data were available in 1968 are confronted with the industrialized countries' group.¹⁶

17. So far, emphasis was on the IG. But especially if enlargement is considered, the EG should become a higher priority. The reason is that the underutilization of potential labour force in the four candidate countries seems to be significantly greater than in the EC9. This can be seen from the low labour force participation rates and from the large emigration numbers.

Referring to what has been explained above as to the sectoral economic structure as a determinant of regional development potential, an investigation into the shares of the three sectors shows the differences which exist in this respect. In order to draw conclusions as to the EG, the following figures pertain to employment shares in total civilian labour force.

¹⁶ Cf. Dieter Biehl *et al.*, Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (On Regional Income Distribution in the European Economic Community), *Die Weltwirtschaft*, 1/1972, p. 64 ff.

	Labour force participation rates 1970	Emigrants per 1000 of population
Gr	41.4	1.04
Po	31.6	0.69
Sp	36.6	0.03
Tu	38.9	n.a.

Source: Participation Rates: OECD Economic Surveys 1972;

Emigrants: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1973, S. 33*.

These figures clearly show the difference in sectoral economic structure between the EC9 on the one hand and the candidate countries on the other. The only exception inside the EC9 is Ireland, where agriculture, too, is of similar importance for employment like in Portugal and Spain. But Greece and especially Turkey rely considerably stronger on the employment opportunities in this sector.

Additional information as to the employment opportunities can be gained if one compares the percentage contribution of the three sectors to GDP on the one hand with the employment shares of the same sectors on the other. If the two shares are equal so that the ratio is 1, productivity is at the same time equal to the national average. A value of < 1 suggests that there is considerable disguised

Sectoral Employment in Per Cent of Total Civilian Labour Force 1970

	Agriculture	Industry	Services
UK	2.9	46.6	50.6
B	4.8	44.7	50.4
N	7.2	41.0	51.8
G	9.0	50.3	40.7
L	11.1	46.5	42.4
DK	11.4	37.4	51.2
F	14.0	38.8	47.1
I	19.6	43.7	36.7
Ir	27.5	30.0	42.5
Sp	29.6	37.4	33.0
Po	33.0	35.7	31.2
Gr	47.2	22.4	30.5
Tu	71.5	11.8	16.8

Source: OECD, Economic Surveys, 1972.

unemployment in the respective sector, whereas values > 1 point to potential employment opportunities. The values for the four candidate countries lie between 0.54 and 0.42 which shows that there is considerable "overmanning" in the agricultural sector of these countries. As far as Turkey is concerned, its value of 0.45 as a relative measure is not so high, but what is important is that more than 70 % of total employment in 1970 is in this sector. In absolute figures, this would be about 9 million people, about half of them would have to be considered as representing that part of the agriculture labour force out of which people emigrating from the agricultural regions to the more industrialized and urban regions would come from.

On the other hand, it has to be noted that Turkey has also the highest ratios for GDP/employment shares in the industry and the service sector, which means that there are potential positive employment opportunities so that the sectoral structure of Turkey may be under strong pressure of change both from the "pushing" factors out of the agricultural and the "pulling" forces into the two other sectors. Although the respective ratios for industry and services with a value of about 2.4-2.5 are extremely high in Turkey, they nevertheless only refer to a small percentage of total employment: about 12 % in industry and 16 % in services. For Portugal and Greece, with about similar ratios for agriculture, the ratios for industry are about 1.2-1.3, and those for services 1.3 and 1.8. They are lower compared with Turkey, but considerably higher than in most countries of the EC, and also illustrate the "pushing" and "pulling" of factors determining structural change. Spain has a ratio of about unity in industry, but a 1.5 ratio in the service sector. In addition, employment shares are relatively high in Spain and Portugal (about 36 %), in Greece still double as large as in Turkey (about 23 %), whereas the employment shares in the service sector are not differing so much, being between 29 and 33 %.

18. With these considerations as to structural change, we leave the simple static-statistical approach. This approach has been based on a simple cross section analysis of statistical data and estimates for 1970. There can be no doubt that on the basis of these figures, the overall interregional disparities have to be qualified as very substantial. But one has to ask first whether there are similar or different development chances and growth rates in the EC9 on the one hand and the four candidate countries on the other hand, before making a final evaluation. The reason is simply the following: If the four

countries would have higher rates of real growth compared with the average EC9, then the interregional income disparities would be reduced in the course of time.

Average Annual Real Growth Rates of GDP in EC9 and Candidate Countries

	B	DK	F	G	I	L	N	UK	Ir
1965 — 70	4.5	4.0	5.8	4.5	6.0	3.4	5.2	2.1	4.0
1969 — 74	5.3	2.9	5.3	3.6	3.9	4.1	4.5	2.7	3.3
	Gr	Po	Sp	Tu					
1965 — 70	7.0	6.2	6.4	6.8					
1969 — 74	5.4	6.4	6.4	6.8					

Source: OECD Economic Surveys

The four countries analysed show significantly higher rates of growth during the period 1965-74. Even if these growth rates will presumably be lower actually and in the next future, this will not only be the case for the candidate countries, but also for the EC9. Above all, abolition of tariff and non-tariff barriers between the EC9 and the four countries will contribute to sustain relatively higher rates of growth in these countries to the effect that the differences in national average IPC will become lower, and consequently also the spread of regional incomes will decrease. In addition, there is convincing evidence from a large number of analysis of developing countries all over the world which engaged in an export-oriented compared with an import-substitution development policy that those countries relatively gained compared with the world average and succeeded in increasing employment and incomes¹⁷. Judged from a *dynamic* point of view, one can therefore safely start from the assumption that international and interregional income and employment differences will be reduced through the process of integration itself.

But this development will, on the other hand, have important repercussions on the national economies and especially on certain regional economies in the EC9 member countries. As the analyses of structural change and changes in the international division of

¹⁷ Cf. e.g. The International Division of Labour-Problems and Perspectives, edited by Herbert Giersch, Tübingen 1974. See, for a short summary, the preface of the editor on pp. VII-XII.

labour show, it is especially the development in the industrial sector of developing countries which is favoured by an export-oriented development policy. According to a classification proposed by Seev Hirsch, the comparative advantages for the developing countries lie mainly in the fields of natural resource based industries (he calls the products of these industries "Ricardo goods"), in labour intensive industries which produce technologically "mature" goods, and even in capital intensive mature goods.

Whereas the comparative advantage of labour intensive goods correspond with the well-known Heckscher-Ohlin proposition, the comparative advantage of capital intensive mature goods is in line with the "product cycle" hypothesis developed by Vernon. That developing countries have comparative advantages in the production of those—at first sight—"capital intensive" goods is explained by the fact that as soon as production technologies are sufficiently developed so as to become importable by developing countries, this will indeed be done, simply because these technologies are "embodied" in the investment goods bought from the more developed countries. The bottleneck factor for development is not the endowment with *physical* production equipment, but the endowment with *human capital* and *labour skills*. As soon as these latter qualifications are not needed because the production technologies are incorporated in the respective investment goods, the human capital constraint is no longer effective; on the contrary, low labour costs now become decisive for a successful export-oriented policy, even in the field of physically capital intensive products.¹⁸

19. On the basis of these dynamic considerations, two propositions regarding change in interregional income disparities can be derived: The first is that to the extent that *national* average IPCs converge because of a positive "latecomer" effect in the four countries analysed, *interregional* income disparities across the Community, will be reduced, too, even if the relative interregional dis-

¹⁸ Cf. Seev Hirsch, "Hypotheses Regarding Trade Between Developing and Industrial Countries", in: *The International Division of Labour* (Editor: Herbert Giersch), pp. 65 ff. See also Dieter Biehl, Ursachen interregionaler Einkommensunterschiede und Ansatzpunkte für eine potentialorientierte Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Causes of Interregional Income Disparities and Starting Points for a Potential Oriented Regional Policy in European Community), in: Hans von der Groeben and Hans Möller, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Vol. 2: *Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum*, Baden-Baden 1977, pp. 86 ff., for a discussion of the importance of these phenomena for regional development.

parities *inside a national economy* will remain constant or deteriorate slightly. The second proposition is that there is some evidence that although—and perhaps even because—developing countries have relatively strong interregional income disparities, these disparities are reduced in the course of their economic development. The reason for this is that there is a sort of “spread” effect as to industrial investment and employment: it starts first in the urban agglomerations of a developing country, but, with strong growth, then spreads to the other regions of a country due to phenomena like overexploitation of the urban labour markets, public infrastructure, equipment bottle necks, rising prices for land, etc.¹⁹

20. Given the strong income and employment disparities as they emerged from the presented 1970 figures, the positive evaluation of economic development and especially ongoing integration naturally cannot reduce these disparities during a relatively short period to levels which actually exist in the EC9 member countries and which would reduce the overall EC disparities considerably. This has at least two important implications:

- Any attempt to enlarge the existing EC9 and to accept new member countries of the type of the four countries analysed will have to rely on market forces, on a positive integration into the international division of labour, both as far as the integration in the Community and as far as the integration in the world economy is concerned. Without reliance on market forces and international division of labour, the task to reduce interregional income disparities only through the working of national and EC public finance system will be bound to fail.
- Ideas where to fix target values for the two goals, the EG and the IG, on the basis of the now existing interregional disparities inside EC9 will have to be modified because of the substantial increase in interregional disparities caused by the acceptance of the new countries. Even with substantial increases in the size of the budget of the European Commission, it would not be

¹⁹ An example of such a development can be seen in Italy: this country, due to its “dualistic” economic structure as far as the relation between the industrialized north and the agricultural south is concerned, previously had a large IPC dispersion, but considerably improved its interregional income distribution between 1960 and 1969: The WCV figures decreased from about 36 to 30 in that period. (Cf. Dieter Biehl *et al.*, *Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, *Die Weltwirtschaft*, 1/ 1972, S. 64 ff.).

possible to reduce the existing disparities up to a level compatible with up to now discussed levels for the EG and IG inside EC9.

21. It is important in this respect to note that a large part of actual EC expenditure, seen from a regional policy point of view, is spent in the "wrong" direction—namely, is going more than proportionally to relatively rich regions instead to the poorer ones inside EC9. This has first to do with the fact that it is not possible to spend all expenditures—even not those of the European Commission—exclusively according to redistributive regional considerations, because public sector activities also have to be oriented at the same time towards the realisation of *allocation* and *stabilisation* goals. But besides and beyond this undisputable matter of principle, the actual expenditure pattern of the EC budget is clearly dominated by agricultural expenditure, representing about 70 %. Agricultural expenditure, in its turn, is dependent upon the existing market regulation systems. Because the large majority of market regulation systems concern products of the richer agricultural regions especially in Denmark, France, Germany and the Netherlands, a large share of actual EC expenditure is to the advantage of relative richer regions inside the EC9, although these regions, from the point of view of the respective *national* economy, may be still among the relative poorer ones compared with the high income urban regions with their dominant industrial and/or service sector activities.²⁰

But a reform of the Common Agricultural Policy (CAP) is not only required because of its substantial adverse effects on interregional income distribution. An additional reason is that this system, in the case of enlargement, would presumably require such high rates of increased spending in the next future that it soon would become politically unbearable for the "net paying" member states. With a reform of the actual CAP, it would on the other hand become possible to increase the interregional redistributive power of the whole EC budget so that the politically feasible increase in EC expenditures in the foreseeable future could be more intensively used for regional policy purposes.

²⁰ To what extent these facts reduce the interregional redistributive power of the EC budget, can be seen from the calculation of the "redistributive power" for the EC budget done by the MacDougall Committee: The redistributed effect has been estimated to be only 1 % (cf. Commission of the European Communities, Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Vol. I, p. 12).

22. This strategy would require changes in the financing of the EC budget, too. The actual financing system seems to correspond more with a *regressive*, and not a *progressive* tax system. This has to do with the fact that revenues come only from tariffs, agricultural levies and a revenue sharing based on the national value added taxation. In order to avoid that poorer regions which should profit from the expenditure side of the EC budget, are not forced to pay through tariffs, levies and VAT revenues a large part, if not the total, of their received subsidies by themselves, the EC revenue system has to be modified. The MacDougall Committee discussed several alternatives in connection with suggestions as to the future development of the European Community and especially of its budget.²¹

23. As far as our issue, regional development and regional policy under conditions of enlargement is concerned, I think that three main conclusions follow :

- First, the enlargement should not be considered as an opposite strategy compared with intensification of integration towards political union. This implies at the same time that the expectations in large quarters of public opinion especially in the candidate member states as to financial transfers should be reduced towards realistic figures. European integration cannot simply mean taxing excessively “the rich” in order to subsidize “the poor”.
- Second, that large regional disparities exist and will still exist also for a long time in future. If the Community enlarges, these disparities will grow due to simple statistical reasons. As a consequence, target values as to the reduction of interregional inequalities, which have been developed for the EC9, will have to be revised downwards so as to make larger disparities acceptable. As I have explained this does not and should not exclude additional and coordinated policies in order to reduce inequalities in relative resource endowments. But this is not a task for a narrow and specialized regional policy in the usual meaning of the word, but calls for a broad approach which takes account of *all* the factors influencing regional development inside a mature economic and monetary union.
- Third, the regional interests inside the Community should get

²¹ Cf. for these discussion and recommendations Col. I of the Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, *op. cit.* (General Report).

the possibility to influence more forcefully, compared with the actual influence on national decision-making, the general political european decision-making process. One very important instrument for this purpose could be the introduction of a "Second Chamber of Parliament" besides the European Parliament, where seats are accorded per region and not according the number of voters, and through which all important decisions affecting regional development would have to pass.²²

24. Although there may exist differences in opinion inside the MacDougall Committee as far as the desirability of a future Political Union in the form of a federation is concerned, I should like to stress that my personal opinion is that the European integration process should develop towards a federally organized political structure, i.e. towards a full Political Union. It will otherwise hardly be possible to find a sustainable compromise between the targets of the populations and the political decision makers in the net paying member states on the one hand, and the net receiving member states on the other. Especially if one tries to draw conclusions from existing national public finance systems for the design of a future EC public finance system, it is simply not possible to abstract from the fact that any national economic and monetary union is supported by a well-developed and adequate political organisation.

Trying to transform the Community into a pure and simple "Transfer Union" would certainly risk to loose soon the support of large political groups and of a large majority of citizens who are still waiting for more political progress in European integration.

²² Cf. e.g. the conclusions and recommendations on "Community Role in Regional Policy", in: Cairncross *et al.*, *Economic Policy for the European Community - The Way Forward*, London 1974, p. 87; Herbert Giersch, "The Case for a European Regional Policy", in: European Communities, *European Economic Integration and Monetary Unification*, Brussels, October 1973, p. 118; Dieter Biehl, "Ursachen interregionaler Einkommensunterschiede und Ansatzpunkte für eine potentialorientierte Regionspolitik in der Europäischen Gemeinschaft, *op. cit.*, p. 98 f.

D. BIEHL
U. A. MÜNZER

APPENDIX TO
"THE IMPACT OF ENLARGEMENT ON
REGIONAL DEVELOPMENT
AND REGIONAL POLICY THE
EUROPEAN COMMUNITY"

The purpose of this appendix is to present the method of estimation used in order to obtain the regional IPC values for those countries, for which statistical figures were not available (Portugal - Po; Greece - Gr; Turkey - Tu).

Following the approach of D. Biehl, E. Hußmann and S. Schnyder,²³ the specific hypothesis underlying the estimation procedure is expressed by the following cross-section relation:

$$(1) \text{ IPC} = f(X_1, X_2, X_3)$$

where

- IPC = regional GDP per capita,
- X_1 = distance from the economic core area
of the Community (Düsseldorf/Cologne),
- X_2 = density of population,
- X_3 = number of inhabitants.

The relation implies that IPC depends first on the distance from the central economic area of the Community in a negative sense: IPC is lower, the larger the distance from that region. The economic reason for this assumption is that communication costs rise with increasing distance (variable X_1). The variable X_2 describes the degree of agglomeration and means that the attainable income per capita is positively correlated with spatial concentration of population and economic activities. Finally, variable X_3 , the total number of inhabitants, is used as an indicator for the size of a region and the economics of scale linked with size.

The stipulated relation (1) has been empirically tested by regression analysis using the ordinary least squares method (OLS), based on the

²³ D. Biehl, E. Hußmann and S. Schnyder, "Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", *Die Weltwirtschaft*, No. 1/1972, pp. 64-78.

statistical data²⁴ for 156 regions²⁵ of the following 9 countries: Belgium, France, Germany, Ireland, Italy, Luxemburg, Netherlands, Spain and United Kingdom.

Among the several types of functions, the following single logarithmic form proved to be the most adequate one:

$$(2) \log IPC = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3,$$

where a, b, designate estimated regression coefficients.

The OLS-estimates for the best fit function are (t-values in brackets):

$$(3) \log IPC = 9.246572 - 0.000890X_1 + 0.000118X_2 + 0.000050X_3$$

(26.127)	(5.657)	(2.844)
----------	---------	---------

$$R^2 = 0.857$$

$$(F = 304,8)$$

The estimated coefficients are statistically significant at the 1 % level and consistent with the postulated relationship. The dominant influence of distance on IPC can be seen from the single regression equation using only distance as the explanatory variable. We obtained the following results (t-value in brackets):

$$(4) \log IPC = 9.4134 - 0.000954X_1$$

(25.834)

$$R^2 = 0.813$$

$$(F = 667,4)$$

Function (4) is also shown on Graph 1.

Using equation (3), the estimated regional IPC figures for the three candidate countries Portugal, Greece and Turkey are presented in column 1 of Table 3.

The aim of this study not being an explanation of the level of regional income in the mentioned countries, but only to give an impression as to the interregional income differences in the countries analysed, for which regional income statistics were not available, the regional IPC figures have been adjusted in order to yield an average regional IPC figure equivalent to the average national IPC figure presented in official statistics. The transformation procedure involved, therefore, consists in multiplying each single regional IPC with the ratio of national GDP per capita to estimated weighted average regional IPC per capita. The adjusted IPC estimates are also shown in column 2 of Table 3.

²⁴ Cf. for Spain: Banco de Bilbao, *Renta nacional de Espana y su distribucion provincial*, Bilbao, 1971; for all other countries Statistical Office of the European Communities, *Regional Statistics 1973-1974*, Luxemburg.

²⁵ In the first draft of this paper, we used data for 158 regions. The two regions omitted are the Spanish Isles Santa Cruz de Tenerife and Las Palmas.

GRAPH 3 ***The Regions of the European Community***
(9 resp. 13 Countries)



- Dänemark*
 1 - Storckebenhavn
 2 - Øst for Storebelt
 3 - Vest for Storebelt
- England*
 1 - Scotland
 2 - Northern Ireland
 3 - North
 4 - North West
 5 - Yorkshire and Humberside
 6 - Wales
 7 - East Midlands
 8 - West Midlands
 9 - East Anglia
 10 - South West
 11 - South East
- Frankreich*
 1 - Nord-Pas-de-Calais
 2 - Basse-Normandie
 3 - Haute-Normandie
 4 - Bretagne
 5 - Picardie
 6 - Pays de la Loire
 7 - Champagne-Ardenne
 8 - Région parisienne
 9 - Centre
 10 - Lorraine
 11 - Alsace
 12 - Bourgogne
 13 - Poitou-Charentes
 14 - Franche-Comté
 15 - Auvergne
 16 - Limousin
 17 - Aquitaine
 18 - Rhône-Alpes
 19 - Midi-Pyrénées
 20 - Languedoc-Roussillon
 21 - Provence-Côte d'Azur
 22 - Corse
- Belgien*
 1 - Antwerpen
 2 - Brabant
 3 - Hainaut
 4 - Liège
 5 - Limburg
 6 - Luxemburg
 7 - Namur
 8 - Oost Vlaanderen
 9 - West Vlaanderen
- Niederlande*
 1 - Groningen
- 4 - Veneto
 5 - Friuli-Venezia
 6 - Valle d'Aosta
 7 - Emilia Romagna
 8 - Liguria
 9 - Toscana
 10 - Marche
 11 - Umbria
 12 - Lazio
 13 - Abruzzi
 14 - Molise
 15 - Sardegna
 16 - Puglia
 17 - Campania
 18 - Basilicata
 19 - Calabria
 20 - Sicilia
- Spanien*
 1 - La Coruña
 2 - Luño
 3 - Oviedo
 4 - Pontevedra
 5 - Santander
 6 - León
 7 - Orense
 8 - Vizcaya
 9 - Guipuzcoa
 10 - Palencia
 11 - Burgos
 12 - Pamplona (Navarra)
 13 - Alava
 14 - Zamora
 15 - León
 16 - Valladolid
 17 - Huesca
 18 - Zaragoza
 19 - Sorra
 20 - Salamanca
 21 - Segovia
 22 - Lérida
 23 - Gerona
 24 - Barcelona
 25 - Avila
 26 - Guadalajara
 27 - Madrid
 28 - Cáceres
 29 - Tarragona
 30 - Teruel
 31 - Cuenca
 32 - Toledo
 33 - Castellón
 34 - Badajoz
 35 - Ciudad Real
- 36 - Valencia
 37 - Albacete
 38 - Córdoba
 39 - Huelva
 40 - Sevilla
 41 - Jaén
 42 - Alicante
 43 - Murcia
 44 - Granada
 45 - Almería
 46 - Málaga
 47 - Cádiz
 48 - Baleares
 49 - Santa Cruz de Tenerife
 50 - Las Palmas
- Portugal*
 1 - Viana do Castelo
 2 - Bragança
 3 - Braga
 4 - Vila Real
 5 - Porto
 6 - Aveiro
 7 - Viseu
 8 - Guarda
 9 - Coimbra
 10 - Castelo Branco
 11 - Leiria
 12 - Santarém
 13 - Portalegre
 14 - Lisboa
 15 - Évora
 16 - Setúbal
 17 - Beja
 18 - Faro
- 18 - Erzincan
 19 - Van
 20 - Cankiri
 21 - Kirklareli
 22 - Edirne
 23 - Istanbul
 24 - Bolu
 25 - Sakarya
 26 - Kocaeli
 27 - Ankara
 28 - Yozgat
 29 - Mus
 30 - Bingöl
 31 - Tunceli
 32 - Bitlis
 33 - Tekirdag
 34 - Bursa
 35 - Bilecik
 36 - Eskisehir
 37 - Kirsehir
 38 - Elazig
 39 - Malatya
 40 - Hakkari
 41 - Siirt
 42 - Diyarbakir
 43 - Kayseri
 44 - Nisesehir
 45 - Balikesir
 46 - Canakkale
 47 - Kutahya
 48 - Ayton Karahisar
 49 - Konya
 50 - Nigde
 51 - Maras
 52 - Adana
 53 - Adiyaman
 54 - Izmir
 55 - Manisa
 56 - Usak
 57 - Mardin
 58 - Urfa
 59 - Gaziantep
 60 - Isparta
 61 - Denizli
 62 - Icel
 63 - Aydin
 64 - Burdur
 65 - Hatay
 66 - Antalya
 67 - Mugla
- Irland*
 1 - Ireland
- 18 - Joannina
 19 - Thesprotien
 20 - Preveza
 21 - Arta
 22 - Trikala
 23 - Karditsa
 24 - Larissa
 25 - Magnisia
 26 - Evritanien
 27 - Aitolien u. Akarnanien
 28 - Phthiotis
 29 - Phokis
 30 - Euboa
 31 - Boiotien
 32 - Attika
 33 - Piraios
 34 - Korinth
 35 - Achaia
 36 - Elis
 37 - Arkadien
 38 - Argolis
 39 - Messenien
 40 - Lakonien
 41 - Korfu
 42 - Leukas
 43 - Keifallinia
 44 - Zakynthos
 45 - Canea
 46 - Rethymnon
 47 - Iraklion
 48 - Lassithi
 49 - Dodekanes
 50 - Kykladen
 51 - Sarmos
 52 - Chios
- Türkei*
 1 - Kars
 2 - Artuin
 3 - Rize
 4 - Erzurum
 5 - Trabzon
 6 - Giresun
 7 - Agri
 8 - Gümuishane
 9 - Ordu
 10 - Samsun
 11 - Sinop
 12 - Kastamonu
 13 - Zonguldak
 14 - Corum
 15 - Amasya
 16 - Tokat
 17 - Sivas
- Griechenland
 1 - Evros
 2 - Rodopi
 3 - Xanthi
 4 - Kavala
 5 - Brama
 6 - Serrra
 7 - Kilikis
 8 - Salomiki
 9 - Lesbos
 10 - Chalkidiki
 11 - Pieria
 12 - Imathia
 13 - Pella
 14 - Florina
 15 - Kastoria
 16 - Kozani
 17 - Grevena

TABLE 3
Regional IPC Estimates for Portugal (Po), Greece (Gr), and Turkey (Tu) 1970

Region(*)	Estimated IPC (DM)	Adjusted IPC (DM)	Explanatory Variables			
			Distance (km)	Population	Population Density	
Po —	1	2633.	2572.	1570.	250.	119.
	2	2875.	2809.	1455.	177.	27.
	3	2740.	2677.	1560.	617.	226.
	4	2688.	2626.	1540.	265.	62.
	5	2879.	2813.	1590.	1315.	576.
	6	2535.	2477.	1640.	547.	202.
	7	2573.	2514.	1600.	410.	82.
	8	2580.	2521.	1580.	212.	39.
	9	2421.	2365.	1670.	396.	100.
	10	2418.	2362.	1655.	252.	38.
	11	2306.	2253.	1725.	383.	109.
	12	2220.	2169.	1765.	435.	65.
	13	2307.	2254.	1700.	145.	25.
	14	2373.	2318.	1825.	1612.	584.
	15	2161.	2112.	1775.	176.	24.
	16	2104.	2056.	1830.	464.	90.
	17	2069.	2021.	1825.	202.	20.
	18	1932.	1887.	1910.	267.	53.
Gr —	1	1800.	2466.	1980.	141.	33.
	2	2121.	2906.	1795.	108.	43.
	3	2226.	3050.	1740.	84.	48.
	4	2213.	3033.	1750.	123.	59.
	5	2261.	3098.	1720.	93.	27.
	6	2322.	3182.	1700.	207.	53.
	7	2272.	3113.	1715.	86.	33.
	8	2442.	3346.	1690.	689.	201.
	9	1739.	2383.	2020.	117.	55.
	10	2218.	3040.	1740.	76.	23.
	11	2311.	3167.	1700.	92.	61.
	12	2400.	3289.	1660.	118.	69.
	13	2483.	3402.	1620.	127.	51.
	14	2523.	3458.	1595.	53.	31.
	15	2488.	3409.	1610.	46.	28.
	16	2404.	3295.	1655.	137.	39.
	17	2386.	3269.	1655.	36.	15.
	18	2380.	3261.	1665.	136.	27.
	19	2400.	3289.	1650.	42.	28.
	20	2274.	3116.	1715.	57.	54.
	21	2276.	3119.	1715.	79.	51.
	22	2269.	3109.	1720.	133.	40.
	23	2233.	3060.	1740.	135.	53.
	24	2241.	3071.	1740.	232.	43.
	25	2122.	2907.	1800.	162.	61.
	26	2124.	2911.	1785.	30.	15.
	27	2115.	2898.	1805.	230.	44.
	28	2086.	2859.	1815.	155.	36.

(*) The numbering of the regions corresponds with the listing in Graph 3.

TABLE 3 (continued)
Regional IPC Estimates for Portugal (Po), Greece (Gr), and Turkey (Tu) 1970

Region(*)	Estimated IPC (DM)	Adjusted IPC (DM)	Explanatory Variables			
			Distance (km)	Population	Population Density	
Gr —	29	2007.	2750.	1850.	42.	20.
	30	1911.	2619.	1915.	165.	42.
	31	1974.	2705.	1875.	115.	36.
	32	1926.	2640.	1915.	249.	74.
	33	4019.	5508.	1960.	2446.	5715.
	34	1882.	2579.	1930.	113.	49.
	35	2059.	2821.	1840.	239.	75.
	36	1986.	2721.	1875.	167.	63.
	37	1911.	2619.	1910.	113.	26.
	38	1845.	2528.	1950.	89.	40.
	39	1833.	2511.	1965.	176.	59.
	40	1747.	2394.	2010.	98.	27.
	41	2485.	3405.	1630.	94.	148.
	42	2227.	3051.	1740.	25.	77.
	43	2131.	2921.	1785.	38.	40.
	44	2037.	2792.	1840.	31.	76.
	45	1430.	1959.	2235.	62.	41.
	46	1417.	1941.	2250.	121.	51.
	47	1396.	1914.	2275.	210.	79.
	48	1308.	1792.	2335.	67.	37.
	49	1284.	1759.	2360.	121.	45.
	50	1571.	2152.	2130.	88.	34.
	51	1543.	2115.	2150.	43.	55.
	52	1659.	2274.	2070.	55.	60.
Tu —	1	755.	586.	2985.	663.	36.
	2	826.	640.	2860.	226.	30.
	3	896.	694.	2780.	318.	81.
	4	811.	629.	2905.	686.	27.
	5	960.	744.	2730.	662.	141.
	6	1015.	787.	2645.	447.	64.
	7	705.	547.	3040.	293.	26.
	8	921.	714.	2740.	283.	28.
	9	1065.	825.	2605.	607.	101.
	10	1195.	927.	2485.	822.	86.
	11	1299.	1007.	2355.	265.	45.
	12	1356.	1051.	2315.	447.	34.
	13	1576.	1222.	2170.	742.	86.
	14	1230.	953.	2430.	521.	41.
	15	1151.	892.	2495.	310.	56.
	16	1094.	848.	2565.	544.	55.
	17	1034.	801.	2635.	729.	26.
	18	876.	679.	2795.	278.	23.
	19	657.	509.	3120.	326.	17.
	20	1302.	1010.	2350.	264.	31.
	21	2025.	1569.	1855.	258.	39.
	22	2079.	1612.	1830.	318.	51.

TABLE 3 (continued)
Regional IPC Estimates for Portugal (Po), Greece (Gr), and Turkey (Tu) 1970

Region(*)	Estimated IPC (DM)	Adjusted IPC (DM)	Explanatory Variables			
			Distance (km)	Population	Population Density	
Tu —	23	2123.	1645.	2020.	2995.	524.
	24	1493.	1157.	2205.	403.	36.
	25	1620.	1256.	2125.	456.	102.
	26	1649.	1279.	2100.	384.	96.
	27	1428.	1107.	2350.	2023.	66.
	28	1172.	909.	2480.	470.	33.
	29	739.	573.	2985.	234.	29.
	30	787.	610.	2910.	178.	22.
	31	840.	651.	2835.	160.	21.
	32	695.	539.	3050.	185.	28.
	33	1891.	1466.	1935.	297.	48.
	34	1707.	1323.	2085.	848.	77.
	35	1547.	1199.	2150.	139.	32.
	36	1491.	1155.	2210.	464.	34.
	37	1152.	893.	2485.	212.	32.
	38	844.	654.	2845.	378.	41.
	39	881.	683.	2805.	515.	42.
	40	600.	465.	3210.	103.	11.
	41	685.	531.	3075.	330.	30.
	42	766.	594.	2965.	575.	37.
	43	1057.	819.	2605.	610.	36.
	44	1085.	841.	2555.	232.	42.
	45	1724.	1337.	2065.	753.	53.
	46	1903.	1475.	1930.	360.	37.
	47	1506.	1168.	2200.	483.	41.
	48	1400.	1086.	2285.	543.	38.
	49	1231.	955.	2470.	1290.	27.
	50	1041.	807.	2610.	409.	29.
	51	900.	698.	2780.	523.	37.
	52	981.	761.	2715.	1035.	60.
	53	819.	635.	2875.	305.	40.
	54	1720.	1333.	2115.	1430.	119.
	55	1661.	1287.	2110.	793.	57.
	56	1609.	1248.	2110.	208.	39.
	57	709.	549.	3045.	458.	36.
	58	788.	611.	2930.	542.	29.
	59	861.	668.	2840.	605.	79.
	60	1294.	1003.	2360.	300.	34.
	61	1418.	1099.	2270.	512.	43.
	62	979.	759.	2690.	596.	38.
	63	1525.	1182.	2195.	567.	71.
	64	1305.	1011.	2345.	211.	31.
	65	872.	676.	2830.	596.	110.
	66	1221.	946.	2440.	577.	28.
	67	1393.	1080.	2280.	372.	28.

L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ ET L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

AVANT-PROPOS

Depuis la conférence de La Haye du 2 décembre 1969, la création d'une union économique et monétaire est devenue l'objectif politique essentiel de la Communauté européenne.

L'élargissement de 1973 n'a pas modifié cette orientation même si, sous la pression des événements monétaires internationaux et des chocs impartis aux structures économiques du monde occidental, l'optimisme témoigné par le rapport Werner quant à la durée de l'entreprise a dû faire place à des attitudes plus réalistes.

Celles-ci n'en sont pas moins sincères, car l'union économique et monétaire apparaît comme un aboutissement logique d'un marché commun; elle constitue, en outre, un fondement indispensable de l'union politique à laquelle les États membres restent attachés. Cette préoccupation défie les aléas politiques quelle que soit parfois la gravité des problèmes de l'heure.

Tout nouveau pays adhérent devra nécessairement souscrire à ces principes et avant d'accepter le pays candidat, les institutions communautaires et les parlements nationaux, lors de la ratification du traité d'adhésion, devront s'assurer que ces principes seront respectés.

La perspective d'un nouvel élargissement fait surgir davantage d'inquiétudes qu'en 1971-1972. L'on se demande si l'élargissement va conduire à la dilution de la Communauté par suite d'une capacité insuffisante de décision et en raison d'une hétérogénéité trop grande des intérêts fondamentaux des États membres. La question

¹ L'auteur exprime des opinions strictement personnelles qui n'engagent pas l'institution à laquelle il est attaché.

se pose de savoir s'il risque de retarder le processus menant à l'union économique et monétaire. D'aucuns doutent que le nouveau contexte économique du monde occidental né après 1973 permette à la Communauté d'assumer la lourde tâche d'accueillir en son sein trois pays à niveau de vie relativement bas.

À ces diverses questions il sera impossible de répondre de manière très précise, tant que ne seront pas connus les arrangements transitoires pris avec les nouveaux pays candidats, qui détermineront pour une large part le développement de la Communauté au cours de la prochaine décennie.

Dès lors, notre ambition doit se limiter à une analyse aussi approfondie que possible des éléments positifs et négatifs qu'apportent les trois pays candidats au processus de formation d'une union économique et monétaire.²

Chapitre 1: L'INSERTION DES PAYS CANDIDATS DANS LA DYNAMIQUE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE.

Il faut considérer les difficultés et les avantages de l'adhésion dans une optique dynamique. En vérité, il s'agit avant tout de savoir si, et dans quelles conditions, les pays candidats peuvent s'insérer dans un processus d'intégration. Le stade final de l'union économique et monétaire est, en effet, trop éloigné pour qu'il puisse servir d'étalon pour mesurer les efforts à déployer par les pays candidats et les sacrifices à consentir par les États membres actuels.

Notre analyse s'appuiera tant sur des éléments de réflexion empruntés à la théorie des zones monétaires optimales (optimum currency areas)³ que sur des enseignements tirés du premier élargissement, dont la période transitoire vient à peine de s'achever.

² Pour simplifier cette analyse, il faut partir de l'hypothèse de travail que l'adhésion des trois pays candidats entrerait en vigueur en même temps et que les périodes transitoires auraient une durée identique. La réalité s'écartera presque certainement de cette hypothèse.

³ Comme le soulignent les auteurs de deux ouvrages intéressants de synthèse, Yoshida Ishiyama (*The Theory of optimum currency areas—IMF Staff papers*, juillet 1975) et E. Tower et Th. Willett (*The Theory of optimum Currency Areas and Exchange rate Flexibility—Special Papers on International Economies*, n° 11, mai 1976, Princeton University), il s'agit plutôt d'un courant de pensée (approach) que d'une véritable théorie sur les critères séparant les choix en faveur de la fixité ou de la flexibilité de relations de change. Par ailleurs, il faut noter que la théorie des zones optimales ne se confond pas avec, mais complète plutôt celle des unions douanières et économiques.

Nous tenterons, sur ces bases, de faire le point de la situation actuelle et des problèmes à envisager.

La formation d'une union économique et monétaire comporte deux types d'actions :

- la création d'un marché unique,
- la mise en place des politiques macro-économiques nécessaires au maintien de la cohésion ainsi qu'au développement de la Communauté.

1. *La réalisation d'un marché unique*

D'autres rapports présentés au colloque permettront de se former un jugement plus circonstancié que celui qui est formulé et dont l'objectif est d'éclairer les aspects macro-économiques des capacités d'insertion des pays candidats dans l'union.

Les appréciations à faire seront nécessairement délicates, car, comme le prouve l'expérience des vingt dernières années, la faculté d'adaptation d'une économie au processus d'intégration s'est révélée souvent plus importante que la situation existant avant l'adhésion ne le laissait supposer. Or, c'est uniquement sur ces conditions initiales que nous pouvons, aujourd'hui, jeter quelque lumière.

a) *La libre circulation des biens et services et des facteurs de production*

Les coûts et avantages de l'appartenance à une zone économique peuvent être jugés, en premier lieu, par la faculté que possède le pays candidat d'ouvrir son propre marché, sans provoquer trop de dommages à la situation de l'emploi et sans créer des problèmes régionaux et sectoriels, et par les chances de pénétration des marchés des pays membres partenaires de ladite zone.

La théorie traditionnelle des unions douanières permet de conclure à une élévation du bien-être (welfare) dans l'ensemble de la Communauté, dans la mesure, notamment, où les pays adhérents pratiquent actuellement des tarifs douaniers plus élevés que le tarif extérieur commun⁴ et que la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives sur les échanges à l'intérieur de la nouvelle Communauté devront permettre aux consommateurs de s'approvisionner auprès des producteurs les plus efficaces.

⁴ L'application de l'accord d'association avec la Grèce crée évidemment une situation particulière dans les relations avec ce pays.

Ces avantages ne seront évidemment exploités que pour autant que les règles de la concurrence seront respectées et que d'autres arrangements n'empêcheront pas ces effets de prendre toute leur dimension. Ce dernier danger n'est sans doute pas important pour les échanges de services et de produits industriels, mais dans le domaine de l'agriculture, comme chacun sait, la fixation des prix obéit également à d'autres considérations.

Certains théoriciens de la zone monétaire optimale font dépendre sa force d'attraction du degré de mobilité de la main-d'œuvre (Mundell) ou du degré d'intégration financière (Ingram).

L'émigration constitue dans les trois pays candidats un débouché traditionnel pour l'emploi d'une population active dont la croissance naturelle est relativement rapide.

L'émigration vers la CEE, assez forte au début de la décennie, a depuis lors tendu à se réduire du fait du ralentissement très notable de l'expansion économique dans la Communauté. Les perspectives de croissance à moyen terme, assez médiocres, laissent présumer que la Communauté actuelle ne sera pas, sous ce rapport, un pôle d'attraction très puissant pour les pays candidats.

L'instauration de la libre circulation (assortie de garanties en matière de sécurité sociale) devrait, il est vrai, stimuler les mouvements de main-d'œuvre. Toutefois, l'exemple de la réduction importante de l'immigration en provenance de la Grèce, dont les ressortissants bénéficient déjà en vertu du traité d'association des avantages de la libre circulation, montre que le niveau de l'activité économique constitue actuellement le facteur dominant.

Une telle conclusion laisse évidemment sans réponse la question de savoir si, en présence d'une expansion relativement faible, les migrations de main-d'œuvre exercent, sur les coûts de production, l'effet équilibrant que leur attribue la théorie, ou si les rigidités du marché inhibent ces effets.

L'intégration des marchés financiers des pays candidats avec ceux des pays membres actuels est faible.

L'ensemble des mouvements de capitaux privés se situe à un niveau assez bas au Portugal et en Grèce, et s'il est plus élevé en Espagne, les importations de capitaux privés en provenance des pays de la Communauté actuelle ne dépassent pas 500 millions de dollars en 1976, soit environ un quart de ses importations totales.

On ne peut pas préjuger les flux qui naîtront d'une suppression des restrictions existantes, mais cette suppression exigera des délais assez longs. La Communauté, dans sa composition actuelle, n'a pas encore réussi à assurer l'application intégrale des deux directives en

matière de libération de capitaux prises en application de l'article 67 du traité CEE, puisque cinq de ses pays membres (la France, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark) bénéficient, à cet égard, de clauses dérogatoires.

Bien entendu, les marchés des capitaux sont reliés indirectement entre eux par le biais des euro-marchés, ce qui contribue certainement à une meilleure affectation des ressources. Il n'est pas possible d'indiquer comment l'élargissement pourrait influencer les relations des pays candidats avec ces marchés, sauf peut-être à signaler que dans des circonstances favorables et avec le concours des pays partenaires des sommes importantes pourraient y être empruntées.

b) *Degré d'ouverture de l'économie*

Plus une économie est ouverte, plus elle a intérêt à maintenir des relations de change stables avec ses principaux partenaires commerciaux, car le niveau de ses prix est déterminé plus largement par des facteurs internationaux.

On ne dispose évidemment pas de mesures directes de la relation biens échangeables — biens non échangeables, mais la part du commerce extérieur dans le produit national brut peut servir d'indicateur approximatif.

Selon ce tableau, l'Espagne apparaît moins ouverte que les quatre « grands » pays de la Communauté actuelle. Même le Portugal et la Grèce ne sont pas plus ouverts, alors qu'on remarque la forte dépen-

TABLEAU 1
% des exportations de biens et de services par rapport au produit intérieur brut en 1976

Allemagne	25,9
France	20,0
Italie	23,0
Pays-Bas	56,4
Belgique	56,4
Luxembourg	86,0
Royaume-Uni	26,0
Irlande	40,1
Danemark	31,8
Espagne	14,4
Grèce	13,8 (1975)
Portugal	17,5 (1975)

Source: Comptes nationaux SEC 1960-1976
OCDE Comptes nationaux.

dance du commerce extérieur de chacun des « petits » pays de la présente Communauté⁵.

Les différences s'expliquent évidemment, en partie, du fait que l'appartenance à un grand marché favorise l'ouverture de l'économie nationale, processus auquel les six pays de la Communauté originelle ont été soumis depuis bientôt 20 ans et les trois autres depuis cinq ans.

Enfin, comme le montre le tableau 3, la Communauté actuelle occupe déjà une place privilégiée dans les échanges des trois pays candidats, mais leurs échanges mutuels sont assez peu développés.

TABLEAU 2

a) *Part des échanges avec la Communauté actuelle dans le commerce global des pays candidats (1974)*

	Importations	Exportations
Espagne	36 %	47 %
Grèce	43 %	50 %
Portugal	44 %	48 %

b) *Part des échanges des pays candidats (1974) entre eux dans leur commerce global*

	Importations	Exportations
Espagne	0,7 %	2,5 %
Grèce	1,0 %	3,3 %
Portugal	4,6 %	2,4 %

Sources: statistiques de L'OCDE.

c) *La diversification de la production*

Une faible diversification de la production plaide contre l'appartenance à une grande zone économique, si l'on se place du point de vue des aléas de la conjoncture, mais la spécialisation peut être un point fort pour la pénétration des marchés des pays partenaires justifiant à son tour la recherche d'une interdépendance économique et financière plus étroite.

La production des trois pays candidats est effectivement moins diversifiée que dans la plupart des pays de la Communauté actuelle (l'exception étant surtout le Grand-Duché, pays à niveau de vie

⁵ Les chiffres relevés pour les 3 pays candidats marquent néanmoins un progrès remarquable par rapport à la situation constatée au début de la décennie 1960.

élevé!). En outre, elle est encore fortement concentrée dans l'agriculture.

La combinaison de ces deux caractéristiques peut être considérée comme un élément plutôt défavorable.

2. La politique économique dans une union économique et monétaire

Une double tâche incombe à la politique macro-économique dans une union économique et monétaire en voie de formation :

- assurer la cohésion du marché unique;
- répondre aux aspirations des citoyens de la Communauté sur le plan économique et social (telles qu'elles s'exprimeront notamment par la voix d'un parlement élu au suffrage direct).

Jusqu'à présent les politiques économiques et sociales ont été définies principalement au plan national et, sauf à un niveau très général et parfois abstrait, il a été malaisé de leur trouver un dénominateur commun.

Cet état de choses est en partie responsable des divergences d'évolution économique au sein de la Communauté, surtout depuis 1973, divergences qui empêchent à leur tour de mettre en œuvre des politiques plus communautaires.

À moins de circonstances extrêmement favorables — le pronostic va plutôt dans le sens opposé — on voit mal comment ce cercle vicieux pourrait être rompu sans recourir à des décisions politiques assurant de véritables transferts de pouvoirs aux instances communautaires.

C'est sur l'arrière-plan de cette esquisse qu'il faut apprécier les problèmes et les appuis qu'apportent les pays candidats dans la Communauté actuelle.

Ces problèmes ne peuvent être analysés que sur la base de l'expérience du passé et en considérant que l'apport des trois pays candidats ne pourra être jugé à sa juste valeur qu'à la lumière des transformations que subira l'ensemble de la Communauté.

Nous essayerons dès lors de repérer, dans les économies des pays candidats :

- les éléments structurels à prendre en compte pour la définition de politiques communautaires;
- les indicateurs relatifs aux grands équilibres macro-économiques;
- les contraintes pesant sur la politique économique au cours des récentes années.

i) *Les caractéristiques structurelles*

Bien qu'il y ait de toute évidence de très grandes différences entre les situations économiques des trois pays candidats, on observe néanmoins quelques points communs très importants pour les relations avec la Communauté existante.

Les économies concernées, surtout le Portugal, se trouvent à un *niveau de développement très inférieur* à celui de la Communauté prise dans son ensemble.

En 1975, dernière année pour laquelle des chiffres comparables sont disponibles, le produit intérieur brut par habitant de l'Espagne et de la Grèce se situait à un tiers en dessous de la moyenne communautaire, et celui du Portugal s'établissait à la moitié de ce niveau.

À titre de comparaison, le même indicateur pour l'Italie et l'Irlande ressortissait à environ 75 % respectivement 70 % de la moyenne communautaire.

Pour une bonne part, ces divergences s'expliquent par le fait que *l'activité économique est encore fortement concentrée dans l'agriculture* où la productivité — et par conséquent le revenu réel par personne employée — est plus basse non seulement que dans l'industrie, mais aussi que celle de l'agriculture des autres pays de la Communauté.

Ces caractéristiques trouvent naturellement leur reflet sur le plan régional où l'on observe des disparités très considérables dans les trois pays candidats.

Le revenu national, comparativement bas, se traduit évidemment par une *capacité financière* relativement faible, reflétée, à son tour, par un important retard dans *l'infrastructure* économique et sociale.

En revanche, le *taux d'investissement* de l'industrie privée a été généralement satisfaisant ce qui a entraîné des *progrès rapides* de la *productivité*.

De ce fait et en raison également du ralentissement de l'émigration (voir page 250) les trois pays candidats doivent faire face à des *problèmes aigus de sous-emploi* à caractère structurel.

Ces diverses caractéristiques indiquent très clairement que l'élargissement posera surtout le problème d'une nouvelle stratégie de développement dont les conséquences devront être mesurées du point de vue de chacun de ses Etats membres.

ii) *Les indicateurs de performance et d'équilibre*

De 1960 à 1975, la croissance, mesurée par le taux d'augmenta-

tion du *produit intérieur brut en termes réels*, a été supérieure, dans les trois pays candidats non seulement à la moyenne de la Communauté, mais encore à celle des pays de la Communauté actuelle où l'expansion a été la plus rapide (Italie au cours des années 1960; France au cours des années 1970). Pour l'Espagne et le Portugal cependant, la crise pétrolière a également marqué un tournant et, en 1976 et 1977, leur croissance a été inférieure à la moyenne communautaire, elle-même en nette régression par rapport aux années 1950 et 1960.

Jusqu'en 1973, ce dynamisme a été soutenu par une *progression rapide des exportations* de biens et services (nettement supérieure à la moyenne communautaire en Espagne et en Grèce), mais depuis lors, cette position favorable n'a pu être maintenue que dans ce dernier pays, alors qu'on remarque un net fléchissement du taux de croissance réel des ventes à l'extérieur de l'Espagne et une baisse absolue entre 1970 et 1975 au Portugal.

Comme l'absorption par le marché intérieur est demeurée très forte, la *balance des paiements* courants présente également une évolution en deux étapes distinctes: sa tenue a été généralement bonne dans les trois pays jusqu'en 1973: une détérioration croissante s'est produite à partir de 1974, pour aboutir en 1977 à un déficit courant total de 5,5 milliards de dollars pour les trois pays (3,1/2 pour l'Espagne, 1,1/4 pour la Grèce et le Portugal) alors qu'un excédent d'un demi milliard de dollars environ était encore enregistré en 1972.

En matière d'évolution des *prix*, les mêmes caractéristiques se retrouvent: jusqu'en 1972, la hausse des prix a été plutôt inférieure à la moyenne de la Communauté en Grèce et au Portugal et seulement légèrement supérieure à celle-ci en Espagne. Depuis 1973, les pays candidats se situent dans le groupe de pays de la Communauté où l'inflation est la plus forte (Italie, Irlande et Royaume-Uni) et où, en 1977, l'inflation atteignait encore des taux à deux chiffres.

La détérioration de la balance courante liée en partie à la position concurrentielle et à la pression de la demande intérieure s'est manifestée sur le *marché de changes* où, à la fin de 1977, la dépréciation effective (pondérée par les échanges) par rapport au premier trimestre de 1970⁶ était d'environ 30 % pour la peseta et près de 35 % pour la drachme et l'escudo. A titre de comparaison, l'appréciation des monnaies du serpent atteignait 40 % pour le mark,

⁶ Choisi comme point de comparaison parce qu'il marque la fin d'une période de stabilité relative des taux de change.

17 % pour le florin, 10 % pour le franc belge et 7 % pour la couronne danoise; il est vrai que la livre sterling s'est dépréciée de 35 % et la lire de 45 %.

Au total subsistent, dans les trois pays, d'importants déséquilibres de la balance des paiements courants, déséquilibres qui, à la différence des pays de la Communauté soumis à des difficultés analogues, n'ont pas encore pu être corrigés en 1977.

iii) *Contraintes imposées à la politique économique des récentes années*

Dans ce domaine, l'attention doit être attirée sur les limitations suivantes:

- les trois pays candidats sont très dépendants de l'extérieur pour leur approvisionnement en énergie, ce qui affecte considérablement leur balance des paiements;
- en outre, au Portugal, la rupture des liens avec les territoires d'outre-mer continue de poser des problèmes d'adaptation de l'économie externe et interne;
- les revendications salariales ont été très prononcées depuis 1973, mais à la différence des autres pays de la Communauté, on n'observe pas encore de tendance très nette à la modération.

Conclusions du chapitre premier

1. Sans attacher une importance démesurée aux divers critères d'appréciation de la faculté d'adaptation des pays candidats à une union économique et monétaire en voie de formation, il faut constater qu'à de nombreux égards (mobilité déjà acquise des facteurs productifs, degré d'intégration financière, degré d'ouverture de l'économie), la situation actuelle des pays candidats n'est pas bien alignée sur l'intégration dans la Communauté des Neuf.

Ceci ne signifie pas que l'élargissement ne puisse conduire, à plus longue échéance, à la construction de bases solides. L'inventaire actuel indique simplement que le respect de règles très strictes d'une union économique et monétaire plus avancée (en particulier la stabilité des relations de change avec les pays partenaires) comporterait plus d'inconvénients que d'avantages, pour les pays candidats. De même, il est évident qu'une période de transition assez longue devra permettre de réaliser une interpénétration plus profonde des marchés, avant que les nouveaux pays candidats puissent pleinement adhérer à certaines politiques communes.

2. L'insertion des trois pays candidats dans l'union économique et

monétaire en voie de formation suppose que, dans un avenir rapproché, les gouvernements de ces pays réussissent à donner davantage de stabilité à l'économie. En d'autres termes, si les déséquilibres actuels persistaient jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adhésion, la Communauté actuelle s'exposerait au risque d'introduire en son sein des éléments perturbateurs capables de mettre en péril sa propre entreprise.

On pourra certes objecter que deux des membres les plus récents de la Communauté (le Royaume-Uni et l'Irlande) et un des pays membres originels (l'Italie) ont traversé, eux aussi, ces dernières années, des périodes difficiles. Il est tout aussi vrai cependant que ces pays ont déployé de sérieux efforts et ont réussi à améliorer nettement leur situation en appliquant des politiques économiques dont les conditions leur avaient été prescrites par la Communauté.⁷ Les pays candidats devront donc montrer relativement tôt qu'ils acceptent de se soumettre à des disciplines appliquées à plusieurs reprises dans la Communauté actuelle.

S'il est sans doute illusoire de vouloir instaurer très tôt les conditions d'une *convergence* stricte des économies de douze pays très différents dans leur structure économique, la *cohérence* devra constituer dès le départ une orientation impérative.

3. L'examen des structures économiques conduit à la conclusion que la Communauté élargie devra faire un choix difficile quant à sa stratégie de développement. Deux voies extrêmes peuvent être imaginées à cet égard.

Selon une première variante, l'accent pourrait être mis sur le rétablissement prioritaire des équilibres fondamentaux des économies concernées, en comptant essentiellement, pour leur développement, sur le facteur dynamique que devrait constituer pour eux l'ouverture d'un marché de plus de 300 millions d'habitants ainsi que, en cas de réussite de la politique de stabilisation, sur l'afflux de capitaux d'investissement dans des activités présentant des avantages comparatifs. Une telle stratégie comporte incontestablement des aléas: le rétablissement forcé des grands équilibres économiques pourrait retarder la solution du problème du chômage structurel. Il n'est pas certain que, dans une perspective à moyen terme jusqu'à 1985 (par exemple), le dynamisme de l'économie des Neuf serait tel qu'il puisse provoquer dans les pays candidats la nécessaire accélération du rythme des exportations, tandis que, en même temps, la

⁷ Référence aux conditions d'emprunt.

substitution à l'importation devrait pouvoir être contenue dans des limites assez étroites.

Tout cela suppose que le rythme d'ouverture des marchés de biens et services soit relativement rapide, ce qui dans les circonstances actuelles présente des difficultés, en raison des problèmes d'emploi, qui pourraient se poser dans la Communauté élargie tout entière.

Une stratégie plus hardie consisterait à faire davantage appel à l'emploi de fonds publics réunis au niveau communautaire pour accélérer le développement des trois pays candidats.

Plusieurs objections peuvent être élevées contre cette deuxième solution: sa mise en œuvre nécessiterait des moyens financiers qui dépassent largement tout ce que la Communauté a entrepris jusqu'à présent. Par exemple, le fait d'élever la capacité financière des trois pays candidats à 60 % de celle de la Communauté (à neuf) prise dans son ensemble, coûterait plus de dix milliards d'unités de compte par an. L'Italie et l'Irlande pourraient alors légitimement demander que leur capacité financière soit également améliorée, ce qui ferait porter le fardeau de l'amélioration par sept pays de la (nouvelle) Communauté sur douze.

Même si l'entreprise était conçue à une échelle plus modeste, sa mise en œuvre serait délicate. On ne peut s'imaginer, en effet, qu'une politique de développement s'effectue sous forme de transferts purs et simples de revenus, sans le respect de conditions à l'emploi des sommes transférées du budget communautaire ou de prêts accordés par la Communauté.

En d'autres termes, il serait difficile d'appliquer ce type de stratégie de développement sans l'asseoir sur une politique « raisonnable » de rétablissement des équilibres et sans l'associer aux progrès à effectuer dans le cadre de l'intégration des marchés.

Le chapitre suivant se propose précisément d'examiner quelles sont les possibilités actuelles de financement et comment s'adaptent les instruments existants au cadre d'une Communauté élargie.

Chapitre 2: LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE MACRO-ÉCONOMIQUE

La Communauté actuelle s'est forgée, au cours de son existence, une série d'instruments visant à donner une orientation aussi cohérente et optimale que possible à l'évolution économique qui se

déroule en son sein.⁸ Ces instruments servent à organiser la coordination des politiques nationales qui, dans certains cas, est complétée par la mise en œuvre d'actions communes financées ou garanties par le budget de la Communauté.

L'efficacité de ces instruments qui, au regard des résultats obtenus au cours des années 1970, peut paraître très réduite, doit précisément être appréciée dans le contexte de la coordination. Un transfert de véritables pouvoirs à un centre de décision conférerait à ces instruments une efficacité nettement plus grande. Cette dernière possibilité sera exclue de l'analyse, non pas parce qu'elle paraît impraticable, mais pour placer le sujet dans une optique plus proche des préoccupations actuelles.

1. *Les procédures de coordination*

Le « droit communautaire » organise la coordination des politiques économiques à court terme, la coopération monétaire entre les banques centrales et relie ces activités à une programmation à moyen terme.

En principe, les pays candidats ne devraient pas éprouver de difficultés particulières à souscrire aux règles édictées, qui prévoient essentiellement l'obligation pour les États membres de se conformer à des orientations arrêtées en commun et souvent publiées.

Deux observations méritent cependant d'être faites.

Il faudra, en premier lieu, que les nouveaux pays candidats se dotent, dans le cadre national, des moyens indispensables pour appliquer les orientations communautaires.

Par ailleurs, il sera particulièrement nécessaire, dans des pays ayant des besoins importants de développement, d'établir une programmation à moyen terme synchronisée avec celle de la Communauté et de l'assortir de programmes financiers⁹ afin d'obtenir notamment l'appui des institutions communautaires pour le financement communautaire de projets de développement et pour permettre de suivre l'exécution de tels programmes.

⁸ Pour un inventaire datant de 1974, mais nécessitant peu de mises à jour, voir J. C. Morel et P. Van den Bempt dans : « Le droit de la Communauté économique européenne ; volume 6 : Politique économique tome 1 ». Éditions de l'Université de Bruxelles 1976.

⁹ Une programmation économique existe dans les pays actuels de la Communauté et la plupart d'entre eux ont une programmation financière. Voir P. Van den Bempt : « La programmation à moyen terme des finances publiques dans la Communauté économique européenne » Contribution au Colloque organisé par le C.I.R.S.H. de Lille sur le thème « La répartition du pouvoir et de la décision publique : région, nation, Europe » 9 et 10 mai 1977.

2. Les instruments financiers

L'impact de l'application des instruments financiers aux pays candidats, dans le contexte législatif actuel, peut être mesuré sauf marge d'erreur importante.

a) Le budget de la Communauté¹⁰

Étant donné que les dépenses pour le FEOGA représentent environ 70 % du budget général de la Communauté en 1977, il est particulièrement malaisé de calculer de façon tant soit peu précise l'accroissement de dépenses occasionnées par l'adhésion; la précision supposerait que l'on connaisse de façon détaillée l'application de la politique agricole commune à une Communauté nouvellement élargie.

Aussi est-il plus approprié d'utiliser une méthode très simple fondée sur les rapports de population entre la Communauté à neuf et les trois pays candidats; l'application de ce quotient aboutit à une dépense supplémentaire de 2,5 milliards d'unités de compte européennes au titre du budget général.¹¹

Faisant abstraction du chiffre implicite de dépenses au titre du FEOGA Garantie, l'augmentation des dépenses des principaux fonds, sur la base de critères de population, pourrait être la suivante :

Fonds social	150 millions d'u.c.e.
FEDER	400 millions d'u.c.e.
FEOGA Garantie	400 millions d'u.c.e.

soit à peu près 1 milliard d'u.c.e.

Il s'y ajouterait sans doute environ 300 millions d'u.c.e. au titre de diverses dépenses de fonctionnement (Recherche et développement, Politique énergétique, etc.).

Le supplément de dépenses de 2,5 milliards ne sera certainement pas entièrement financé par des ressources prélevées dans les nouveaux pays candidats car :

i) à en juger d'après les statistiques du commerce extérieur, la contribution des nouveaux États membres au titre des droits de douane sera moins que proportionnelle;

¹⁰ Tous les calculs sont nécessairement fondés sur l'hypothèse d'une application *intégrale* du système financier communautaire au budget le plus récent (1978). Il s'agit évidemment d'une hypothèse de travail.

¹¹ Il s'agit de l'unité de compte dite « panier » composée des monnaies de la Communauté. À la fin de 1977 son taux de conversion en francs belges était d'environ 40 fr; l'u.c.e. valait en même temps 1,225 dollar.

ii) la même observation semble applicable aux prélèvements agricoles;

iii) le solde financé par l'application d'un *taux uniforme* (pour les 12) de *taxe à la valeur ajoutée* incombe également de manière moins que proportionnelle (par rapport aux chiffres de population) aux pays candidats en raison de la faiblesse relative de leurs revenus par tête par rapport à la moyenne communautaire.

Au total, les trois pays candidats pourraient ainsi bénéficier d'un transfert important en provenance des neuf pays membres originaires.

b) *Les activités de la Banque Européenne d'Investissement*

En devenant membres de la Banque Européenne d'Investissement, les pays candidats auraient à souscrire au capital de cette institution et à verser une partie de cette souscription: ils devraient donc, au départ, consentir à une dépense.

Les activités de la Banque sont particulièrement axées sur le domaine régional et l'inventaire de ses interventions confirme que les pays membres où les problèmes régionaux sont relativement pressants ont bénéficié de la majorité de ses concours.

On peut escompter qu'il en sera de même pour l'Espagne, la Grèce¹² étant déjà bénéficiaire de concours au titre de l'accord d'association; les prêts au Portugal augmenteraient sans doute également par rapport à l'action d'urgence mise en œuvre en 1976.

Les prêts accordés par la Banque Européenne d'investissement ont atteint la somme de 1,5 milliard d'u.c.e. en 1977, dont plus de 85 % étaient destinés aux États membres.¹³ Il n'est donc pas impensable qu'un montant avoisinant 500 millions d'u.c.e. par an puisse être prêté, en régime de croisière, aux pays candidats pris dans leur ensemble.

L'adhésion de ceux-ci à la B.E.I. conduira à une augmentation du capital de cet organisme et permettra ainsi d'accroître le volume des prêts, mais compte tenu des besoins qui se manifesteront dans les pays candidats, il sera sans doute nécessaire de relever en même temps la participation des États membres originaires.

c) *Les autres sources de financement*

Diverses décisions du Conseil ont créé des instruments financiers communautaires dont certains ont un caractère général (soutien

¹² Entre 1965 et 1976, la Grèce a bénéficié de prêts totalisant 125 millions de dollars.

¹³ Estimation basée sur les chiffres de 1976. Les financements accordés à l'extérieur de la Communauté ont surtout concerné les pays ACP et le Portugal.

monétaire à court terme, concours financier à moyen terme, emprunt de balance de paiements) tandis que d'autres sont liés à des politiques sectorielles (emprunts CECA et EURATOM, nouvel instrument communautaire).

i) *Le soutien monétaire à court terme*

Institué en vertu d'un accord du 9 février 1970 entre les banques centrales des États membres et adapté à plusieurs reprises par la suite, le soutien monétaire à court terme vise surtout à prendre le relais en cas de besoin, de financements accordés dans le cadre de l'accord du 10 avril 1972 instituant un système de rétrécissement des marges de fluctuation entre les monnaies de la CEE (le « serpent »).

Depuis le 18 février 1974, les quote-parts débitrices (montant de soutien dont chaque Banque centrale peut normalement ¹⁴ bénéficier) sont les suivantes :

Bundesbank (Allemagne)	600 millions d'u.c.m.e. ¹⁵
Banque de France	600
Bank of England	600
Banca d'Italia	400
Banque Nationale de Belgique	200
Nederlandsche Bank	200
Danmarks National Bank	90
Central Bank of Ireland	35

2.725 millions d'u.c.m.e.

Pour les candidats, les montants correspondants pourraient devenir :

Espagne	250 millions d'u.c.m.e.
Grèce	50
Portugal	30

Il paraît utile de rappeler que l'utilisation de ces lignes de crédit suppose, en principe, que les monnaies concernées fassent partie du « serpent ».

¹⁴ Sauf « rallonge » accordée à des conditions spéciales.

¹⁵ u.c.m.e. : Unité de compte monétaire européenne : équivalent à 1,486 dollar à la fin de 1977. Contrairement à l'u.c.e. dont le taux de conversion en monnaie nationale varie au jour le jour, le taux de conversion de l'u.c.m.e. reste fixe, sauf en cas de modification du taux central à l'intérieur du serpent.

ii) *Le concours financier à moyen terme*

Le concours financier à moyen terme, mécanisme mis en place par une décision du Conseil du 22 mars 1971, doit en principe permettre d'aider un ou plusieurs États membres à faire face à des difficultés de balance des paiements de plus longue durée (2 à 5 ans).

L'octroi de crédits est subordonné au respect de conditions de politique économique fixées par le Conseil, sur proposition de la Commission, après avoir recueilli l'avis du Comité monétaire.

Un amendement récent (décision du 19 décembre 1977) limite à 50 % du total des plafonds d'engagement le crédit qui peut être accordé à un seul État membre et prévoit que les crédits seront alloués en tranches, la libération de chaque tranche étant soumise à une vérification des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.

En même temps, les plafonds d'engagement possible de chaque État membre ont été majorés et fixés à :

R.F. d'Allemagne	1.200 millions d'u.c.e.
U.E.B.L.	400
Danemark	180
France	1.200
Irlande	70
Italie	800
Pays-Bas	400
Royaume-Uni	1.200
	<hr/>
	5.450 millions d'u.c.e.

Au regard de ces chiffres, on peut estimer que les pays candidats pourraient avoir les quote-parts suivantes :

Espagne	± 430 millions d'u.c.e.
Grèce	± 120
Portugal	± 100

ce qui porterait le volume total des plafonds d'engagement à 6.100 millions d'unités de compte.

L'utilisation de ces fonds est soumise à un ensemble assez complexe de règles qui ne permettent pas de déterminer l'endettement maximum dont pourraient éventuellement bénéficier les trois candidats. Cet endettement dépend non seulement du plafond global mais encore des crédits octroyés à d'autres pays et de la situation de balance des paiements des créanciers initiaux (qui ont la faculté de mobiliser leur créance, moyennant autorisation du Conseil, en cas de difficultés propres).

L'Italie, actuellement bénéficiaire d'un crédit de 1.159,2 millions d'u.c.e., devrait rembourser celui-ci avant la fin de l'année 1978, ce qui laisserait disponible l'ensemble du concours.

Dans la meilleure des hypothèses, l'endettement des trois pays candidats ne devrait cependant pas dépasser 2 milliards d'u.c.e., compte tenu des limitations indiquées ci-dessus.

iii) *Emprunts communautaires*

Un système d'emprunts communautaires destiné à financer des déficits de balance de paiements dus à l'enchérissement du pétrole fait l'objet d'un règlement du Conseil du 17 février 1975. La Communauté peut ainsi dans la limite de 3 milliards de dollars (intérêts et principal) rétrocéder à des États membres le produit de collectes de fonds sur le marché des capitaux ou auprès de pays tiers et d'institutions financières. La durée moyenne des emprunts ne peut être inférieure à cinq ans.

L'Italie (à concurrence de 1,3 milliard de dollars) et l'Irlande (pour 300 millions de dollars) ont bénéficié de prêts à ce titre, de sorte que la marge disponible est pour le moment presque épuisée.

Toutefois, il est concevable que le Conseil prenne la décision de majorer le plafond tandis que, à mesure que des remboursements sont effectués, le volume des moyens susceptibles d'être prêtés s'accroît à nouveau.

Sans relèvement du plafond, le recours possible des trois candidats serait néanmoins très modeste dans les prochaines années.

iv) *Interventions financières à finalité essentiellement sectorielle* *Emprunts CECA et EURATOM*

La Communauté peut émettre des emprunts conformément à l'article 49 du Traité CECA et de l'article 172 du Traité Euratom.

En ce qui concerne la première modalité, les possibilités sont limitées par l'ampleur du fonds de réserve (alimenté par les contributions CECA); ce fonds augmenterait quelque peu à la suite de l'adhésion.

Par ailleurs, une décision du Conseil du 29 mars 1977 habilite la Commission à contracter des emprunts EURATOM en vue d'une contribution au financement de centrales nucléaires de puissance.

Un plafond global de 500 millions d'unités de compte européennes a été fixé, mais dès que la limite des 300 millions sera atteinte, le Conseil se prononcera sur la fixation d'un nouveau montant.

Dans les deux cas susvisés, il n'existe pas de quotas nationaux et l'utilisation des fonds dépendra essentiellement de l'importance des initiatives nationales présentées à la Communauté. Aucune prévision n'est donc possible stricto sensu.

v) *Le nouvel instrument communautaire*

La Commission a proposé au Conseil de créer un nouvel instrument de financement en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté (proposition du Conseil en date du 30 janvier 1978). Un montant équivalent à 1 milliard d'u.c.e. serait rendu disponible par tranches successives pour financer des projets d'investissement répondant aux objectifs prioritaires de la Communauté.

L'application aux pays candidats se ferait, dans ce cas, également en fonction des projets présentés par les entreprises et autorités des pays concernés.

Conclusion générale du chapitre 2

Le recours aux instruments financiers existants permettrait d'accorder des crédits non négligeables aux pays candidats pourvu qu'il soit satisfait à plusieurs conditions: il faut que la situation de balance des paiements de la plupart des autres pays membres soit équilibrée et les pays candidats doivent respecter des conditions de politique économique, ou, dans le cas de prêts à caractère sectoriel, présenter des projets valables. Ces prêts ou contributions budgétaires ne pourraient, cependant, dans l'état actuel de la législation, financer pendant plusieurs années successives des déficits de balance des paiements d'une ampleur comparable à celle qui a été observée au cours des récentes années.

Un effort financier nettement plus important en faveur des pays candidats supposerait que l'on change fondamentalement certaines règles respectées jusqu'à présent.

Sur le plan budgétaire, il serait nécessaire, par un amendement soumis à ratification parlementaire, de relever la limite de 1 % de taxe à la valeur ajoutée prévue par l'article 4 de la décision du 21 avril 1970 relative aux ressources propres, ou de créer tout autre recette au bénéfice de la Communauté.

La capacité d'emprunt de celle-ci n'est certainement pas épuisée et les interventions de la Banque Européenne d'Investissement pourraient être multipliées mais, dans ce domaine, on ne pourra pas dépasser certaines limites sans nuire au crédit des institutions communautaires.

CONSIDÉRATIONS FINALES

1. Du point de vue de la constitution de l'union économique et monétaire, la nouvelle adhésion, dès lors qu'elle est analysée au niveau de l'ensemble des trois pays candidats, suscite bien davantage de problèmes et de risques que celle de 1973. Ainsi le montre l'analyse des situations de départ, des possibilités d'adaptation des diverses économies, des éléments structurels en présence, des perspectives économiques pour la décennie 1980, ainsi que, dans une certaine mesure, des politiques économiques poursuivies au cours des récentes années par les pays candidats.

L'exemple du processus d'intégration économique à six, puis à neuf, est encourageant parce qu'il montre comment beaucoup de caps périlleux ont pu être doublés, mais il s'agissait alors de faire des progrès à partir d'une situation moins difficile et moins perturbée qu'aujourd'hui.

2. Le fait le plus important à retenir est cette contradiction que l'on voudrait apparente entre la nécessité d'ouvrir largement les marchés de part et d'autre, comme le veut le Traité de la CEE, et, par ailleurs, le besoin d'assurer une croissance équilibrée et suffisante pour améliorer la situation de l'emploi. Il n'est pas certain, cependant, qu'en cherchant à satisfaire la première condition on sera toujours en mesure, au cours des prochaines années, de remplir également la seconde.

3. La prudence voudrait que, compte tenu du nombre et de la gravité des problèmes à résoudre, on se donne suffisamment de temps pour que les adaptations nécessaires puissent s'opérer sans provoquer trop de remous et pour laisser agir les effets des politiques indispensables.

Une telle conclusion en entraîne malheureusement une autre : le deuxième élargissement risque de retarder sérieusement la construction de l'union économique et monétaire.

4. Les moyens financiers dont dispose la Communauté dans le contexte juridique actuel seront sans doute suffisants pour assurer au moins un bon départ à la Communauté élargie. En revanche, à plus longue échéance, si l'on veut à la fois relever le niveau de vie des économies moins développées dans la nouvelle Communauté et redonner à celle-ci le dynamisme qu'elle a connu auparavant, il sera

nécessaire de mobiliser des moyens plus importants que ne le permettent les dispositions actuelles.

5. Sans une politique économique active il ne sera pas possible d'assurer la cohésion de la future Communauté élargie. Une attitude par trop passive des institutions de la Communauté risquerait de créer et d'entretenir un clivage entre, d'une part des pays à économie avancée relativement stable et, d'autre part, des économies moins développées et perturbées dans leur évolution.

R. LOHRMANN*

L'IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT
DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
SUR LA LIBRE CIRCULATION
DES TRAVAILLEURS

INTRODUCTION

Depuis la création de la Communauté européenne en 1958 la plupart des pays membres a enregistré d'importants afflux de main-d'œuvre, principalement en provenance de pays riverains de la Méditerranée, d'anciennes colonies et de territoires d'outre-mer. Dans bien des cas ces mouvements vers les métropoles, vers les centres de l'activité économique en Europe de l'Ouest ont atteint des proportions sans précédent. Au début des années 70 il y avait environ six millions de travailleurs étrangers dans la Communauté. La population étrangère résidente — avec inclusion des membres des familles — s'élève depuis le milieu des années 70 à quelque 12 à 13 millions. Ces mouvements migratoires sont essentiellement dirigés de pays à bas salaire — en bien des cas faisant partie de la catégorie de pays en voie de développement — vers des pays industrialisés ou en voie d'industrialisation dont le niveau des salaires est relativement élevé.

Des migrations d'un type semblable se produisent également dans d'autres régions du globe. Les États-Unis d'Amérique accusent depuis longtemps des mouvements de main-d'œuvre principalement en provenance du Mexique, des Caraïbes et dans une moindre mesure, des pays d'Amérique du Sud. Le continent latino-américain connaît lui aussi d'importants mouvements internationaux de travailleurs, principalement en direction du Venezuela, de

* L'auteur exprime des opinions strictement personnelles qui n'engagent pas l'institution à laquelle il est attaché.

l'Argentine et du Brésil. L'Afrique a été d'une part le point de départ de mouvements en direction de pays de l'Europe de l'Ouest, notamment en provenance des pays du Maghreb et d'un certain nombre de pays d'Afrique noire, et d'autre part également terre d'accueil pour des millions d'Africains à la recherche d'un emploi dans un autre pays parmi eux la Côte d'Ivoire, le Nigéria, la Lybie, pour nommer quelques-uns des pays récepteurs les plus importants. Le continent asiatique pour sa part compte à la fois pays fournisseurs et pays récepteurs de main-d'œuvre. Le Pakistan, les Indes, le Sri Lanka, les Philippines, la Corée du Sud, la Jordanie, le Yemen du Nord, la Turquie, figurent parmi les premiers, les pays producteurs de pétrole tels que l'Iran, l'Irak, l'Arabie Saoudite, les Émirats du Golfe persique sont les principaux pays d'emploi.¹

Ces divers mouvements migratoires se passent sur des bases souvent très différentes. Une partie importante est de caractère spontané n'offrant aux travailleurs migrants ni salaire minimum garanti ni aides à l'intégration. D'autres mouvements sont régis par des accords bi- et multilatéraux entre gouvernements prévoyant généralement des garanties au sujet de l'emploi, du salaire et des droits sociaux des travailleurs migrants.

1. L'INSTAURATION DE LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS D'APRÈS LE TRAITÉ DE ROME ET RÉSULTATS

La Communauté économique européenne pour sa part a opté pour un système de libre circulation à l'intérieur de sa zone, ouvrant ainsi les frontières entre États membres aux migrations spontanées de ses ressortissants, tout en les faisant bénéficier des systèmes de protection sociale mis en place dans les pays respectifs. La libre circulation des travailleurs fait partie des libertés prévues par le Traité de Rome, c'est-à-dire la liberté de l'échange des marchandises — pour la réalisation de l'union douanière, la liberté des mouvements de capitaux, la liberté d'établissement — pour entreprises et certaines professions libérales, la libre circulation des travailleurs.

L'instauration de la libre circulation des travailleurs est conforme à l'esprit qui a animé les travaux lors de la création de la Communauté. Les auteurs du Traité de Rome jugeaient un haut degré de

¹ Pour analyse plus approfondie: J. H. Lasserre-Bigorry, *Panorama des principales migrations internationales contemporaines aux fins d'emploi*, Bureau International du Travail, Genève, juillet 1975 (nouvelle édition en préparation).

mobilité de la main-d'œuvre indispensable pour le bon développement des économies des pays membres de la Communauté. On considérait que quand les industries dans un but d'amélioration de leur productivité implantent ou transfèrent leurs lieux de production à des endroits offrant de meilleures conditions du point de vue site, transport, marché, les travailleurs devraient également pouvoir se rendre librement aux endroits de la Communauté offrant de meilleures possibilités d'emploi.²

Parmi les six pays fondateurs de la Communauté, c'était principalement l'Italie, dont l'économie était la plus faible, qui comptait sur certains avantages de l'instauration de la libre circulation en envoyant à l'étranger une partie de sa main-d'œuvre se trouvant en situation de chômage ou de sous-emploi. L'évolution de la Communauté n'a cependant pas pleinement confirmé cette attente. L'Italie tout en augmentant le chiffre global de ses travailleurs dans d'autres pays de la Communauté durant les années 60, a subi les contrecoups du processus de la chaîne migratoire à partir du moment où des départs commençaient — vers la fin des années 60 — à stagner et même à diminuer pendant que le poids des retours devait peser davantage.

De l'autre côté, la part relative de la main-d'œuvre italienne parmi les travailleurs étrangers de la Communauté a baissé depuis le début des années 60, période des recrutements massifs dans les pays non-membres de la Communauté. L'instauration de la libre circulation a été en effet accompagnée d'une réduction des recrutements organisés à l'intérieur de la Communauté, tandis que des recrutements organisés se renforçaient dans des pays ne faisant pas partie de la Communauté tels que la Yougoslavie, la Turquie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, les pays du Maghreb, qui de ce fait ont pu accroître d'une façon spectaculaire leurs envois de main-d'œuvre vers les pays la Communauté. Les travailleurs italiens — tout en bénéficiant du droit à la libre circulation — étaient défavorisés par rapport à ceux recrutés dans des pays tiers. Tandis que les Italiens cherchaient plutôt individuellement des emplois et souvent se rendaient à leurs propres frais aux pays d'emploi, les frais de recrutement et de transport des ressortissants de pays tiers étaient pris en charge par l'employeur qui était compensé pour ceci par

² Herbert Knolle, in: Groeben-Boeckh, *Handbuch für Europäische Wirtschaft*, Nomos, Baden-Baden, Kommentar, Vorbem. zu Artikel 48-51; voir aussi: Reinhard Lohrmann, *Arbeitskräftewanderung und internationale Organisationen. Die europäische Gemeinschaft*, in: Reinhard Lohrmann und Klaus Manfrass, *Ausländerbeschäftigung und internationale Politik*, R. Oldenbourg, München, Wien 1974, p. 354-361.

l'interdiction imposée au travailleur migrant de changer d'emploi avant l'expiration de la durée du contrat de travail de généralement 12 mois.

Sur un autre plan la libre circulation des travailleurs n'a pas non plus pleinement satisfait toutes les attentes. En effet son instauration n'a pas pu contribuer beaucoup pour atténuer l'écart dans le niveau de vie, de revenu et de développement économique existant entre les différentes régions de la Communauté. Les déséquilibres se sont plutôt accrus depuis 1958. Ceci s'applique en particulier à l'Italie dont les zones méridionales ont accusé un retard croissant par rapport à la plupart des autres régions de la Communauté.³ Dans un mémorandum sur la politique d'emploi dans la Communauté rédigé par le gouvernement italien en 1971⁴ cet état de choses a été vivement déploré. Le mémorandum souligne notamment que les problèmes du développement des régions ont été négligés par la politique communautaire. L'attention se serait portée unilatéralement sur l'accroissement des échanges, de la production industrielle et agricole au niveau global, et on se serait peu soucié des résultats fort disparates au niveau régional. L'émigration des Italiens vers d'autres pays de la Communauté n'aurait pas contrebalancé cette tendance et la situation d'emploi dans le Mezzogiorno ne se serait pas suffisamment améliorée.

Les problèmes découlant des déséquilibres régionaux de la Communauté ont fait partie de nombreuses analyses et programmes de la Commission. Les propositions pour une politique régionale, les premières orientations pour un programme en matière de politique sociale en témoignent et soulignent la nécessité urgente de prendre des mesures pour réduire le retard des régions les moins développées de la Communauté. La Commission considérait déjà dans les années 60 qu'une politique active de l'emploi et ses orientations devraient intervenir au stade de l'élaboration des décisions de la politique économique, qu'ils devraient s'intégrer dans les orientations de la politique structurelle et régionale. Il serait tout à fait insuffisant d'intervenir postérieurement pour corriger certaines évolutions non-désirées.⁵ Cette approche globale n'a malheureusement pas pu être réalisée durant les années 60, et ce n'est que dans les années 70 que la Communauté a commencé à s'acheminer timide-

³ Pour analyse plus approfondie : D. Biehl, *The impact of enlargement on regional development and regional policy in the European Community*, dans ce même volume.

⁴ Communautés Européennes, Doc. 1342/71 (Soc) 134, 16.7.1971.

⁵ Communautés Européennes, Doc. SEK (72) 1283, 12.4.1972. Première réponse de la Commission au mémorandum italien.

ment vers cet objectif sans pour autant l'atteindre jusqu'à ce jour. En dressant un bilan d'ensemble des résultats il reste donc à constater que la libre circulation des travailleurs introduite comme une mesure isolée sans être accompagnée de politiques actives complémentaires dans le domaine régional n'a pas produit l'impact désiré sur le développement harmonieux de l'ensemble des pays et régions de la Communauté.

2. LA SITUATION D'EMPLOI DANS LES PAYS CANDIDATS À L'ADHÉSION

Les trois pays candidats à l'adhésion à la Communauté ont tous une longue tradition émigration, aussi bien vers des pays européens que vers des pays d'outre-mer. Une part substantielle de leur main-d'œuvre nationale est employée à l'étranger. En même temps, la Grèce et l'Espagne emploient de leur côté un certain nombre de travailleurs étrangers principalement en provenance d'Afrique du Nord. Il s'agit là souvent de travailleurs non-documentés.

D'après les chiffres recueillis par l'OCDE, environ 200.000 Grecs, 450.000 Portugais et presque 390.000 Espagnols travaillaient dans des pays de la Communauté européenne à la fin de l'année 1976.⁶ Deux des trois pays, c'est-à-dire le Portugal et l'Espagne, accusent des taux de chômage élevés, bien au-dessus de la moyenne des pays européens. Au Portugal, le taux dépasse les 10 pour-cent. Selon le Ministère du travail, il y avait en juin 1977 407.000 chômeurs.⁷ Le niveau d'emploi a baissé de nouveau en 1977 après avoir accusé une légère amélioration en 1976. Le Portugal se trouve en plus devant la difficile tâche d'accomplir l'intégration de plus de 600.000 rapatriés des anciennes colonies africaines dans sa population métropolitaine s'élevant à environ neuf millions de personnes.

En Espagne, le taux de chômage a été estimé en octobre 1977 à 680.000 ce qui correspondrait à 5.2 pour-cent de la population active.⁸ Cependant, la population active a baissé constamment durant les trois dernières années; ceci indique que beaucoup de personnes ont abandonné de chercher activement un emploi. Une amé-

⁶ SOPEMI: Système d'observation permanente des migrations, Rapport 1977, OCDE, Direction des affaires sociales et de développement économiques, p. 14.

⁷ United Nations, Economic Commission for Europe, The European Economy in 1977, Chapter 2: Recent Economic Developments in Southern Europe, Doc. ECE XXXIII/1, p. 82.

⁸ Ibid., p. 87.

LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

273

	Allemagne	Autriche	Belgique	France	Luxembourg	Pays-Bas	R. U.	Suède	Suisse
Algérie	1 400		3 500	331 100			500	200	
Autriche	76 000		1 000				3 000	3 100	20 443
Espagne	111 000	200	30 000	204 000	1 900	16 000	24 000	1 900	68 884
Finlande							1 000	105 000	
Grèce	178 800		10 000			2 200	10 500	9 000	5 165
Italie	276 400	1 700	96 000	199 200	10 700	10 100	56 500	3 000	261 566
Maroc	15 600		28 000	152 300		29 100	500		
Portugal	63 600		6 000	360 700	12 500	5 000	3 000	1 100	4 144
Tunisie	12 000		2 000	73 000		1 000		300	
Turquie	527 500	24 600	16 000	31 200		38 200	4 500	3 800	15 168
Yougoslavie	390 100	120 500	3 000	42 200	600	9 500	8 500	27 000	24 110
Autres	296 100	24 700	121 300	190 600	21 100	70 000	753 500	80 600	116 560
Total travailleurs*	1 937 100	171 700	316 800	1 584 300	46 800	180 500	866 000	235 500	516 040
Total population étrangère	3 565 000		851 601	4 106 443		362 450		418 016	958 599

Notes: Allemagne: au 30.6.76.

France: résultats du recensement de 1975 (sondage au 1/5); une sous-estimation est vraisemblable. Le nombre de travailleurs étrangers oscille entre 1,6 et 1,9 million. Belgique: estimations nouvelles du Professeur DUMON. Pays-Bas: autres, y.c. 40 000 Antillais et Surinamais. Royaume-Uni: estimations nouvelles tirées de l'enquête CEE sur la force de travail (échantillon réduit); autres, dont 293 500 Irlandais. Suède: nouvelles estimations des services statistiques. Suisse: travailleurs établis et annuels, au 31.12.76.

* Du fait de l'arrondissement, le total ne correspond pas à la somme des chiffres de la colonne.
Source: OCDE, Rapport SOPEMI 1977.

lioration de la situation paraît d'autant plus difficile que chaque année plus de 70.000 émigrants espagnols, par la suite de la récession dans des pays d'emploi, rentrent dans leur pays et contribuent à augmenter le nombre de ceux restant dans l'attente d'offres d'emplois. Les nouveaux départs vers l'Europe et l'émigration transocéanique ont atteint, par contre, seulement le chiffre d'environ 15.000 personnes en 1976.⁹

En Grèce, la situation se présente d'une façon plus satisfaisante. L'emploi a constitué d'accroître de 4,7 pour-cent en 1977 dans le secteur secondaire et de 3,5 pour-cent dans le secteur tertiaire.¹⁰ En 1976, ce pays a enregistré quelque 32.000 mouvements de retours avec un peu plus de 20.000 nouveaux départs. L'insertion des travailleurs grecs rentrant dans le pays dans l'économie nationale ne semble provoquer aucun problème majeur, le marché du travail absorbant aisément les travailleurs qui rentrent dans le pays. Le nombre des chômeurs est en forte diminution.¹¹

3. L'IMPACT D'UNE EXTENSION DE LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS AUX PAYS CANDIDATS

En vue de la situation d'emploi dans les pays candidats, quelles pourront être les conséquences d'une extension des règles communautaires concernant la liberté de circulation des travailleurs aux trois pays candidats?

Une première hypothèse est que, une fois accordée, la liberté de se rendre sur le territoire d'un autre État membre pour y chercher un travail puisse entraîner un afflux massif et incontrôlé de ressortissants des pays candidats qui créerait un déséquilibre croissant sur les marchés du travail de plusieurs pays membres de la Communauté. Pour une telle situation, le règlement communautaire No. 1612/68 du 15 octobre 1968¹² prévoit qu'un État membre peut demander suspension du système d'échange intra-communautaire des offres d'emplois. Cependant, ces mesures ne pourront avoir qu'une portée limitée. Leur application ne sera pas un obstacle à ce que des ressortissants d'autres États membres se portent

⁹ SOPEMI, op. cit., p. 37.

¹⁰ Economic Commission for Europe, op. cit., p. 77.

¹¹ SOPEMI, op. cit., p. 36 and 40.

¹² Commission des Communautés Européennes, La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, Textes officiels, Bruxelles 1977.

demandeurs d'emploi à titre individuel contribuant ainsi à une détérioration supplémentaire de la situation d'emploi.

Il est évidemment relativement peu probable qu'un nombre élevé de travailleurs portugais, espagnols et grecs s'intéressent à un travail à l'étranger, soient-ils chômeurs ou non, se rendent spontanément dans les autres pays de la Communauté pour y chercher du travail. Ceci équivaldrait — en vue du chômage considérable existant dans les pays membres — à vouloir échanger le statut de chômeur dans son propre pays avec celui dans un autre, dans lequel d'ailleurs la plupart ne disposerait ni de logement ni d'un droit à l'allocation chômage. Il reste néanmoins un fait que l'extension des dispositions régissant la libre circulation des travailleurs à d'autres pays accroîtra le potentiel des candidats à l'émigration. Leurs comportements du point de vue de la mobilité géographique peuvent changer et restent donc un facteur d'incertitude.

Un autre problème qui pourra surgir résulte du fait que les règlements communautaires se basent sur une définition de la famille différente de celle s'appliquant aux ressortissants de pays tiers. La République fédérale d'Allemagne et la France autorisent la réunion de familles de travailleurs étrangers, originaires de pays ne faisant pas partie de la Communauté, uniquement pour époux et descendants jusqu'à l'âge de 18 ans. En plus, ils refusent d'accorder un permis de travail aux membres de familles qui n'ont rejoint leur famille que récemment, après le 1er janvier et le 1er octobre 1977 respectivement.¹³ Hors, l'article No. 10 du règlement communautaire No. 1612/68 étend le droit à la réunion de la famille des travailleurs étrangers ressortissants d'un pays membre de la Communauté aux enfants jusqu'à l'âge de 21 ans et aux autres membres de la famille aussi dans la ligne ascendante du travailleur et de son épouse. En plus, ces membres de la famille ont le droit de rechercher et d'exécuter un emploi rémunéré sans discrimination aucune à leur égard.

Des opinions divergentes sont exprimées à ce sujet. Il est dit, d'une part, que comme une extension de la libre circulation élargira la possibilité des travailleurs originaires d'un des trois pays candidats résidant dans un des pays membres de la Communauté des Neuf de faire venir des membres de leurs familles, elle entraînera inévitablement un accroissement sensible de la migration familiale. En outre, des membres d'une famille, une fois arrivés dans un pays

¹³ Pour la France Décret No 77-1239 du 10 novembre 1977.

de la Communauté, pourront assez rapidement devenir demandeurs d'emploi dont le chiffre global serait ainsi en augmentation.

D'un autre côté, il est soutenu que la réunion des familles de travailleurs qui sont ressortissants d'un pays ne faisant pas partie de la Communauté a eu lieu dans le passé pratiquement dans les mêmes proportions que pour les travailleurs migrants nationaux d'un pays membre de la Communauté. L'extension de la libre circulation ne devrait donc pas provoquer de changements majeurs dans les structures de la migration familiale.

Il est difficile de prévoir avec exactitude l'évolution de la migration familiale dans l'hypothèse d'une libéralisation. Elle pourra dépendre, au-delà des dispositions juridiques, d'autres facteurs de caractère sociologique et, bien sûr, de l'avenir du développement économique des pays de départ. Aussi il a été observé que le regroupement familial peut être différent d'une nationalité à une autre. En France, le regroupement familial autour des travailleurs portugais s'est opéré assez rapidement et plus fortement que chez d'autres nationalités. Brahimi arrive à la conclusion que la reprise légale de l'immigration familiale, à partir de juillet 1975, est restée pratiquement sans effet sur le regroupement familial des Portugais en France.¹⁴

Les gouvernements auxquels il incombe de prendre la décision sur les conditions de l'admission des nouveaux pays membres doivent cependant tenir compte de toutes les hypothèses possibles. Les données incontestées du dossier sont les suivantes: le nombre des membres des familles de travailleurs originaires d'un des trois pays candidats qui auront droit à les rejoindre dans le pays d'emploi s'accroîtra au moment de l'application des règles communautaires sur la libre circulation des travailleurs. Il s'agira d'une partie des membres des familles du million de travailleurs portugais, espagnols et grecs travaillant dans la Communauté.

Nos connaissances sur la migration familiale des nationalités concernées dans les différents pays d'accueil ne sont pas suffisamment solides pour pouvoir affirmer avec certitude que les mouvements une fois libéralisés ne devraient pas varier considérablement par rapport à la situation actuelle. Il y a cependant une certaine probabilité qu'après une période de restrictions du regroupement familial un intérêt croissant se manifeste au moment d'une libéralisation et par conséquent que davantage de cartes de travail soient demandées

¹⁴ Michèle Brahimi, Chronique de l'immigration, in: *Population*, 33^e année, No 1, janvier-février 1978, p. 178.

pour des membres de la famille. Ceci pourra se produire surtout en France et en Allemagne fédérale où la migration familiale a été rendu plus difficile en 1977 pour des ressortissants de pays tiers qui incluent les pays candidats à l'adhésion.

Quant à la sécurité sociale des travailleurs migrants, l'élargissement de la Communauté et l'application des dispositions communautaires aux nouveaux pays membres ne devrait en principe pas créer des problèmes majeurs. Le programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles¹⁵ élaboré par la Commission en 1974 prévoit déjà des mesures d'harmonisation des règlements respectifs pour travailleurs, ressortissants des États membres et travailleurs, ressortissants des pays tiers. Ces mesures visent, entre autres, à permettre l'exportation dans le pays d'origine des pensions acquises au titre de l'activité professionnelle exercée dans les États membres, à permettre la totalisation des périodes d'assurance dans différents pays et à assurer en matière d'allocations familiales des avantages équivalents. Une partie de ces mesures sont déjà en voie d'accomplissement ou en discussion sur le plan bilatéral. Dans l'ensemble, l'évolution va dans le sens d'une harmonisation avec les règlements intra-communautaires.

4. POSITION DES PAYS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ

En vue des conséquences que risque de susciter l'application des règles de la libre circulation des travailleurs, quelle pourra être l'attitude des pays membres de la Communauté? En définissant leur position, les gouvernements avant tout vont devoir tenir compte de la situation de l'emploi.

Actuellement tous les pays membres de la Communauté accusent un niveau de chômage relativement élevé atteignant dans chacun des quatre pays — Grande-Bretagne, République fédérale d'Allemagne, France et Italie — le chiffre d'un million et au-delà. De nombreuses analyses entreprises dans différents pays sont unanimes dans leur jugement qu'en raison des changements structurels qui s'effectuent dans la plupart des pays industrialisés de l'Europe de l'Ouest les pays vont — durant les prochaines années — continuer à accuser des taux de chômage relativement élevés.¹⁶

¹⁵ Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 3/1976.

¹⁶ L'accroissement prévisible jusqu'en 1985 des groupes d'âge de la population active (15-59 ans) et une plus forte participation de femmes dans la vie professionnelle figurent

En ce qui concerne l'emploi de travailleurs étrangers de pays tiers, l'arrêt du recrutement devrait en principe être maintenu. Ce n'est qu'un nombre très limité d'étrangers qui à court terme pourrait être accepté de nouveau pour occuper des postes vacants dans des secteurs choisis. En plus, il devrait s'agir là uniquement de postes qui ne sont pas demandés par des nationaux ou pour lesquels des nationaux ne peuvent pas être trouvés, recommande en substance le Conseil scientifique auprès du Ministère allemand de l'économie dans son rapport sur des problèmes actuels de la politique de l'emploi, rendu le 12 novembre 1977,¹⁷ tout en soulignant que la non-occupation de certains de ces postes risquera de mettre en danger le maintien de postes de travail complémentaires.

Le taux de chômage parmi les travailleurs étrangers est relativement élevé. Il se situe en général légèrement au-dessus du niveau de la main-d'œuvre autochtone. Pour donner un exemple du volume, la République fédérale d'Allemagne a enregistré durant l'année 1977 en moyenne 100.000 chômeurs de nationalité étrangère.¹⁸

Plusieurs gouvernements ont adopté une politique d'encouragement du retour volontaire des travailleurs étrangers dans leurs pays d'origine et se déclarent favorables à une réduction progressive de l'emploi d'étrangers. Cependant, ces mesures ne pourront qu'être d'une portée relativement limitée. Il ne faut pas perdre de vue qu'une part considérable des travailleurs migrants et de leurs familles arrivés jusqu'au milieu des années 70 dans les pays industrialisés de la Communauté y tient des emplois stables et selon toute vraisemblance va rester au moins pour une durée à moyen terme. L'arrivée sur le marché du travail des enfants de travailleurs étrangers, de la « seconde génération » contribue de son côté au maintien d'un nombre élevé de travailleurs de nationalité étrangère à l'intérieur de la Communauté. Elle pourra compenser, voire dépasser, la réduction due au retour dans leurs pays d'origine d'un certain nombre de migrants.

Tout laisse ainsi à penser qu'en raison du maintien de la situation insatisfaisante de l'emploi dans la plupart des pays membres de la Communauté, des perspectives peu encourageantes à court et

parmi les facteurs à prendre en considération : Senior Economic Advisers to ECE Governments, The overall economic perspective for the ECE region up to 1990, Doc. ECE (Economic Commission for Europe)/EC.AD./14, 14.3.1977, p. 5.

¹⁷ Bulletin, édité par Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Novembre 1977.

¹⁸ Arbeits- und Sozialstatistik, édité par Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, No 4, April 1978, p. 110.

moyen terme, en raison du chômage persistant aussi parmi les travailleurs étrangers résidant à l'intérieur de la Communauté et devant la possibilité que l'élargissement entraînera une certaine augmentation de la migration familiale en provenance des pays candidats à l'adhésion qui se traduira à plus ou moins longue échéance dans un nombre croissant de demandeurs d'emploi, les neuf pays membres de la Communauté ne peuvent qu'être peu enclins à concéder aux pays candidats l'application *immédiate* des règles sur la circulation des travailleurs.

Certes les risques d'une perturbation grave des marchés du travail par la suite de l'extension des règles sur la libre circulation des travailleurs ne semblent pas être aussi grands qu'il est affirmé par certains, encore que l'augmentation de la migration familiale risque de produire des effets allant à l'encontre de la politique restrictive poursuivie par certains pays. Il est vrai aussi en ce qui concerne la Grèce qu'en raison de sa situation d'emploi plutôt favorable une application des règles de la libre circulation — d'ailleurs prévue par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce signé en 1961¹⁹ — ne paraît pas devoir soulever de problèmes majeurs. Ceci est aussi la position de la Commission exprimée dans son avis sur la demande d'adhésion de la Grèce transmis au Conseil le 29 janvier 1976.²⁰

Pour ce qui concerne l'Espagne et le Portugal il est cependant beaucoup moins sûr que l'extension ne puisse créer certaines difficultés. Les gouvernements concernés voudront se poser la question si cette extension sera vraiment souhaitable dans l'immédiat. Peut-être pourront-ils tirer de plus grands avantages en dialoguant une clause de traitement prioritaire en cas de reprise de recrutements de travailleurs étrangers et laisser l'application de la libre circulation pour une phase ultérieure. L'acceptation d'une période de transition durant laquelle serait instauré un système de migration assistée permettrait de mieux conseiller et guider les candidats à l'émigration, de les orienter vers des emplois vacants, le cas échéant de déconseiller ou d'interrompre le recrutement quand la capacité d'absorption des marchés du travail diminue. Ceci contribuerait aussi à éviter que le migrant individuel qui se trouve à la recherche d'un emploi ne fasse des efforts vains qui risquent de l'exposer à des situations dans lesquelles il sera amené à accepter des emplois

¹⁹ Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce, signé le 9 juillet 1961, entré en vigueur le 1er novembre 1962, Art. 44.

²² Commission des Communautés Européennes, Avis sur la demande d'adhésion de la Grèce, in: Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 2/76, p. 17.

insuffisamment rémunérés ou illégaux pour lesquels les cotisations obligatoires à la Sécurité Sociale ne sont pas versées.

Accroître la part des migrations assistées et programmées à l'intérieur de la Communauté notamment pour les ressortissants des régions périphériques est aussi le souci de la Commission comme elle l'exprime dans sa première information au sujet du mémorandum de 1971 du Gouvernement italien sur la politique d'emploi dans la Communauté.²¹ Ceci contrebalancerait efficacement les désavantages découlant des dispositions régissant la libre circulation des travailleurs qui tout en éliminant des formes de discrimination basées sur la nationalité des demandeurs d'emploi n'offrent cependant pas une garantie que des nationaux des pays membres soient effectivement recrutés et non des ressortissants de pays tiers. Certes quelques pays membres voudront peut-être avoir l'intention de poursuivre une telle politique encore que les demandes formulées par des employeurs pourront faire fléchir l'intransigeance d'une telle attitude. L'exemple de l'Italie prouve que les recrutements organisés dans des pays tiers, du côté des employeurs, ont parfois été préférés aux recrutements de nationaux d'un pays membre bénéficiant des droits de la libre circulation.

S'orienter vers un accord sur le traitement prioritaire des nationaux des pays candidats, l'Espagne et surtout le Portugal, en cas de reprise des recrutements de travailleurs migrants et réserver l'extension des articles sur la libre circulation après l'achèvement d'une période transitoire facilitera aussi la position des Neuf vis-à-vis de la Turquie dans les discussions sur l'application des dispositions sur l'instauration progressive de la libre circulation des travailleurs entre ce pays et la Communauté jusqu'en 1986, prévu par l'Accord d'association, le protocole annexe et le protocole financier que la Communauté a signés avec la Turquie.²² Il n'est un secret pour personne que les pays de la Communauté, et avant tout la République fédérale d'Allemagne qui est la plus concernée par l'immigration turque, souhaiteraient essayer de reporter l'échéance de l'application de la libre circulation à la Turquie à une date ultérieure, ceci en raison du réservoir de candidats à l'émigration particulièrement grand dans ce pays. La liste d'attente des inscrits pour l'émigration dépassait il y a peu de temps un million.

L'instauration d'une période de transition dans l'établissement de la libre circulation risque évidemment de provoquer des réactions

²¹ Communautés Européennes, Doc. SEK (72) 1283, 12.4.1972.

²² Journal officiel des Communautés Européennes, No L293, 29.12.1972.

de déception. Elle créerait durant quelques années une situation où des citoyens de certains pays membres de la Communauté ne disposeront pas des mêmes droits individuels que les autres. Cependant, ceci devrait être acceptable durant une phase transitoire le principe de base fondamental de la libre circulation étant reconnu une fois pour toutes.

L'expérience des deux dernières décennies a démontré que la libre circulation de la main-d'œuvre escompte des résultats plutôt satisfaisants dans les relations entre pays d'un niveau de développement économique et social semblable. Ceci est apparu clairement dans les migrations entre la France, l'Allemagne, la Belgique et la Hollande. Ces mouvements n'ont pas soulevé des problèmes majeurs. Ils sont restés dans des proportions relativement modestes et concernaient en partie des frontaliers qui ne sont pas arrachés totalement à la vie sociale de leur pays d'origine. En outre, le niveau d'instruction et de qualification des migrants entre pays industrialisés est en général relativement élevé. Souvent les migrants maîtrisent la langue du pays d'emploi avant de partir et s'adaptent rapidement à la vie dans le pays d'accueil. Ceci n'est pas le cas pour la plupart des migrants originaires des pays de la Méditerranée. Ceux-là ont besoin davantage d'orientation et d'aide pour surmonter les difficultés s'opposant à l'intégration.

Rendre les mouvements migratoires entièrement libres entre pays de niveau de vie très différent, dans bien des cas — et pas seulement en Europe — a même produit des conséquences négatives sur le plan structurel et social. En Italie du Sud certaines régions ont été vidées par l'émigration de masse de leur main-d'œuvre la plus qualifiée et la plus active. Ceci a causé un vieillissement démographique très net et une diminution de la force de travail active. Les remises des émigrants utilisées d'une façon individualiste et non programmée ont fini par devenir des contributions à la survie.²³

Il faut s'interroger si le temps où une grande mobilité de la main-d'œuvre sur le plan international aux seules fins d'emploi et sur une base temporaire était à considérer comme un facteur positif, n'est pas révolu. Plusieurs analyses récentes faisant le bilan des mouvements migratoires des années 60 et 70 font ressortir l'insuffisance de l'évaluation des coûts sociaux occasionnés par les migrations, aussi bien dans les régions de départ que dans les régions d'accueil. Longtemps, et ceci est confirmé par l'analyse des motivations ayant été à

²³ Pour analyse plus approfondie: *Ricerca sull'Emigrazione meridionale nelle zone di esodo (rapporto di sintesi)*, Roma, Formez « Ricerche e Studi », n. 19, 1977.

la base de l'inclusion du principe de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, des considérations économiques au niveau des entreprises individuelles et l'attrait de l'accroissement des revenus des travailleurs migrants et de leurs familles ont prévalu, laissant de côté des considérations liées au développement plus harmonieux des régions, de l'infrastructure et à l'amélioration du bien-être des régions accusant des taux de chômage élevés. C'est en quelque sorte un conflit d'orientation des buts économiques et sociaux, une confrontation de valeurs devant laquelle nous nous trouvons.

Le programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles proposé par la Commission des Communautés Européennes en décembre 1974, dans son chapitre « Coordination des politiques migratoires », dit en substance:²⁴

« L'absence de coordination des politiques migratoires au niveau communautaire a joué un rôle prépondérant dans l'utilisation anarchique et irrationnelle de la main-d'œuvre. Elle a aussi contribué à un développement excessif des régions centrales de la Communauté, ce qui a eu pour effet d'aggraver les difficultés dans les régions périphériques, avec toutes les conséquences que cela comporte sur le plan social et économique. »

On ne peut que consentir à cette analyse en ajoutant qu'à côté de l'absence de coordination des politiques migratoires une libéralisation trop rapide de mouvements migratoires risque de produire des effets négatifs semblables.

Le même programme d'action de la Commission trace d'ailleurs bien le chemin à parcourir par la Communauté qui pourra ouvrir plus tard la porte à l'application progressive de règles concernant la libre circulation des travailleurs aux pays candidats. Parmi les mesures proposées les plus significatives sont :

- l'adoption de règles uniformes minimales en ce qui concerne les engagements pris ou à prendre par la Communauté;
- l'évaluation semestrielle des besoins et disponibilités de main-d'œuvre;
- l'octroi progressif aux travailleurs migrants originaires des pays tiers, de l'égalité de traitement en matière de conditions de vie et de travail.

²⁴ Commission des Communautés Européennes, Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 3/76.

La poursuite des efforts pour mettre en application ces mesures va rapprocher les législations des pays de la Communauté et des pays candidats et pourra ainsi faciliter l'instauration progressive des règles concernant la libre circulation des travailleurs.

CONCLUSIONS

1. L'instauration de la libre circulation des travailleurs entre pays dont le niveau de développement accuse des écarts considérables provoquant des mouvements d'émigration de masse n'exerce une influence positive sur le développement des régions de départ que dans une mesure généralement très limitée. Les effets négatifs liés au départ des nombreux travailleurs qualifiés et sur le plan personnel notamment dans la vie familiale dans bien des cas prédominent. Le développement des régions périphériques et l'élévation du bien-être de ses habitants dépendent davantage d'une action globale entreprise sur le plan des investissements productifs et structurels qui tend à intégrer la main-d'œuvre résidant sur place dans les programmes de développement.
2. L'impact de la libre circulation des travailleurs, d'une plus grande mobilité internationale de la main-d'œuvre, sur le développement économique des pays en voie de développement, tend parfois à être surestimé. Le bilan des mouvements migratoires en Europe dans les deux dernières décennies n'est dans l'ensemble pas très concluant en ce qui concerne ses influences sur le décollage du développement dans les régions périphériques, ni par les transferts de salaires, ni par le retour des travailleurs dans leur pays d'origine.
3. L'extension de la libre circulation des travailleurs, aussi souhaitable soit-elle, ne devrait pas être précipitée pour une question de principe, ce qui risquerait de créer des difficultés supplémentaires dans les pourparlers sur les demandes d'adhésion à la Communauté. Il vaut mieux envisager la réalisation de la libre circulation au bout d'une période transitoire suffisamment longue et, en attendant, poursuivre une politique active d'assistance en matière de migration qui garantira aux pays candidats pour le cas d'une reprise des recrutements que leurs ressortissants soient considérés prioritairement.

LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES POUR LA COMMUNAUTÉ ET LES PAYS CANDIDATS

Le sujet de ce rapport demande de considérer deux points qui sont très étroitement liés :

- a) Les coûts et bénéfices budgétaires pour les États candidats, dérivés de leur adhésion aux Communautés,
- b) Les implications pour le budget communautaire.

Certes, ce sujet est clair, mais il est aussi difficile à traiter étant donné la multiplicité des facteurs aléatoires à considérer et le caractère de synthèse de tous les problèmes qui correspondent toujours à un budget, celui des Communautés ne pouvant pas être une exception.

Tout en restant bien conscient des difficultés et des limites, on a essayé d'établir quelques facteurs significatifs dans le domaine financier et budgétaire dont on devra tenir compte au moment d'un nouvel élargissement des Communautés.

D'abord, bien que les implications de l'élargissement sur le budget général des Communautés et sur ceux des trois États candidats soient, en principe, très étroitement liées, on peut trouver de nombreuses exceptions. En effet, quelques postes de recettes et de dépenses doivent disparaître ou diminuer dans les budgets nationaux pour être incorporés, en tout ou en partie, au budget communautaire, mais les soldes de ces opérations ne pourront pas devenir les seuls éléments à considérer.

On peut imaginer aussi des situations créées par l'adhésion, qui aient des conséquences budgétaires pour les nouveaux membres sans pour autant en avoir pour la Communauté. D'autre part, l'hypothèse d'incidences de l'élargissement sur le budget communautaire sans conséquences parallèles sur les budgets nationaux est bien réelle.

En tout cas, nous ne devons pas envisager les conséquences de l'élargissement sur les budgets des actuels États membres des Communautés, bien qu'il soit prévisible que pour certains de ces États ces implications puissent avoir une signification très particulière. Ces facteurs budgétaires et financiers peuvent même devenir décisifs à l'heure où il s'agit de déterminer quelques positions à l'égard de l'élargissement.

Ce rapport est limité à l'étude des seuls facteurs budgétaires, dans une hypothèse de travail qui considère l'année 1978 comme un exercice de croisière, de pleine participation des trois nouveaux membres et d'application intégrale de tout le droit communautaire en vigueur au début de cet exercice, y compris celui de la T.V.A. communautaire.

L'hypothèse d'une pleine participation des trois candidats peut être retenue, bien qu'elle ne soit pas réelle, étant donné son caractère nécessaire de simulation méthodologique, compatible avec tous les événements réels.

Dans une première partie du rapport, est fait un exposé des éléments budgétaires qui pourront être affectés par l'élargissement, dans les budgets nationaux et dans celui des Communautés, et on a essayé d'établir les relations possibles.

La deuxième partie est dédiée aux questions méthodologiques, même pour la réalisation potentielle de prévisions à plus long terme.

La partie finale du rapport comporte quelques indications de prévisions évaluées, par exemple des ordres de grandeur de montants à considérer. Ces chiffres doivent donc être envisagés d'une façon bien prudente.

On a laissé à l'écart des secteurs de l'activité financière des Communautés, tels que celui de la C.E.C.A., de la B.E.I. ou du FECOM, bien que leur rôle soit de tout premier ordre en ce qui concerne les effets de l'élargissement.

Les rapports entre le P.I.B. des Communautés et ceux des trois candidats sont estimés constants ainsi que les tendances d'accroissement, étant entendu que leurs variations éventuelles conditionneront de façon décisive le succès financier et budgétaire de l'élargissement.

Malheureusement, au moment où nous rédigeons ce rapport, la « fresque » communautaire sur l'élargissement n'est pas encore connue. Ses aspects financiers et budgétaires devront être pris en considération à la lecture de ce rapport.

Les conséquences de l'élargissement sur les budgets nationaux qui sont analysées dans la première partie du rapport ne sont cepen-

dant pas évaluées, étant donné la difficulté d'une étude d'ensemble, mais elles peuvent être déduites de façon implicite en fonction des relations entre la première et la dernière partie de ce travail.

Toutefois, il semble évident que, dans les hypothèses envisagées, on doit espérer le transfert d'importantes ressources financières vers les trois États candidats, dont le cadre principal peut et doit être celui du budget communautaire, avec le concours d'autres moyens financiers non budgétisés mais aussi communautaires, tels que ceux de la C.E.C.A. ou de la B.E.I. Pour ce transfert, on pourra utiliser les mécanismes déjà en place ou encore établir de nouveaux règlements, qui ne sont pas à considérer dans ce rapport.

I. FACTEURS BUDGÉTAIRES

Les conséquences de l'élargissement sur les budgets des États qui ont demandé leur adhésion et sur le budget communautaire se refléteront à la fois dans les recettes et dans les dépenses.

Il est nécessaire d'essayer de les isoler dans les deux cas, en montrant les éléments qui potentiellement pourraient les déterminer, avant de tenter des évaluations très approximatives.

Il faut faire attention à des éléments très variés, même à partir d'une perspective statique des budgets actuels communautaires et des trois membres futurs. Cette perspective statique aura une valeur très réduite si l'on pense à l'évolution continue des facteurs qui conditionnent le budget communautaire, dont le règlement juridique fondamental a subi des transformations importantes depuis l'institution des Communautés. Justement une de ces variantes commence à avoir des effets dans le budget actuel de 1978. Cependant, à côté des modifications dans le Droit budgétaire européen, l'accroissement continu des tâches prévues pour ce budget du fait de l'implantation progressive de nouvelles politiques ou de l'élargissement de celles qui existent déjà n'occupe pas un rang secondaire. Étant donné la nécessité d'affronter les nouveaux besoins budgétaires de ces politiques, il a fallu doter les Communautés d'un système de ressources propres dont la pleine réalisation va bientôt se produire. À son tour, la structure du système des ressources propres ne permet pas une fixation de celles-ci, mais heureusement elle les met en relation avec l'évolution de la situation économique communautaire et, dans une grande mesure, avec celle de la situation économique mondiale, cette relation étant très éloignée dans le système des contributions nationales, institué au début. Il est possible pour

les futurs nouveaux membres de déterminer quelles seront les ressources qui n'appartiendront plus à leurs budgets, ainsi que certaines modifications, occasionnellement très importantes, qui se produiront dans les revenus qui pourront rester dans leurs systèmes. En ce qui concerne les dépenses, la Communauté, selon sa politique déjà établie ou future, devra certainement assumer des tâches qui, dans un autre cas, feraient partie du budget national; mais dans de nombreux cas, le fait d'assumer ces tâches n'évitera pas aux nouveaux membres d'y faire face aussi d'une façon partielle et concurrente.

Mais néanmoins, le schéma de base n'est pas fixé une fois pour toutes, car le dynamisme propre des Communautés les pousse continuellement à accomplir des tâches nouvelles ayant des implications budgétaires.

Cependant, il faut souligner que bien des engagements que devront prendre la Communauté ainsi que les nouveaux membres ne seront pas nécessairement liés à la décision d'élargissement, même si à cette occasion ils se manifestent d'une façon plus claire et peut-être plus urgente, mais que, dans bien des cas, ce seront des exigences inévitables aussi bien pour la Communauté que pour les nouveaux membres, qui se seraient également manifestées sans l'élargissement.

On peut trouver des exemples de tels engagements dans les secteurs les plus divers, outre le secteur budgétaire. Le plus significatif et généralement le plus reconnu est peut-être le besoin de réviser les pratiques suivies en matière de décision dans le Conseil des Communautés, en augmentant les cas de vote majoritaire. Mais, en restant dans le secteur financier, on peut aussi citer des actions qui dans n'importe quel cas peuvent se développer indépendamment de l'élargissement, même si celui-ci peut les rendre inévitables. Ces actions même financières ne présupposent pas toujours une incidence budgétaire, que le champ budgétaire soit réduit à celui du budget général communautaire ou à celui des budgets de l'État. On peut penser, de façon purement illustrative, en considérant un problème espagnol qui reste généralement au second rang de l'attention, à la nécessité de reconvertir une partie du secteur des mines de charbon et, par conséquent, de réadapter des travailleurs, mesure qui, au moins partiellement, pourrait être financée en dehors du circuit budgétaire et qui, réalisée dans le cadre communautaire, serait située en dehors du budget général comme un cas typique d'intervention prévu par le Traité de la C.E.C.A.

Il semble donc que les implications financières pour les institu-

tions ou organismes communautaires ou pour les entités financières publiques des nouveaux États membres qui, indirectement, pourraient être assimilées à celles qui de façon formelle pourraient retomber sur les budgets respectifs, ne doivent pas constituer la partie principale de cette étude; elles devraient être mentionnées et, logiquement, il faudrait réaliser un essai de schématisation des principales hypothèses prévisibles.

En revenant, cependant, aux prévisions d'incidence purement budgétaire de l'élargissement prévu, il semble opportun d'aborder en premier lieu les cas les plus clairs dans lesquels on peut trouver cette incidence.

A. — *Recettes*

Dans le secteur des recettes, le budget communautaire peut servir de référence.

Pour l'exercice de 1978, les recettes sont divisées de cette façon :

1. Ressources propres,
2. Excédents disponibles,
3. Partie du produit des prélèvements C.E.C.A., versée en application de l'article 20 du Traité du 8 avril 1965,
4. Retenues sur les rémunérations du personnel,
5. Contributions,
6. Recettes diverses.

Quantitativement et qualitativement, les ressources propres sont l'élément le plus important des recettes communautaires et il semble logique de centrer notre attention sur elles, compte tenu — parmi d'autres facteurs de caractère résiduel, réduits à des apports à finalités spécifiques qui, dans le futur, devront correspondre aux contributions de l'État — du caractère de transfert de ressources de la C.E.C.A. au budget communautaire du troisième groupe des recettes et du caractère de résidu de l'exercice précédent qui doit être attribué au deuxième groupe. En ce qui concerne les retenues sur les rémunérations du personnel et les recettes diverses, même si leur importance est plus petite, il serait convenable d'y consacrer une mention ultérieure.

Les ressources propres, « stricto sensu », dont la base juridique se trouve dans la Décision du Conseil (70/243/CECA/CEE/CEEA) du 21 avril 1970, se composent des prélèvements agricoles, des cotisations dans le secteur du sucre, des droits de douane et de la fraction communautaire de T.V.A., avec assiette harmonisée. La pleine implantation du système est prévue pour l'exercice 1978 avec les

recettes fournies par la T.V.A., si la directive communautaire a été appliquée dans le temps prévu. Si la législation des États sur la T.V.A. n'a pas été adoptée par un minimum de trois États, l'application effective de ce dernier recours devra être remise à l'exercice 1979. Cependant, étant donné son objet, cette étude aura comme base la pleine application de l'ensemble des ressources propres.

Il faut faire des réserves supplémentaires, car la pleine implantation du système aura certaines limitations potentielles en vertu des prévisions d'application des « freins dynamiques » pour la période des exercices 1978 et 1979, en ce qui concerne les parts relatives aux trois États incorporés à la Communauté lors du précédent élargissement. Ces limitations ont leur base juridique dans l'article 131 de l'Acte d'Adhésion.

Dans l'ensemble des ressources propres énumérées plus haut, les prélèvements agricoles, les cotisations dans le secteur du sucre et les droits de douane ont un caractère communautaire, tandis que la perception d'une fraction de la T.V.A. s'insère dans un mécanisme national, harmonisé il est vrai sur le plan communautaire.

Les prélèvements agricoles et les cotisations dans le secteur du sucre, par leurs caractéristiques originelles, sont des recettes de caractère communautaire, dont l'existence est expliquée en fonction de la politique agricole commune. Quand le processus d'adhésion des trois nouveaux membres sera réalisé, ce transfert n'aura pas de répercussion particulière sur le budget de ces États, mais uniquement sur le budget communautaire. Il faut toutefois souligner que, comme pour les droits de douane, une compensation de 10 %, au titre des dépenses de perception, reviendra au budget de ces États.

L'incidence de ces deux ressources sur le budget communautaire ne pourra pas être, d'ailleurs, pleinement comparable. En effet, tandis que les cotisations dans le secteur du sucre versées par les trois nouveaux membres représenteront une recette nette pour les Communautés, car dans ce domaine il n'y avait rien qui y corresponde dans le budget communautaire avant l'adhésion, les prélèvements agricoles ne représenteront pas une augmentation nette égale au montant qui a son origine dans les trois nouveaux membres. Toutefois, si on devait prévoir une recette additionnelle dans le budget communautaire qui corresponde à l'implantation du régime de prélèvement agricole dans le commerce correspondant entre les trois nouveaux États membres et les États tiers, qui ne sont pas membres des Communautés, il faudrait en contrepartie tenir compte de la diminution des recettes communautaires correspondant à la perception des prélèvements précédents reçus à l'occasion

de l'importation par les Communautés de produits agricoles provenant des nouveaux membres.

Le cas des droits de douane est, d'abord, différent quant à leur incidence potentielle de celui des prélèvements agricoles et des cotisations dans le secteur du sucre, encore que leur considération comme recette exclusivement communautaire suppose leur séparation du budget national. Leur répercussion sur ces budgets est, donc, déterminable sans besoin de plus grandes précisions et l'essai de la quantification postérieure offrira des difficultés moindres que d'autres hypothèses.

Cependant, cette simplification de l'hypothèse qui concerne les budgets nationaux ne peut pas être transférée pour autant sur le budget communautaire. En effet, il ne s'agit pas de considérer un simple transfert de recours des budgets nationaux au communautaire, mais il faut considérer plusieurs variantes. D'abord il faut considérer qu'on ne percevra pas les droits de douane qui correspondent au commerce entre les États actuels de la Communauté et les trois nouveaux membres, ce qui représente une diminution des recettes communautaires. Deuxièmement, cette diminution ne correspond pas à la totalité du montant des précédents droits de douane des nouveaux membres. D'une part, à la fin du processus d'adhésion, le tarif douanier sera celui de la Communauté, et non pas le tarif national actuel de chacun de ces États, et d'autre part, ce tarif douanier ne sera pas, non plus, appliqué dans tous les cas où les États appliquaient leurs propres tarifs avant l'adhésion des trois nouveaux membres. Cela devient évident dans le cas des importations provenant des États actuels qui font partie des Communautés, mais à cet élément de considération évident on devra ajouter la nécessité de faire attention aussi au très complexe processus des rapports qui existent déjà et qui sont susceptibles de se développer entre la Communauté et les États tiers qui, en principe, suppose la non-application totale ou partielle du tarif douanier extérieur commun aux importations que les nouveaux membres réalisent de ces États tiers bénéficiaires de situations spéciales.

On pourrait faire un résumé de ces situations spéciales de cette façon :

1. Accords de l'« Union de douanes » (Grèce et Turquie),
2. Accords de la « Zone de libre échange » (AELE, Maroc, ACP, Tunisie, Algérie, Malte et Chypre),
3. Accords préférentiels (Espagne, Israël, Egypte, etc.),
4. Préférences tarifaires généralisées,
5. Négociations tarifaires internationales (GATT).

Du reste, même si on n'accorde pas une très grande attention aux cas de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal — ce dernier inclus dans le groupe de l'AELE — en ce qui concerne l'application des droits du tarif extérieur commun pour les opérations de commerce que ces pays pourraient réaliser entre eux dans le futur, il est clair que la suppression des droits de douane par les neuf membres actuels pour les opérations qu'ils réaliseront avec ces trois nouveaux adhérents à partir de leur pleine intégration présentera des difficultés supplémentaires en raison de leur situation par rapport au tarif douanier commun.

En ce qui concerne la recette correspondant à la fraction communautaire de la T.V.A., si elle n'est pas encore entrée en vigueur, alors qu'il existe déjà les instruments juridiques communautaires précis et qu'on a déjà fait les prévisions pour les neuf membres actuels des Communautés, l'on est obligé de penser que seulement dans des aspects limités on pourra s'appuyer sur des éléments déjà expérimentés.

L'application du système harmonisé de la T.V.A. en est dans les actuels États membres à un degré variable d'expérimentation, mais elle donne une base statistique et elle suppose que la taxe fait partie intégrante des systèmes de l'État et qu'elle est acceptée par eux. Il est logique que l'approfondissement de l'harmonisation selon les lignes établies par la sixième directive dans cette matière ne doit pas créer des dérangements très notables ni modifier de manière substantielle l'ensemble des renseignements fournis par l'expérience déjà acquise. Ceci n'est pas, bien sûr, le cas des nouveaux membres, parmi lesquels l'application n'est pas homogène, car si la Grèce a déjà établi la T.V.A., l'Espagne ne l'a pas encore fait, et on ne peut pas méconnaître l'existence de différences entre le système grec et celui déjà harmonisé par les Communautés. Nous nous trouvons, cependant, devant une mesure qu'il faudrait prendre de toute façon indépendamment de l'adhésion à la Communauté, cette adhésion pouvant l'accélérer et la concrétiser. En tout cas, au moment d'évaluer le montant prévisible de la perception de la fraction communautaire de la T.V.A. harmonisée qui concerne les trois nouveaux membres, il paraît que l'expérience existante et les renseignements qui concernent les contributions que la nouvelle T.V.A. harmonisée remplacera ne peuvent pas être très concluants. L'implantation de la T.V.A. harmonisée aura pour les trois nouveaux membres une incidence dont le montant ne peut pas être évalué, mais toutefois prévu, au moment d'établir le taux ou les taux nationaux qui correspondent à l'impôt harmonisé, même si les

normes d'harmonisation en vigueur données par la sixième directive n'atteignent pas la détermination des taux. En fait, le législateur national devra tenir compte de l'incidence supplémentaire de l'impôt communautaire de sorte que les possibilités effectives de dotation au budget national par ce concept subiront un conditionnement effectif, et non pas juridique.

En ce qui concerne les recettes communautaires qui ne sont pas comprises dans les ressources propres au sens strict, et en laissant de côté, pour des raisons déjà mentionnées, l'apport provenant des ressources de la C.E.C.A., on peut considérer que les retenues sur les rémunérations du personnel, comme les recettes diverses, n'auront pratiquement pas d'incidence sur les budgets nationaux et que l'élargissement ne doit pas signifier une différence notable de leur montant absolu actuel.

L'incorporation de nouveaux membres entraînera le besoin de fonctionnaires provenant de ces États et logiquement demandera aussi une augmentation des effectifs de personnel; mais cette augmentation, selon l'expérience de l'élargissement précédent, ne doit pas équivaloir à l'incorporation des fonctionnaires provenant des nouveaux membres. En tout cas, la recette qui aura son origine dans les rémunérations des fonctionnaires aura une importance purement comptable dans le budget, car elle peut être également considérée du point de vue de la réduction des frais nets qui correspond aux rétributions du personnel. Son éventuelle évaluation devra offrir des difficultés moindres par rapport à celle d'autres concepts.

Les différentes recettes qui inclueront un caractère patrimonial jusqu'à celles provenant des crédits, en passant par les contreparties des services rendus, pourraient être affectées d'une façon significative par l'élargissement communautaire seulement dans le cas des crédits. Néanmoins, étant donné les limites actuelles des possibilités du budget pour ces opérations, on ne peut pas proprement parler d'incidences budgétaires pour ce concept, même si le recours au crédit communautaire subit une augmentation notable en fonction des besoins d'aide financière de la part de nouveaux membres, ce qui d'ailleurs peut coïncider avec la modification du règlement budgétaire sur l'activité communautaire en matière d'emprunts-prêts.

B. — Dépenses

La structure du budget communautaire peut aussi nous donner,

dans le cas des dépenses comme dans celui des recettes, une ligne pour envisager cette étude sur la prévision des implications sur le budget des Communautés et aussi sur ceux des trois nouveaux membres, ce système permettant un minimum d'homogénéité dans les résultats qui pourront être atteints.

Le budget communautaire des dépenses est divisé en neuf titres dont deux correspondent au Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, ce qui, d'une certaine façon, indique l'importance financière de la politique agricole commune. Les autres parties concernent les secteurs suivants :

- Personnes liées à l'Institution,
- Immeubles, matériel et dépenses diverses de fonctionnement,
- Réalisation de missions spécifiques,
- Remboursements et aides aux États membres et divers,
- Fonds social et Fonds régional,
- Coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers,
- Divers.

Dès la première approximation, il devient clair que l'incidence de l'élargissement sera différente pour chacun de ces éléments et pour certains d'entre eux il faudra la considérer comme minime, sans que, pour autant, elle devienne l'objet d'une considération spéciale dans ce rapport.

En réalité, la classification budgétaire pourrait être l'objet d'un regroupement, en faisant la différence entre les dépenses de fonctionnement, celles d'intervention, celles de l'aide au développement des États tiers et celles de simple transfert. Les dépenses d'intervention les plus importantes en quantité, comprendraient les dépenses agricoles, sociales, régionales et celles concernant l'énergie, les recherches, l'industrie, les transports et divers.

On ne peut pas dire que les dépenses de fonctionnement, qui coïncident avec les deux premiers titres budgétaires, comme on l'a déjà dit, subiraient une augmentation nette comparable à celle du nombre de fonctionnaires provenant des trois nouveaux États membres. Ce qui pourrait, néanmoins, représenter une raison importante d'augmentation des dépenses, directement en rapport avec l'élargissement, c'est le besoin d'utiliser officiellement trois langues nouvelles; à moins que, précisément, l'élargissement donne lieu à une révision des positions de principe sur l'utilisation des langues officielles des États membres, révision qui, évidemment, ne pourrait pas impliquer une discrimination vis-à-vis des nouveaux membres.

Les dépenses d'aide aux pays tiers devront être augmentées de façon considérable, indépendamment de l'élargissement, au moins dans une perspective budgétaire, avec la budgétisation prévue du Fonds Européen de Développement, qui est actuellement financé par des contributions directes des États. À son tour, l'augmentation de ce Fonds devrait comprendre des quantités qui auraient leur origine dans les nouveaux États membres. On peut considérer l'hypothèse que les relations particulières du Portugal et de l'Espagne avec des territoires qui ne sont pas bénéficiaires aujourd'hui de la collaboration du Fonds peuvent favoriser l'augmentation des États bénéficiaires, dans un délai plus ou moins court, même si elles ne présupposent aucune obligation initiale pour le Fonds, étant donné l'absence de règlement juridique de telles relations.

En tout cas, l'aide au développement des nouveaux membres — question qui, dans cette étude, doit être abordée séparément — cesserait d'être classée dans celle qui concerne les pays tiers ou associés.

Parmi les dépenses de transfert, on devrait inclure celles qui coïncident au remboursement du pourcentage global de dépenses correspondant à la perception par les États membres des ressources propres des Communautés, puisqu'elles n'ont pas leurs propres services de perception. En fin de compte, ces dépenses n'ont pas d'autre signification réelle que celle de la diminution du montant des recettes par ressources propres bien que l'application des principes classiques du Droit budgétaire impose cette présentation. Cependant, il faut faire attention au moment de formuler les conséquences de l'établissement de ressources propres communautaires concernant les budgets nationaux car, si dans un sens purement comptable, en ce qui concerne les dépenses, doivent être conservées dans de tels budgets des lignes relatives aux perceptions nationales de ressources propres communautaires, en ce qui concerne les recettes, on devra prévoir la perception de restitution de la compensation globale, au titre de dépenses de perception, en application de la décision du Conseil du 21 avril 1970 sur les ressources propres qui détermine à l'article trois, paragraphe 1, le remboursement de 10 % des quantités perçues par chaque État comme ressources propres communautaires, à l'exception de la T.V.A.

Quant aux dépenses d'intervention, dont on a déjà mentionné le détail et l'importance, elles ont leur noyau fondamental dans celles concernant la politique agricole commune, par l'intermédiaire du Fonds Européen d'Orientation et Garantie Agricole. Or, il est prévisible que l'élargissement en fonction de la structure économique

des pays candidats exercera une forte incidence sur le montant de ces dépenses, bien qu'il devienne également prévisible que les deux sections puissent subir une altération importante, par augmentation du poids relatif de la section « Orientation », après révision de l'ensemble de la politique agricole commune, révision que l'élargissement doit rendre plus urgente mais qui aurait dû être entreprise même si la Communauté continuait à avoir ses neuf membres actuels.

Dans les prévisions de l'incidence budgétaire de l'élargissement sur la politique agricole commune, il faut tenir compte des facteurs aléatoires monétaires, de l'évolution des prix agricoles par rapport aux prix mondiaux, ainsi que de la place respective de la politique agricole par rapport aux autres politiques communautaires. Par ailleurs, il faut souligner que la Commission en préparant les propositions pour l'élargissement de la politique agricole commune aux secteurs réduits qu'elle n'atteint pas encore, comme celui de l'alcool, a prévu l'éventualité de l'élargissement communautaire.

Étant donné, cependant, que l'incidence de l'élargissement sur la politique agricole doit être traitée en profondeur dans un autre rapport, il n'est pas nécessaire de s'y attarder ici. En considérant, d'autre part, l'incidence dans les budgets nationaux, il devient nécessaire de faire une distinction claire en ce qui concerne les cas d'intervention des deux secteurs du F.E.O.G.A. En effet, tandis que les dépenses de la section « Garantie » remplacent pratiquement les dépenses de l'État de nature analogue, et que l'on peut par conséquent considérer que la charge correspondante disparaît du budget national, indépendamment des systèmes de finances préexistants dans chacun des trois États candidats à l'adhésion, il n'en est pas de même en ce qui concerne les dépenses de la section « Orientation », qui sont tout à fait concurrentes avec celles de l'État. Évidemment, les modifications structurelles dans l'agriculture des pays candidats qui, en tout cas, auraient été nécessaires requerront aussi une révision de leurs coûts financiers avec la participation communautaire qui exigera une importante révision de la participation de la section « Orientation » dans l'ensemble des crédits du Fonds, participation qui jusqu'à ce moment n'a même pas atteint les 25 % prévus initialement.

La politique régionale, qui fait également l'objet d'un rapport autonome, jouera un rôle accru après l'élargissement en raison des forts déséquilibres aussi bien structurels que conjoncturels. La modification du système initial rend nécessaire celle des quotas attribués à l'article second du règlement afin de distribuer les res-

sources du Fonds, d'une part, dans le respect de ces quotas mais, d'autre part aussi, dans un souci d'une certaine flexibilité. L'élargissement aura besoin d'une augmentation additionnelle de la dotation du Fonds, par rapport à celle qui est déjà prévue actuellement et qui ne permettrait que l'obtention d'objectifs limités et complémentaires, mais il aura aussi besoin d'une révision des dépenses attribuées aux actuels États membres, ainsi que de la fixation de la part respective dans l'ensemble de la dotation du Fonds des dépenses fixes attribuées à chaque membre et de dépenses libres à décider dans la gestion du Fonds. Après tout, l'intervention communautaire doit être coordonnée à celle de l'État et concurrente avec elle. La révision de la politique régionale des Communautés doit prévoir les pourcentages de participation de l'État dans chaque type d'intervention, pourcentages dont la connaissance permettra de donner une base plus grande aux calculs du montant de l'incidence dans cette politique sur les budgets des États membres, calcul en tout cas difficile en raison du manque de détail fonctionnel adéquat dans les structures budgétaires nationales actuelles qui nécessitent une harmonisation consécutive.

En tout cas, il faut tenir compte du fait que la politique communautaire ne se fait pas seulement à travers le mécanisme du Fonds, mais qu'elle est menée aussi par d'autres politiques communautaires budgétaires, comme la politique sociale, ou par l'action des entités extra-budgétaires, comme la Banque Européenne d'Investissements.

La politique sociale communautaire, avec ses implications financières et budgétaires, est réalisée par des actions spécifiques additionnelles, comme celles qui visent à l'amélioration des conditions des travailleurs émigrés et à celle du développement de la formation professionnelle, actions qui doivent avoir une signification particulière dans l'élargissement communautaire. En effet, le manque de spécialisation deviendra l'un des facteurs qui permettra de voir les différences de la structure du travail des nouveaux États membres par rapport à la moyenne des États actuels composant les Communautés, et est l'une des raisons qui rendent difficiles l'homogénéité et l'usage optimal des ressources des États candidats, puisqu'il suscite de façon simultanée l'émigration, facilitée par l'adhésion à la Communauté. Ainsi donc, ce composant des dépenses communautaires devra subir une augmentation à l'occasion de l'élargissement; cette augmentation devra être liée à celles des actions qui tendent à utiliser dans leurs pays d'origine les forces de travail qui à travers ces actions auraient atteint une spécialisation professionnelle.

De cette façon seulement, il sera possible qu'aux dépenses additionnelles communautaires dans ces actions, corresponde l'augmentation de celles des trois nouveaux membres, qui jusqu'à maintenant finançaient en grande partie la formation professionnelle des travailleurs émigrant dans la Communauté. Les transformations effectuées récemment dans le Fonds Social Européen devraient, par ailleurs, être complétées par celles destinées à des actions spécifiques dans les pays candidats à l'adhésion.

Parmi d'autres actions d'intervention communautaire, il faudrait noter, pour leur signification spéciale dans l'élargissement, celles qui correspondent au secteur industriel et à celui des transports. L'avant-projet communautaire pour 1978 prévoyait déjà, dans le secteur industriel, l'inclusion d'une nouvelle ligne budgétaire d'« Intervention communautaire de restructuration et de reconversion », motivée par la crise de certains secteurs industriels communautaires. Cette intervention peut avoir une application particulière en cas d'élargissement pour aider financièrement les mesures de transformation de certains secteurs industriels de nouveaux membres, dans leurs aspects matériels et humains. De telles transformations auront un caractère prioritaire dans des secteurs qui sont déjà en crise, comme par exemple celui de la construction navale, ce qui est commun aussi bien aux membres actuels qu'aux nouveaux. Cette charge additionnelle pour le budget communautaire ne doit pas signifier une différence substantielle dans les budgets des nouveaux membres, car elle ne doit pas représenter une diminution des dotations prévues à cette fin, ni des actions nationales pour la transformation de ces secteurs, comme on l'a dit auparavant, entraînées par l'incorporation à la Communauté.

En ce qui concerne les transports, le projet de règlement communautaire pour la coordination des investissements dans l'infrastructure pour la réalisation d'un réseau communautaire de transport mérite une attention particulière. Dans les plans communautaires, la participation financière des Communautés est prévue soit par l'octroi de subventions, soit par des bonifications d'intérêts. Logiquement, les plans des réseaux de transport des nouveaux membres devront être coordonnés aux plans communautaires et ceux-ci devront subir des modifications. La prévision doit être centrée sur l'augmentation des dotations financières de la Communauté prévues dans ce but, augmentation dont le montant pourrait être calculé en fonction de l'expansion prévisible du réseau de transports. D'abord, on pourrait effectuer les prévisions en ce qui concerne les conséquences budgétaires pour les nouveaux membres de l'intégra-

tion de leurs réseaux de communication dans ceux des Communautés. Toutefois, l'aide financière communautaire devrait être conçue comme un simple appui.

La perspective générale des principales implications se manifestant de façon complètement schématique, il faut considérer certains éléments additionnels aussi bien pour le budget communautaire que pour celui des trois États candidats à l'adhésion à l'actuelle Communauté, en partant de la considération des politiques communautaires actuelles à implications financières et de l'examen des actuelles recettes communautaires, avant d'envisager les voies méthodologiques pour tenter d'évaluer ces implications éventuelles.

D'une part, on doit faire référence à l'hypothèse d'une application probable du mécanisme financier compensateur, établi par le règlement 1172/76 du Conseil du 17 mai 1976, dont la prise en considération n'a pas été effectuée en raison, d'une part, du manque d'expérience pratique d'application jusqu'à maintenant et, d'autre part, du caractère de transfert qui devrait être accordé à ses opérations.

Par ailleurs, en conséquence du système suivi, on n'a pas examiné, non plus, les actions spécifiques qui pourraient être financées par le budget au profit des nouveaux membres. On doit signaler que ces actions ne devraient plus forcément avoir comme destinataires directs exclusifs les nouveaux États candidats, mais qu'elles pourraient également être destinées aux actuels États membres et éventuellement aux États tiers. Malgré l'importance de l'hypothèse, il ne semble pas opportun d'aborder leur examen.

Une question additionnelle est celle des implications financières pour les Communautés, résultant de l'élargissement, qui ne doivent pas être reflétées dans le budget général, même si elles sont susceptibles d'avoir des conséquences sur les budgets des États candidats. Les opérations de la Banque Européenne d'Investissements et celles de la C.E.C.A., qui n'ont pas un caractère administratif, doivent être considérées comme des cas typiques.

De la part des nouveaux membres, l'incorporation aux Communautés impliquera la participation dans le capital de la Banque Européenne d'Investissements et dans les fonds déjà constitués par la C.E.C.A., avec nécessité d'une dotation consécutive dans le budget national pour un seul exercice ou pour plusieurs, en vertu du Protocole n° 24, annexe à l'Acte d'Adhésion, concernant la participation des nouveaux États membres dans les fonds de la C.E.C.A., établi à l'occasion du précédent élargissement des Communautés.

Le F.E.C.O.M. peut avoir une importance considérable du point

de vue des transferts de ressources, mais nous pensons que sa prise en considération n'entre pas dans le sujet de ce rapport.

II. MÉTHODOLOGIE

En abordant le problème méthodologique de l'estimation chiffrée de tout ce qui, dans la première partie de ce rapport, est esquissé comme éléments principaux à considérer, il faut remarquer, comme on l'a déjà noté au sujet des fonds de la C.E.C.A., que pour établir ces schémas et prévisions, l'ensemble des documents relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark constitue un outil de travail d'une valeur précieuse.

Toutefois, les problèmes et les solutions de caractère financier et budgétaire de l'élargissement précédent ne sont pas susceptibles de transposition globale. D'abord, à cause des structures et des relations quantitatives très différentes; d'autre part, les solutions du premier élargissement n'ont pas toujours été satisfaisantes et, dans leur règlement juridique, elles ont posé de nouveaux problèmes du fait de l'ambiguïté de certaines des formules établies, comme on a pu le constater au moment de fixer les parts relatives à verser par les nouveaux membres.

Enfin, le Droit communautaire et les politiques menées à travers celui-ci ont subi de considérables variations et accroissements. Dans le secteur budgétaire et financier, il faudra tenir compte non seulement des récents et fondamentaux changements dans le droit dérivé, mais aussi de la mise en vigueur du Traité du 22 juin 1975. D'autre part, on est en train de réviser les politiques communautaires à incidence financière, particulièrement dans les secteurs régional, agricole et social, tout en préparant l'extension de quelques autres, notamment dans les secteurs industriel et énergétique. Enfin, même si dans certaines de ces actions communautaires, comme dans l'étude de la nouvelle politique commune sur l'alcool, on a déjà fait attention aux perspectives du nouvel élargissement, il est évident que les instruments prévus pour le premier élargissement ne sont pas toujours de pleine application.

Mais, en plus de ces instruments d'un passé si récent, on peut déjà en trouver d'autres, élaborés en vue de la nouvelle expansion communautaire, bien que certains de ces documents se trouvent encore en voie de préparation. Nous pensons que parmi ces instruments de travail, on peut mettre en relief l'avis sur la demande d'adhésion de la Grèce, transmis par la Commission au Conseil le

29 janvier 1976. Cet avis comporte des prévisions sur les « hypothétiques conséquences budgétaires de l'adhésion », conséquences limitées au seul domaine communautaire. Malheureusement, étant donné la présentation ultérieure des demandes du Portugal et de l'Espagne, nous n'avons pas de documents d'une valeur équivalente pour ces deux pays. L'avis sur la Grèce devra donc constituer le point de départ principal pour essayer d'établir une ligne pour l'étude des éventuelles conséquences budgétaires des demandes d'adhésion des deux autres États candidats.

Au moment de rédiger ce rapport, les services de la Commission préparent une « fresque » qui renfermera l'ensemble des problèmes posés par cet élargissement, parmi lesquels les questions budgétaires doivent être évidemment analysées. D'ailleurs, il devient d'une grande utilité quoique indirecte, de consulter les prévisions financières triennales que la Commission établit annuellement, en application de la Décision du Conseil du 21 avril 1970 concernant les prévisions pluriannuelles. Ces prévisions correspondent aux conséquences financières des règlements et décisions en vigueur, ainsi que des propositions présentées au Conseil par la Commission, pour l'exercice budgétaire immédiat et les deux suivants. Les dernières prévisions existantes correspondent donc à la période de 1978 à 1980. Indépendamment des informations offertes par ces prévisions, leur méthodologie devient d'une valeur extraordinaire.

Ainsi que nous l'avons indiqué dans l'introduction de ce rapport, on part de l'hypothèse de l'exercice de 1978 comme année de croisière avec la pleine participation des trois candidats et l'application intégrale du droit communautaire en vigueur pour l'ensemble d'une Communauté élargie. Il s'agit, tout simplement, d'établir une approximation de l'ordre des montants prévisibles du point de vue budgétaire pour une année hypothétique dont les prévisions pourraient être extrapolées pour une période de trois ans, en appliquant la méthodologie des Communautés.

Les prévisions générales sont établies en unités de compte européennes, en fonction de la valeur de l'unité au 1er février 1977, date envisagée par la Commission pour ces dernières prévisions pluriannuelles et pour l'avant-projet de budget pour 1978. Bien que, en principe, la valeur de l'U.C.E. soit variable, la nécessité d'une unité de compte fixe pour la réalisation des prévisions, l'U.C.E. à ladite date, est évidente. L'emploi budgétaire de ces unités trouve son fondement juridique dans l'article 10 du règlement financier du 21 décembre 1977, applicable au budget général des Communautés.

Les dernières prévisions triennales de la Commission sont faites à

des prix courants pour des raisons pratiques; telle sera aussi notre hypothèse de travail.

La Commission part de la considération de deux éléments de base pour la prévision des recettes et des dépenses: le produit intérieur brut et le niveau général des prix qui, suivant les estimations communautaires, devront subir les variations suivantes:

P.I.B.: 4 % en 1978, 5 % en 1979 et 5 % en 1980,

Prix: 8 % en 1978, 7,5 % en 1979 et 7 % en 1980.

L'accroissement du produit intérieur brut est évalué en termes réels car, en termes monétaires, il devrait croître d'environ 12 % ou 13 % annuellement pendant cette période.

Pour ces estimations, on a considéré également les prix exprimés en U.C.E., ce qui permet de compenser les différences possibles entre l'accroissement des prix nationaux exprimés dans leurs monnaies respectives et l'évolution de la moyenne communautaire des prix avec les variations en sens inverse des conversions en U.C.E. des monnaies nationales.

Vu ces éléments de base, il convient d'examiner les relations, dans les derniers exercices, entre le P.I.B. communautaire, le budget général des Communautés et l'ensemble des budgets des États membres, aussi bien en montants absolus qu'en pourcentages, pour essayer d'en tirer quelques conclusions, même limitées.

Année	1	2	3			
	P.I.B. Communa- nautaire	Budget général des Communautés	Ensemble des budgets nationaux	% 2/1	% 2/3	% 3/1
1974	979.499	5.225,-	274.239	0,53	1,91	27,99
1975	1.106.283	6.268,3	345.437	0,57	1,81	31,22
1976	1.281.467	8.470,6	389.479	0,66	2,17	30,39
1977	1.448.648	9.566,8	445.137	0,66	2,15	30,72

Les montants absolus sont exprimés en millions d'U.C.E., ce qui n'est pas important, car ce qui est vraiment significatif, c'est la comparaison des relations en pourcentage entre le P.I.B., le budget général et les budgets nationaux, ainsi que l'évolution de ces relations pendant cette période. Le tableau permet de constater le léger progrès du pourcentage relatif du budget communautaire par rapport au P.I.B. et aux budgets nationaux.

On reviendra plus tard sur les conséquences possibles de ces relations. Maintenant on peut déjà essayer d'établir une synthèse des

critères communautaires pour la prévision du budget général en recettes et en dépenses.

D'abord, on doit indiquer que dans l'ensemble des recettes communautaires et notamment parmi les ressources propres, la détermination du montant de la T.V.A. communautaire est subordonnée au calcul préalable des autres ressources propres et de l'ensemble des dépenses à financer.

Dans les ressources propres, la prévision du produit des droits de douane est facilitée par le caractère très stable de son accroissement au cours des derniers exercices, lequel est resté à peu près de 10 % annuellement et s'est toujours très peu écarté des prévisions. Il faut souligner que cette régularité a eu lieu dans un cadre qui a subi de très importantes modifications, en raison des régimes spéciaux appliqués à certains États tiers et de l'introduction progressive du régime commun aux rapports entre les six États membres fondateurs des Communautés et les trois autres États.

Les estimations pour les trois prochaines années prévoient que les accroissements des droits de douane suivront la même tendance que ces dernières années. Ces prévisions sont faites en fonction de l'application du taux moyen du tarif douanier commun au montant prévisible des importations en provenance de l'extérieur et de l'A.E.L.E. Le calcul de l'accroissement est fait en extrapolant des séries statistiques en pourcentage du P.I.B.

Les prévisions des prélèvements agricoles sont plus difficiles en raison des multiples facteurs aléatoires dans ce secteur. Même sans tenir compte des facteurs monétaires et du rôle des montants compensatoires, et dans l'hypothèse d'une réduction future des fluctuations des cours des changes et, par conséquent, de l'importance de ces montants compensatoires, il est évident qu'une réduction des récoltes communautaires qui ne trouve pas d'équivalent à l'extérieur de la Communauté peut engendrer une réduction relative des prix mondiaux et aussi une augmentation des importations agricoles, ce qui entraînerait un accroissement des prélèvements. L'hypothèse contraire est possible également, bien que ces facteurs ne puissent pas être l'objet de prévisions fondées. Toutefois, la Commission prévoit en général une tendance à l'accroissement des prix communautaires et la stabilité des prix mondiaux à des niveaux traditionnels, ce qui doit signifier aussi une tendance à l'accroissement des prélèvements agricoles, étant donné qu'en principe, les prélèvements sont établis en fonction des différences de prix.

L'hypothèse actuelle serait celle d'un accroissement annuel de

3 %. Ce pourcentage doit être considéré en fonction des aléas exposés et de sa valeur méthodologique.

En ce qui concerne les cotisations dans le secteur du sucre, qui semble lié à celui des prélèvements agricoles et qui, en réalité, est réglementé d'une façon bien différente, les prévisions supposent une tendance à la réduction.

Le problème de la prévision se pose en termes encore plus difficiles en ce qui concerne la T.V.A. communautaire, étant donné que celle-ci n'est pas encore appliquée et que, par conséquent, il n'y a pas d'expérience valable pour établir des calculs bien fondés. En raison de ce manque de données réelles, la Commission a dû établir un système d'évaluation de l'assiette à partir de l'extrapolation d'une série de données de la comptabilité nationale, pour essayer de prévoir le rapport entre cette assiette et le P.I.B.

Sur ces bases, on a estimé que la relation prévisible entre l'assiette de la T.V.A. et le P.I.B. pourrait varier dans la période de 1978 à 1980 entre 54 % et 55 %. L'évaluation juste des assiettes prévisibles devient, cependant, très aléatoire, étant donné qu'elle dépend de la justesse de la prévision du P.I.B.

En vertu de l'article 4 de la Décision (70/243/C.E.C.A./C.E.E./C.E.E.A.) du Conseil du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, le taux maximum pour la T.V.A. communautaire peut être de 1 % et, en prenant une assiette théorique moyenne estimée suivant les indications déjà faites, le montant annuel maximum de la T.V.A. communautaire pourrait être de 10.000 millions d'U.C.E., avec un excédent de 30 % ou de 40 % sur les besoins prévisibles à financer par ces ressources communautaires, ce qui laisserait de la marge soit pour l'accroissement potentiel des dépenses communautaires, soit pour la détermination du taux de la T.V.A. entre 0,6 % et 0,7 %.

En ce qui concerne la méthode pour les prévisions de la T.V.A., on doit souligner qu'il faut opérer au préalable avec le reste des montants des recettes et dépenses communautaires.

En effet, on devra prévoir le montant global des dépenses à financer par des ressources propres. Ensuite, il faudra réaliser l'évaluation du montant des ressources propres, à l'exception de celui de la T.V.A. Une fois connue la différence entre les dépenses et les ressources propres, autres que la T.V.A., on devra estimer l'assiette de celle-ci, en fonction des facteurs déjà mentionnés. Le taux est le rapport entre le montant résiduel à financer par la T.V.A. et l'assiette estimée de la T.V.A.

À titre d'exemple, on peut considérer l'évaluation réalisée dans l'avant-projet du budget général pour 1978, au moment où l'on pensait que la T.V.A. communautaire pourrait être déjà appliquée pour cet exercice budgétaire :

Dépenses	11.690.565.545 U.C.E.
Ressources propres (sauf T.V.A.)	6.492.600.000 U.C.E.
	<hr/>
Différence à financer par T.V.A.	5.197.965.545 U.C.E.
Assiette communautaire de T.V.A.	6.802.000.000 U.C.E.
Taux de T.V.A.	$\frac{5.197.965.545}{6.802.000.000} = 0,7642$

Il faut remarquer que l'assiette de la T.V.A. communautaire pour la première année d'application sera toujours moindre que celle d'un exercice de croisière. Ainsi, l'assiette pour 1978 serait évaluée à 8.503 millions d'U.C.E., en supposant que la T.V.A. aurait été d'application en 1977, ce qui ferait un taux réduit à 0,61 %.

En ce qui concerne les prévisions des dépenses, l'avant-projet de budget peut fournir des repères méthodologiques utiles, même s'ils ne sont pas susceptibles d'être pleinement utilisés pour un temps et un espace plus vastes, dès lors que la réglementation juridique peut subir aussi un changement substantiel.

III. PRÉVISIONS

Après l'exposé des considérations méthodologiques, il est possible de passer à la dernière partie du rapport, relative aux conséquences possibles de l'incorporation de chacun des trois États candidats; pour cela, il convient de formuler une précision additionnelle, celle de la présomption que cette incorporation aura lieu de façon simultanée, hypothèse qui, étant donné les dates différentes de présentation des demandes respectives et la situation actuelle des travaux de négociation ou préalables, pourrait ne pas correspondre à la réalité. Il faut considérer, d'autre part, que les intérêts des trois candidats ne coïncident pas en cette matière.

Toutefois, ainsi qu'on l'a souligné, dans le cas de la Grèce, il est déjà possible de tenir compte des estimations de la Commission elle-même, établies dans l'avis transmis au Conseil en janvier 1976.

L'avis comprend deux tableaux récapitulatifs des conséquences budgétaires hypothétiques pour les Communautés de l'adhésion grecque, détaillées ainsi :

Dépenses (en millions d'U.C.E.)

1. Politique agricole	
Garantie	220
Orientation	60
2. Politique sociale	40
3. Politique régionale	100
4. Politique de recherche	5
5. Frais de fonctionnement et de personnel	20
	<hr/>
	445
6. Remboursement des 10 % des ressources propres (frais de collecte)	8
	<hr/>
	453

Recettes (en millions d'U.C.E.)

1. Dépenses du budget 1976 à couvrir conformément à la décision du 21 avril 1970	7.506
Dépenses résultant de l'adhésion	453
	<hr/>
	7.959
2. Pourcentage de l'assiette T.V.A. (Communauté des 9)	0,47 %
Pourcentage de l'assiette T.V.A. (Communauté des 10)	0,52 %
3. Ressources propres à verser sous forme de :	
— droits de douane	70
— prélèvements agricoles	8
— 0,52 de l'assiette T.V.A.	73
	<hr/>
	151

Les tableaux comportent une note expliquant qu'en contrepartie de l'accroissement des prélèvements agricoles correspondant aux importations de la Grèce en provenance de l'extérieur de la Communauté, une diminution est prévue du fait de l'élimination des prélèvements sur les importations communautaires en provenance de la Grèce, d'un montant de 15 millions d'U.C.E.

Hormis cette remarque, l'extrême simplification de ces tableaux est évidente puisqu'ils limitent l'estimation de l'incidence possible des dépenses à seulement certains cas d'une signification toute particulière.

Malgré tout, de ce schéma résumé se détache nettement une conclusion fondamentale: l'adhésion de la Grèce dans l'exercice hypothétique envisagé — 1976 —, aurait signifié pour l'ensemble du budget communautaire une charge additionnelle nette de 302 millions d'U.C., dont le financement, selon les mêmes schémas, aurait dû être assuré par l'accroissement de 0,05 % du taux de la T.V.A., en supposant que cette ressource ait déjà été appliquée. Ce financement est logique, compte tenu de son caractère résiduel, comme on l'a déjà remarqué, et du fait que, en ce qui concerne les deux autres ressources propres fondamentales, les prélèvements agricoles subiraient une diminution nette et les droits de douane ne pourraient pas supporter d'autre variation que celle qu'on a déjà indiquée et qui correspond aux importations grecques ne provenant pas de la Communauté, puisque les importations communautaires provenant de la Grèce ne pourraient pas diminuer du fait de la suppression des droits, car ceux-ci étaient déjà pratiquement nuls en vertu de l'accord d'association.

En ce qui concerne les techniques d'estimation, l'Avis donne quelques précisions. Ainsi, au sujet de l'estimation de l'accroissement des recettes douanières en provenance de la Grèce, le point de départ est celui de l'application intégrale par cet État du tarif douanier communautaire pour l'ensemble de ses importations de l'extérieur de la Communauté, à l'exception de celles provenant de l'A.E.L.E. qui entreraient avec des droits nuls comme dans le reste de la Communauté, en vertu des accords entre les deux organisations.

D'ailleurs, l'Avis fait une simplification qui facilite l'évaluation, puisqu'on n'a pas considéré les facteurs réels de l'application par la Grèce des diverses dispositions et accords communautaires avec des États tiers en matière tarifaire.

En ce qui concerne les dépenses communautaires additionnelles, à juste titre, on a éliminé celles qui concernent les sections du

budget autres que celle de la Commission et, dans cette section, on a pris seulement en compte quelques cas les plus importants, relatifs aux politiques agricole, sociale, régionale et de recherche, ainsi que les frais de fonctionnement et de personnel. Le poste du remboursement à la Grèce de 10 % des ressources propres, autres que celles de la T.V.A., perçues par ce pays, a seulement une signification comptable, et relève de l'application automatique de l'article 3, paragraphe 1, de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés. Ce remboursement forfaitaire est, à titre de frais de collecte, à charge de l'État.

Le montant des nouvelles charges de la section Garantie du F.E.O.G.A. est estimé en fonction de l'hypothèse de la pleine application des normes en vigueur en 1975, en supposant que les courants des échanges et les productions soient ceux de la moyenne des trois années antérieures.

Dans la section Orientation, on est parti de la considération que l'accroissement des dépenses doit être supérieur à celui de la croissance de la population et de la superficie vouées à l'agriculture, en tenant compte de la situation particulière de désavantage structurel des exploitations grecques. En conséquence, on a estimé une charge supérieure d'à peu près 50 % à l'accroissement qui aurait été purement proportionnel à la population et à la superficie agricoles de la Grèce.

L'ensemble des dépenses agricoles additionnelles pour l'adhésion grecque étaient évaluées à 5 % de celles de même nature de la Communauté des Neuf pour le même exercice 1976. Ainsi qu'on vient de l'exposer, on n'a pas appliqué une extrapolation simple des critères employés pour les estimations dans la Communauté des Neuf. L'Avis ne tenait pas non plus compte des effets dynamiques éventuels de l'application de la politique communautaire sur l'agriculture grecque; ce qui pose un élément nouveau, mais nécessaire, de simplification.

En ce qui concerne les dépenses de la politique régionale les estimations sont fondées sur la constatation de disparités territoriales plus grandes dans le cas de la Grèce que dans celui des deux États qui occupent la position extrême dans la Communauté à Neuf, l'Irlande et l'Italie, le critère d'évaluation pour l'attribution des dépenses étant la population des trois pays, limitée toutefois dans le cas de l'Italie à celle du Mezzogiorno vu que, pour le reste de ce pays, cette donnée ne serait pas significative. Dans ces conditions, l'attribution globale du Fonds régional à l'Irlande, pour l'ensemble

de la période 1975-1977, étant de 84 millions d'U.C. pour une population représentant presque un tiers de la population hellénique, l'Avis de la Commission attribuait à la Grèce une charge hypothétique pour le Fonds de 100 millions d'U.C.E. pour 1976, quelque peu supérieure au produit par trois du montant annuel de l'Irlande du fait des plus grandes difficultés régionales du cas grec.

Pour les dépenses sociales, on a pris aussi comme élément de comparaison les aides accordées dans l'exercice 1975 à l'Irlande et l'Italie par le Fonds social européen — bien que la population n'ait pas été retenue en tant que facteur déterminant du calcul — tout en soulignant le besoin d'une « certaine tolérance, impliquant nécessairement une évaluation approximative », fixée à 40 millions d'U.C.E., tandis que le chiffre correspondant pour l'Irlande en 1975 était de 20 millions, parce que, dans ce cas, le rapport était supérieur à celui correspondant à la population. Peut-être, pourrait-on considérer un facteur compensateur, celui de l'indication explicite de l'Avis sur les aides nécessaires à la charge de la C.E.C.A. qui, logiquement, n'auraient pas de conséquences sur le budget général des Communautés.

Le tableau résumé des estimations budgétaires reprend deux autres postes, d'une moindre signification relative, celles de la recherche, du fonctionnement et du personnel, sur le calcul desquels l'Avis de la Commission ne nous donne aucune précision, bien que la partie des dépenses de fonctionnement et de personnel équivaille à 50 % du montant de celles de la politique sociale.

Les hypothèses budgétaires de l'Avis grec seraient susceptibles de servir de base à l'établissement d'autres estimations exprimées en U.C.E., applicables au cas supposé d'une pleine participation aux Communautés en 1978 des trois États candidats.

Pour une considération d'ensemble, on pourrait faire préalablement une prévision de l'accroissement du budget communautaire en raison de la croissance du Produit Intérieur Brut correspondant à l'incorporation des trois nouveaux membres; pour employer une source commune et à défaut de calculs réels du montant du P.I.B. des derniers exercices, on considère l'hypothèse du maintien des relations de 1975, en supposant, d'ailleurs, que l'expression en U.C.E. du P.I.B. en prix courants compenserait les variations de prix dues à celles des cours des changes.

Les P.I.B., exprimés en milliards d'unités de compte statistiques, pendant la période 1973 à 1975 ont été les suivants:

	1973	1974	1975
Europe 9	841,8	922,6	1.017,7
Grèce	13,1	15,2	15,8
Espagne	56,2	68,5	76,5
Portugal	9,1	10,6	11,1
Total 3	78,4	94,3	103,4
% 3/9	9,3	10,2	10,1

Bien que les derniers exercices de 1976 et 1977 n'aient pas été particulièrement positifs pour les économies de certains États candidats, il est possible de parier, étant donné les limitations déjà admises en principe, pour un accroissement d'environ 10 %. Dans ces conditions, en partant de l'estimation déjà faite par les services communautaires d'un P.I.B. de la Communauté à Neuf de 1.538.449 millions d'U.C.E., l'accroissement de ce P.I.B. à la suite de l'éventuelle adhésion des trois candidats serait de quelque 153.844 millions d'U.C.E. En supposant, par ailleurs, que le rapport entre le budget communautaire et le P.I.B. demeure dans les termes prévus par les calculs de l'avant-projet du budget des Communautés pour 1978, 0,77 %, le budget estimé par ces prévisions à 11.850,4 millions d'U.C.E. pourrait subir un accroissement de 1.184 millions d'U.C.E.

Cette première approximation, fondée sur une extrapolation de données comportant bien des éléments aléatoires, déjà soulignés, et sur l'hypothèse de la non-variation d'autres facteurs, permet seulement d'avoir une certaine idée globale de l'ordre de grandeur à considérer.

Par conséquent, il faudra faire un examen plus nuancé, en suivant — dans la mesure du possible — le modèle utilisé dans le cas de la Grèce, afin d'obtenir des résultats malgré tous les aléas, les plus homogènes possible.

Vu que seule l'estimation d'ordres de grandeur intéresse et non pas l'établissement de prévisions exactes qui manqueraient de fondement du fait du caractère indéterminé de la majorité des facteurs susceptibles d'être considérés et bien que les montants précis du budget soient déjà connus, on utilisera les prévisions de l'avant-projet. D'une part, parce qu'elles étaient les seules connues lorsqu'on a commencé ce rapport et, d'autre part, parce que les explications méthodologiques connues des prévisions communautaires correspondent, logiquement et obligatoirement d'après l'article 12 du règlement financier, à la documentation complémentaire de l'avant-projet du budget.

On sait déjà que l'avant-projet prévoyait un budget en dépenses de 11.850,4 millions d'U.C.E. (donnée qui doit être prise comme base), envisageant les accroissements hypothétiques des charges correspondant à l'élargissement en fonction de quelques postes considérables, et laissant les autres de côté.

Ensuite, il faudra estimer les accroissements éventuels des ressources propres provenant des trois candidats, à l'exception de ceux qui concernent la fraction communautaire de la T.V.A. à cause du caractère résiduel de leur calcul. Enfin, après l'estimation de l'assiette commune de la T.V.A. correspondant à l'ensemble des 12 États, il faudra calculer les corrections qui devront être effectuées sur le taux prévu initialement pour la T.V.A., en fonction du montant devant être financé de l'accroissement des charges communautaires, moyennant cette ressource. Tout cela, dans le cas où, comme pour la Grèce, il résulterait de ces calculs que les dépenses additionnelles ne peuvent pas être financées par les propres recettes engendrées par les droits de douane et les prélèvements agricoles, provenant des trois États candidats.

Il faut souligner que, comme pour le schéma grec, le calcul du montant prévisible des recettes pour les droits de douane, les prélèvements agricoles procédant des candidats à l'adhésion, doit précéder l'estimation de l'accroissement total des dépenses, car cet accroissement doit aussi comprendre 10 % des ressources propres perçues par les États à l'exception de la T.V.A., que la Communauté doit rembourser en compensation des frais de collecte.

Pour analyser les grands groupes des différentes dépenses, coïncidant avec l'estimation de l'Avis sur la Grèce, agricoles, sociales, régionales et d'autres encore, il semble opportun de nous borner à une estimation d'ensemble des accroissements possibles de chaque groupe de dépenses, vu que, s'il s'agit du budget communautaire, seules les quantités globales sont significatives et que, par ailleurs, le détail par pays présenterait des difficultés encore plus grandes.

En ce qui concerne les dépenses régionales, la nouvelle politique communautaire prévoit la différentiation des dépenses en deux groupes, celui sujet à quotas par pays et celui destiné à des actions qui ne sont pas sujettes à quotas.

On peut envisager comme raisonnable de ne pas tenir compte de cette ventilation et de considérer la division de l'ensemble selon les règles établies pour les quotas. En tout cas, les corrections seraient probablement établies en faveur des États avec des déséquilibres régionaux plus forts.

Le montant prévu pour des crédits d'engagement dans l'avant-

projet pour 1978 est de 750 millions d'U.C.E. Si l'on considère que la répartition par État sera effectuée intégralement conformément aux pourcentages établis dans l'article 2 du règlement du Fonds, l'Irlande devrait recevoir 6 %, c'est-à-dire, 45 millions d'U.C.E.

En considérant la population comme le seul facteur, comme c'est le cas de la Grèce, celle des trois États candidats qui est trois fois supérieure à celle de l'Irlande exigerait un accroissement additionnel du Fonds de 810 millions d'U.C.E., doublant ainsi la dotation prévue pour le Fonds Régional.

Toutefois, on pourrait établir des facteurs de correction, en détachant l'Espagne des autres candidats, compte tenu de sa structure régionale et de ses facteurs quantitatifs qui pourraient faire assimiler sa situation à celle de l'Italie.

Quoiqu'il en soit, on partirait de l'hypothèse qu'il n'y aurait pas diminution des quantités assignées actuellement, ce qui rend les accroissements nets.

Or, d'après ce qu'on a dit plus haut, cette hypothèse n'est pas réaliste, si l'on considère que l'élargissement produira de nouveaux déséquilibres régionaux dans quelques-uns des États membres, encore que la correction pourrait en être réalisée dans un autre cadre budgétaire. Étant donné que l'on vise à une simplification similaire à celle de l'Avis sur la Grèce, on peut toutefois se passer de l'estimation de ce facteur.

Pour ce qui est des dépenses sociales, une partie de celles-ci serait imputable à l'action de la C.E.E.A., ce qui aurait une importance très grande pour l'Espagne — notamment pour quelques régions, telles que les Asturies —, et un pourcentage de l'accroissement correspondant à celui de la population, serait imputable au Fonds Social.

D'ailleurs, il n'existe pas dans ce Fonds une attribution de quotas de dépenses par État, comme c'est le cas pour le Fonds Régional, ce qui rendrait difficile l'estimation si l'on prend, en suivant la ligne technique de l'Avis grec, le cas de l'Irlande comme référence.

Au moment de rédiger ce rapport, le manque de données sur la répartition réelle par État des dépenses du Fonds dans les derniers exercices augmente encore cette difficulté.

D'autre part, la nouvelle modification du Fonds, réalisée par la Décision 77/801/CEE du Conseil du 20 décembre 1977, pose des difficultés supplémentaires dans l'extrapolation des données antérieures. Toutefois, faute d'autres données de base, on peut partir de l'attribution à l'Irlande d'un pourcentage du Fonds Social d'environ 6 %, comme pour l'hypothèse du Fonds Régional, ce qui représen-

terait un montant d'environ 39 millions d'U.C.E. pour l'avant-projet du budget pour 1978, fixé pour le total du Fonds à 651,5 millions d'U.C.E. en crédits d'engagement.

Tenant compte du fait que, dans l'Avis grec, on attribuait à la Grèce un montant équivalent aux deux tiers de celui qui correspondrait au rapport entre sa population et celle de l'Irlande, en prenant en considération les deux facteurs mentionnés plus haut, on pourrait considérer que pour l'ensemble des trois États candidats la dotation additionnelle du Fonds Social pourrait être de quelque 468 millions d'U.C.E. En partant encore de l'hypothèse de l'assimilation des problèmes des trois États, on pourrait maintenir les rapports d'accroissement considérés dans l'Avis sur la Grèce et supposer que le montant initialement prévu pour le Fonds ne sera pas l'objet de redistribution.

Le problème des accroissements du F.E.O.G.A. offre les plus grandes difficultés, puisque l'hypothèse du maintien de sa régulation actuelle après l'élargissement n'est pas réaliste, du fait du consensus sur la nécessité de réviser la politique agricole commune. Toutefois, suivant la ligne de plein parallélisme avec les estimations de l'Avis sur la Grèce, il faudra partir du fait que les actuels règlements communautaires peuvent être considérés comme pleinement applicables. Or, pour le calcul de ces dépenses agricoles, comme on l'a déjà exposé, les comparaisons avec quelques autres États membres actuels des Communautés ne seront pas d'application. Nous devons plutôt partir des données des candidats pour différencier les techniques d'estimation pour la section Garantie et pour la section Orientation.

Dans le cas de la Grèce, l'Avis estimait pour 1976 un accroissement de 50 % en supposant le soutien des niveaux relatifs de production et de prix, ainsi que du cadre juridique des règlements. Telle peut être aussi l'hypothèse actuelle. Il faudra cependant estimer la valeur relative des productions agricoles de l'Espagne et du Portugal par rapport à celle de la Grèce.

En partant de la valeur des productions agricoles des trois États en 1974 — dernières données à notre disposition en provenance de l'Office Statistique des Communautés —, la production d'ensemble du Portugal et de l'Espagne serait quelque trois fois supérieure à celle de la Grèce; c'est pourquoi, — toujours en fonction des prévisions établies —, à l'incorporation des deux pays ibériques devrait correspondre un accroissement des dépenses de la section Garantie de 15 % qui, additionné à celui de la Grèce, serait de 20 %.

L'avant-projet du budget communautaire pour 1978 avait prévu

pour la section Garantie un montant de 6.235.800.000 U.C.E., les dépenses des chapitres 78 et 79, relatifs aux compensations monétaires, non comprises.

Par conséquent, on peut estimer pour ce concept une augmentation des dépenses de 1.247 millions d'U.C.E.

L'accroissement des frais de la section Orientation, dans l'Avis sur la Grèce, a été estimé de 50 % supérieur au pourcentage de l'accroissement de la surface agricole après l'adhésion de ce pays, en tenant compte surtout de l'importance des problèmes structurels.

L'Office Statistique des Communautés estimait la surface agricole utilisée dans l'ensemble de la Communauté des Neuf à un total de 93.484 millions d'ha et celle de l'ensemble des trois candidats à 45.303 millions d'ha, soit un pourcentage de 48 % par rapport à la surface agricole des Neuf.

Étant donné que l'avant-projet du budget pour 1978 prévoyait pour la section Garantie 451.710.000 U.C.E., sans l'application du facteur correctif utilisé pour la Grèce, l'élargissement pourrait signifier un accroissement des dépenses de la section de 216.820.800 U.C.E., qui après correction, s'élèverait à 325.231.200 U.C.E. On doit remarquer que les dépenses de la section Orientation peuvent entraîner la réalisation de charges trois fois supérieures de la part des États bénéficiaires, ce qui peut limiter la pression au sujet de l'accroissement de ces dépenses.

Pour l'évaluation des accroissements des dépenses de fonctionnement et de personnel, on pourrait considérer, en plus de l'Avis sur la Grèce, l'expérience de l'élargissement précédent.

Dans l'exercice 1973 (premier exercice réel après le premier élargissement), l'augmentation des effectifs permanents de la Commission avait été autorisée de 5.778 emplois à 6.729, bien que 173 correspondent à la transformation de précédents emplois temporels, tandis que les dépenses de fonctionnement avaient subi une augmentation de 48 % et que l'ensemble du budget n'avait pratiquement pas subi d'accroissement.

L'Avis sur la Grèce considérait un accroissement des dépenses de fonctionnement et de personnel de 5,5 % sur les dépenses prévues dans le budget. L'utilisation de ce pourcentage pour chacun des trois États candidats semble trop basse, car elle donnerait lieu à un accroissement de 16,5 % pour les trois, ce qui demanderait une révision à la hausse, en tenant compte de l'importance particulière dans ce domaine de l'Espagne. Il faut considérer aussi que la première année demanderait des dépenses extraordinaires pour indemnisations des fonctionnaires devant abandonner leurs emplois, pour

l'organisation de cours d'adaptation, etc.; c'est pourquoi une prévision d'accroissement de 25 % serait raisonnable.

L'avant-projet du budget prévoyait pour le fonctionnement et le personnel une dépense de 510 millions d'U.C.E., qui pourrait être accrue, au cas maximum considéré, de 127 millions d'U.C.E.

On ne fait pas la prévision de l'accroissement éventuel pour les frais de recherche, étant donné leur mince signification et la difficulté d'évaluation, ainsi que le manque d'indications méthodologiques dans l'Avis sur la Grèce; toutefois, ces frais pourraient être considérés constants, comme on le fait, de façon implicite, avec les autres dépenses qui ne sont pas estimées dans l'évaluation faite pour la Grèce.

En récapitulant, on pourrait estimer l'hypothétique accroissement des dépenses de la façon suivante :

Politique agricole	
— Garantie	1.247
— Orientation	325
Politique sociale	468
Politique régionale	810
Personnel et fonctionnement	127

2.997 millions d'U.C.E.

Cet accroissement représente 25 % du montant de l'avant-projet du budget communautaire pour 1978, tandis que l'accroissement proportionnel à celui du P.I.B. aurait été de 10 %. Toutefois, pour évaluer cette différence, il faut noter que dans les prévisions établies par la Commission au sujet de la Grèce, à un accroissement du P.I.B. de 1,55 % correspondrait un accroissement budgétaire de 6,03 %. Donc, la différence de résultats, en suivant une méthode d'analyse au lieu d'une méthode globale, est dans le cas de l'estimation actuelle de 2,5 fois, tandis que dans le cas grec cette différence était de 3 fois.

Ces différences entre l'une et l'autre méthodes d'estimation sont parfaitement en cohérence avec le rôle du budget communautaire et avec les différences politiques ayant une signification financière qui ont été considérées, en raison surtout des conditions particulières de désavantage structurel dans lesquelles se trouvent les trois États candidats vis-à-vis des membres actuels de la Communauté.

En tout cas, il faut souligner, encore une fois, qu'on a essayé de suivre la ligne de la Commission relative à la Grèce, bien que dans ce rapport on ait prétendu avoir un critère d'extrême prudence dans

l'établissement des prévisions, totalement soumises, par principe à des facteurs aléatoires.

La prévision des recettes nettes qui correspondent aux droits de douane et aux prélèvements agricoles provenant des trois candidats n'offre pas, en théorie, trop de difficultés, bien que l'Avis sur la Grèce n'apporte aucune indication méthodologique. Il suffirait de connaître les données de base des importations de ces États, ainsi que le pourcentage de celles provenant des Communautés ou de l'A.E.L.E., et de différencier celles de l'agriculture des autres. Parallèlement, on devrait connaître les données de base qui correspondent aux exportations destinées aux actuels membres des Communautés, et ventiler aussi entre les agricoles et les autres. Ces dernières données sont nécessaires pour en tirer les montants bruts prévisibles de ces deux catégories de ressources propres provenant des États candidats, les montants prévisibles des diminutions des droits de douane et de prélèvements agricoles correspondant aux importations en provenance de ces trois États faites par les membres actuels des Communautés, car ces ressources seraient déjà comprises dans les prévisions réalisées par l'avant-projet de budget.

Au sujet des droits de douane, il suffirait d'évaluer l'incidence moyenne du tarif douanier de la Communauté sur les montants globaux, car on laisserait à l'écart les situations particulières, comme on l'a déjà fait par souci de simplification dans le cas de la Grèce. L'évaluation de l'incidence moyenne des prélèvements agricoles présenterait, sans doute, une difficulté majeure, mais il suffirait d'utiliser les hypothèses de l'avant-projet de budget, car les différents et très importants facteurs aléatoires resteraient toujours uniformes.

A défaut de ces données, on peut partir de l'hypothèse d'un taux de couverture, moyennant ces deux ressources propres, des dépenses supplémentaires dues à l'élargissement, qui soit l'équivalent de celui considéré pour la Grèce. Cette solution permet l'estimation des recettes selon une méthode parallèle à celle utilisée pour l'évaluation des dépenses. Cependant, tout en partant de ce principe de l'utilisation d'un taux global de couverture, au lieu de réaliser une estimation analytique, il faudrait modifier le taux prévu pour la Grèce, qui était de 17,5 %, car la comparaison du commerce grec d'importation avec ceux de l'Espagne et du Portugal nous montre, d'une part, dans le cas de l'Espagne une plus grande dépendance de l'extérieur de la Communauté et, d'autre part, aussi bien pour l'Espagne que pour le Portugal, des pourcentages d'importations agricoles sur l'ensemble des importations de ces deux pays qui

dépassent de plus de 50 % les pourcentages qui correspondent à la Grèce.

Par conséquent, l'hypothèse d'un taux de couverture nette — une fois déduite la diminution des recettes correspondant aux droits de douane et aux prélèvements agricoles sur les importations faites par les Neuf en provenance des trois candidats — de 25 % de l'accroissement estimé des dépenses ne semble pas excessive. Ayant évalué cet accroissement à 2.977 millions d'U.C.E., on aurait une couverture de 744 millions d'U.C.E., ce qui ferait une dépense additionnelle pour remboursement global des frais de collecte de 74 millions d'U.C.E.

Resterait, donc, un montant à financer par la T.V.A. communautaire de 2.307 millions d'U.C.E.

Conformément à l'estimation déjà réalisée, le P.I.B. des trois candidats serait de 153.844 millions d'U.C.E., ce qui, sur la base du rapport prévu par l'avant-projet du budget entre l'assiette de la T.V.A. et le P.I.B., qui était de 54,8 % pour 1978, nous donnerait une assiette additionnelle de 84.306 millions d'U.C.E.

On ne considère l'application d'aucun coefficient réducteur, car l'hypothèse de départ est celle de l'année 1978, considérée comme un exercice tout à fait normal pour la pleine application de toutes les dispositions financières et, par conséquent, il ne faudra pas réaliser les réductions correspondant à la première année d'application de la T.V.A. Dans ce cas, le taux prévu par la Commission serait de 0,61 %, ce qui donnerait pour les trois candidats un montant de 514,2 millions d'U.C.E. Il faudrait donc effectuer une révision à la hausse du taux prévu pour la T.V.A. communautaire, comme, d'ailleurs, c'était également nécessaire dans l'Avis sur la Grèce.

Retenue une assiette totale, sans réduction, de 850.200 millions d'U.C.E. pour les Neuf, avec un accroissement de 84.306 millions d'U.C.E. pour les trois candidats, on aurait une assiette totale de 934.506 millions d'U.C.E.

Le montant à financer par la T.V.A. serait de 5.197 millions d'U.C.E. pour l'ensemble des Neuf, auquel on devrait ajouter 2.507 millions d'U.C.E. pour les États candidats, soit un total de 7.504 millions d'U.C.E.

Le taux de la T.V.A. serait donc donné par le rapport entre les deux quantités, rapport qui serait de 0,80 % au lieu de 0,61 % prévu par la Commission pour la Communauté actuelle, dans une hypothèse de base analogue.

THE PROBLEM OF ADJUSTMENT:
THE ECONOMIC IMPACT OF MEMBERSHIP
ON THE APPLICANT-COUNTRIES AND THE
QUESTION OF TRANSITIONAL ARRANGEMENTS

I. ADJUSTMENT AS FRAMEWORK FOR TRANSITIONAL
ARRANGEMENTS

1. *Characteristics of the second enlargement round*

Just as with the first enlargement of the Community, the southward enlargement will call for transitional solutions, easing the process of integration for both sides. However, in contrast to the first round of enlargement, there are three aggravating differences:

(1) Great Britain and Denmark are industrial countries marked by a high productivity potential, a great deal of specialization and a range of exports which, both in the field of top technology and of primary production (North Sea Oil), in several areas is complementary to the structure of supply in the Community of Six. Certainly, Great Britain found itself in a phase of economic difficulty, but this does not alter the fact that this was a case of a highly industrialized country with a very considerable technological potential. The economy of Denmark, too, is marked by a high degree of specialization. Ireland, due to its statistical size, could be seen as a special case and on the whole negligible.

On the other hand, in the case of Greece, Spain and Portugal, three countries will be entering the Community which, in contrast to the core countries, have not only an essentially lower per-capita income but also show a great structural deficiency. These countries can neither in the field of raw materials nor of top technology offer a complementary export supply worth mentioning. At present, they

concentrate their export potential rather on products which the old members of the Community regard as sensitive. This does by no means apply only to traditional lines of production like textiles, clothing and shoes, but also to relatively technology-intensive branches like steel, ship-building and the processing of mineral oil. The basic economic problems of these countries are of a structural kind. To name only three: dualistic agrarian structures, an industrial structure made up of small firms and the associated problems of employment, and the markedly unstable situation as regards their current accounts, i.e. these countries have problems in areas where, basically, there do not exist any more or less fully developed Community policies, to which, in the course of the transitional periods, they could adapt themselves.

(2) Before the oil crisis, while the entries of Great Britain, Denmark, Norway and Ireland were being negotiated, the economic world in which the Community lived still appeared to a large extent in order. Today, the Community finds itself in a crisis which, quite independently of whether or not the Community is enlarged, requires an extension and reform of the politico-economic instruments. I believe it is incorrect, and is moreover unfair to the applicant-countries, to suppose, as it is sometimes done, that the Community is called into question by this enlargement. It may well be that, due to enlargement, the crisis of the Community will become clearer and more transparent, and approaches to solutions will become more urgent. But ultimately it is not a case of having to solve specific problems of enlargement, but rather to find a way out of a crisis of the Community itself.

(3) Both factors lead to the Community being forced to pose itself several very fundamental questions, or to make explicit such questions as were always in the air, and to look for operational ways of solving them. With this enlargement, it will become more difficult to follow a policy of muddling through. One has to consider, amongst other problems, the following three:

— How is the objective specified in the preamble to the treaty, of lessening the development gap separating backward areas from the rest of the Community to be defined? Does it mean absolute equalization of regional earnings, or does it mean the shaping of structural conditions within which forces for convergence can be effective, or at least no automatism for a stronger divergence will arise? This question is in no way academic and will come very much to the fore in, for example, the fixing of agricultural prices for mediterranean produce.

— Just what should the development policy of the Community—GSP, Lomé II, Approche Globale in the framework of the mediterranean policy—look like if the Community is entered by three countries whose exports are in the same branches as those in which developing countries have meanwhile built up a notable potential, and on the use of which their economies largely depend? Can the paramount political objectives of the enlargement be attained if the latter leads to a protectionistic hardening against those countries whose friendship Europe is likewise obliged to value in the light of these paramount objectives, e.g. Turkey?

— The Community is a customs union externally and a free trade zone internally. But it is common knowledge that, in the field of agriculture, of coal and steel industries as well as a list of sensitive products whose number is plainly tending to increase, free trade is an ideal from which we are continually moving away at this time. As the applicant-countries tend to raise the crisis potential of the Community, not only in the field of agriculture but also that of steel, textiles and the processing of mineral oil, there will be an increase of state intervention within the framework of sectoral crisis management to the extent of regional cartels. In the field of top technology the economies of all countries have to be supported through state intervention. Now three countries enter which, in order not to lose out in the reorientation of the inner-European division of labour, are likewise bound to rely on considerable state influence. Can structural policies—as until now—be mainly left to the nations (for liberal West Germany is unlikely to see eye to eye with more planning-oriented France), or must the Community indeed find its way to a basic consensus with regard to the extent and methods of state planning?

For these reasons it is meaningless to consider adjustment and transition only under its technical aspect and to ask, for example, how long it will take Greece to force its peach-market into conformity with EC regulations or to reduce its subsidizing of agricultural inputs, or in how many years Portugal will be in a position to adopt the common external tariff, and at what time it will be possible to grant free movement of labour to Spaniards. It is much more a case of developing a political perspective of integration, related to the EC/12, and of orienting transitional solutions accordingly. Secondly, it is a case of combining these transitional solutions with the process of extending and reforming EC policies, i.e. with measures which ultimately must be dealt with independently of entry to the Community.

Before special proposals for the transitional period can be brought forward, two basic questions have to be clear: in what direction should the 'transition' indeed go, and what should actually be adjusted?

2. *Transition Towards What?*

It is today certainly impossible to set out a prognosis of what the European Community will be like in 10 or 20 years' time. Due to the proven limited capacity of economics to produce prognoses, such judgments depend largely upon the degree of optimism or pessimism shown towards Europe. On the other hand, a politician needs to have objectives in mind, and a theorist needs to have working hypotheses in form of definite scenarios, so as to be able to make recommendations, with some degree of consistency, on the instrumental solutions. The working hypotheses underlying my own remarks are ultimately based on the necessary logic of enlargement, or on the economic interests which the applicant-countries must realize, if they are to have any reason at all for entering the Community. I believe that the paramount political aims of enlargement can be achieved only if the applicant-countries and the old members are at least in no way harmed economically by the enlargement. This means that the European perspective can signify only a determined effort to integrate the 12 single economies, and thus to advance, at least step by step, along on the path to economic union.

Stated more precisely, more integration means that the level of industrialization and productivity of the applicant-countries must be gradually raised to that of the founder-countries.

To this presentation of objectives also belongs the belief that the Community must reduce the structural foreign trade deficit with regard to the technologically leading economic blocs, i.e. the USA and Japan, so as to remain economically feasible, and that, at the same time, the Community must be able to carry out an ultimately liberal foreign economic and trade policy towards the Third World. I believe that these three elements logically go together. Whoever believes that this is not attainable may be right; he concedes at the same time that this second round of enlargement has ultimately lost its implied objectives. Moreover, one should beware of equating the ability of the Community to develop further with its capacity for successively concentrating formal authority for decision-making in Brussels. I believe, to anticipate a very central point, that the more

the Community differentiates itself, the more decision-making has to be delegated downwards. More integration must in no way be more formal super-nationalization. We need no unified policies but a joint consensus with regard to the EC's economic and political objectives. As to how far this consensus must then be formalized—this is a second question, which I am unable to go into here.

The conception of objectives is therefore that of a Europe marked by more convergence of national economies. A Europe broken up onto two levels is politically uninteresting with respect to integration and enlargement. The attainment of this goal is the task of all members, whereby the applicant-countries themselves acquire much responsibility. This sounds trivial on being stated, but is not without importance in view of the sometimes naive pictures of locomotives and their functions.

3. *Transition of What?*

I have already mentioned that transitional solutions cannot be limited to what, in the speech-usage of the Community, is called 'harmonization'—in other words, the eventual merging of the process of adaption of national economic policies of applicant-countries into the instrumental 'acquis communautaire'.

I believe that the technical problems which, for instance, are tied up with harmonizing the agrarian policies of the applicant-countries, are relatively simple to solve, because all three countries—or at least Greece and Spain—have already to a large extent, having in mind their approaching the Community, adjusted their agrarian policies to the latter's joint policy. In these countries, the price levels for many products lie as high as or even higher than in the Community. Whether or not this policy of adjustment was very meaningful, in face of the structural problems of these countries, is quite another question. Of course, there are known exceptions, like tablewine, olive oil, vegetables, fruit, tobacco and durum wheat. But we, too, have a wine problem already, and the same is true of olive oil and particular kinds of fruit. To this extent, also in the case of the joint agrarian policy the question is not only how the harmonization of deviating policies ought to be institutionalized but in what way the applicant-countries have to be drawn into the process of reforming sector policies, which is necessary anyway. In an unharmonized environment, harmonization is questionable. Adjustments have to be made on three levels:

- On the level of reforming and extending the politico-economic instruments of the EC within the above-mentioned integration-political perspective;
- on the level of specific structurally-politically-oriented special facilities for the applicant-countries, actually available before formal membership;
- on the level of transitional solutions in the strict sense of lessening the difficulties which would arise for both the applicant-countries and the EC/9, from too swift an adoption of existing rules of the Community.

Thus, we need to consider transitional solutions not only for the applicant-countries but also for the Community as a whole.

4. *Transition Without Adjustment*

Sometimes, in conversations with so-called pragmatists, the belief is voiced that such general demands for reform are not only unrealistic but are ultimately also unnecessary. Finally, enlargement has been proposed not by the Community but by the applicant-countries. Treaty and regulations, i.e. *acquis communautaire*, are available and are not to be questioned. Moreover the social product of the Community with the enlargement grows by less than 9 %, and this ought to be no problem, ultimately.

In a national perspective, this attitude is certainly legitimate. In a European perspective, I take it as being unfeasible, for in my opinion the Community will change in any case, even and especially if one tries to have the entry carried out to a certain extent under status-quo conditions with regard to the politico-economic instruments. I imagine that, without an adjustment of the instruments, the southward enlargement will hasten a process which will ultimately lead the Community into becoming a kind of OECD with a few supplements like the relics of a common market or some inner-European redistribution of income. In light of the problems the applicant-countries will be faced with after acquiring full membership, these countries will have no choice but to support such a process. These negative effects under status-quo assumptions may be considered in five areas:

— The applicant-countries come under a very considerable pressure of competition in the field of industry, due to the complete liberalization of their imports from the Community and to their adoption of the common external tariff. Considering the low productivity in many important areas of this sector, catastrophic

consequences are to be feared, if the competition from countries of very low wages outside the Community, and the highly productive industries inside it, has to be faced too soon. On the other hand, the scope which the applicant-countries would have for increasing their exports within the Community following their entry is rather limited. It may be mentioned in this connection that even private investment from the EC/9 could be affected, if the productivity/wage ratio develops to the worse as compared with low-wage countries outside the Community.

The applicant-countries thereby run the risk of encountering difficulties at a point where already today they find themselves in extreme imbalance. Thus, they are practically forced to devalue their currencies regularly, which takes the Community further away from the objective of a joint monetary policy without ultimately solving the structural problems of the applicant-countries.

— In all three countries, industry is essentially structured into small firms, besides which a considerable part of the productive population is engaged in farming. If, as a result of integration, there is too great a pressure towards rationalization, the countries will be faced by a sharp increase in unemployment. In face of the economic situation in West Germany and France, this problem cannot be evaded by exporting foreign workers. The applicant-countries will find themselves essentially in a worse position than Italy twenty years ago.

Thus, the enlargement of the Community will touch the applicant-countries on a second sore point.

— New agrarian surpluses arise in the area of table-wine, olive oil, tobacco, fruit and vegetable. This leads to a further burden on the agrarian budget. This burden is certainly, in budgetary terms, to be financed without unsurmountable difficulty, but it is worth considering that funds are thereby tied down for a long period, and hence are no longer available for solving problems of agrarian structure.

I see the problem in the field of agriculture as lying less in the growing surpluses and the correspondingly higher expenditure from the guarantee part of the fund than in the fact that the existing agro-political instruments of the community are, in structural-political terms, practically neutral.

— Consequently, disparities of development and industrialization within the Community could increase further. The affected countries would then have to intervene with mechanisms of crisis-

management used by single nations, which would further lessen the Community's degree of integration.

— It is to be feared that the Community's degree of protectionism would increase further, because the applicant-countries are obliged to maintain or establish higher tariff and nontariff barriers to protect their industries. This could lead to retortion measures on the side of third countries, e.g. the USA. The EC, however, as well as such countries in the Community as are export-oriented, especially West Germany, could not be interested in this.

Briefly summarized, the unstable equilibria characterizing the economies of both the EC and the applicant-countries in the present world economic phase could exacerbate one another in such a way that the only way out would be to resort to stronger national measures together with selective bilateral cooperation.

II. A PROGRAMME OF LONG-TERM ADJUSTMENTS AND TRANSITIONAL ARRANGEMENTS

1. *Long-term Adjustments of the Economic Policies of the EC*

Approaches to solutions must be correspondingly found on a level above that of the specific problems of entry. Firstly, it seems to me, as indicated, that a policy for solving the problems of entry is meaningful only if the Community finally comes to terms with the long-overdue reforms of its internal and external economic policy. Thus we need a kind of multidimensional approach.

(1) Firstly, it should be presupposed that the basic prerequisite for dynamising the economic structures within Europe must be the regaining of economic growth on a world-wide basis. In particular, the Community should try to find a consensus with the USA and Japan with regard to overcoming the present world-wide crisis. Unhappily, the outlooks here are rather unfavourable as there is no single analytical consensus on what form a way out of this crisis could take.

(2) Also, in a second important field, there is no swift progress to be expected: in the field of closer coordination of macroeconomic policies of countries in the Community, especially in the field of currency, monetary and budgetary policies. This cooperation takes place today less on the level of the Community than in more or less exclusive clubs, and in this respect nothing much will change in the foreseeable future. At any rate, it would be a good idea to extend

the instrument of short-term and medium-term monetary assistance and to include the applicant-countries early. This should especially be done in order to help equalize as soon as possible the macroeconomic imbalance of the applicant-countries, instead of leaving it entirely up to the IMF. The reason for this is that the tough politico-economic conditions the IMF has to tie to its credits could already only with difficulty be fulfilled by the applicant-countries, for internal political reasons. A second, European network of financing could here extend ways of obtaining credit, and thereby lengthen the period of structural adjustment.

(3) Thirdly, the applicant-countries, and other structurally disadvantaged countries in the Community, must as soon as possible be included in the measures with which the Community, and especially the technologically leading countries, must try to make up for their structural deficiency in comparison to Japan and the USA. This means more cooperation in, for example, the fields of top technology or of energy policy.

(4) Fourthly, we need to extend and reform existing sector policies or approaches to these. Something has been said at this meeting already concerning this subject. I wish only to remark that the present concentration of the European discussion on agrarian policy is, in my opinion, a misallocation of expertise and political engagement insofar as the most important sector with regard to equalizing productivity-levels is not the agrarian sector but the industry of the applicant-countries. Moreover, these countries will be able to solve their problems of agrarian structure only by speeding up industrialization.

(5) Fifthly, we need finally a basic reform of the inner-European transfer of resources, i.e. especially of the criteria for the allocation of the EC budget. I am here pleading not for a great special programme or even for a special fund for the applicant-countries, but for a general structural-political orientation of the transfer of resources through the existing funds and for a reform of the allocation criteria from the point of view of the need for industrial and technological development. As a result, this reform will certainly lead to a financial improvement of the applicant-countries. Taking the present mechanisms in both the inflow and the expenditure side of the budget for unchanged, and considering moreover the weak absorption-capacity of the three countries, it is evident that especially Spain and Portugal will only to a limited extent benefit from the inner-European transfer of resources.

2. *Transitional Arrangements*

These indicated reforms take time. Moreover, the applicant-countries can profit from them only after formal membership. Thus, these reforms do not make transitional regulations superfluous.

Looking at it the other way, these transitional regulations should hinder the reform of the sector policies of the EC from being loaded with functions which deflect this process of reform into a wrong direction. I would, for instance, take it as fairly catastrophic if the agrarian policy, especially the price-policy, were misused to achieve an inner-European transfer of resources to benefit the Southern countries.

Within the framework of the traditional arrangements, two groups of measures can again be distinguished:

— Measures which already, before the formal membership of the applicant-countries, contribute towards the change of economic structure, raising their level of productivity and industrialization.

— Transitional solutions in the strict sense during the agreed-on transitional periods after formal entry.

Immediate Aids for Structural Adjustment in the Applicant-Countries and Member Countries in the Mediterranean Area

With the start of the entry-negotiations, the Community could be active in five areas:

(1) The Commission has finalized a report on the period of transition, where a "joint preparatory action", starting with the beginning of the negotiations, is suggested. The idea is, that the candidate countries initiate programmes of structural change as early as possible in those sectors where there will be problems of structural imbalances and "non-complementary". These "anticipated measures" could receive financial assistance from the EC.

This joint action will be helpful in order to improve the process of structural change in Europe, independent from the question of if and when the negotiations will be successfully concluded. "Joint action" should mean that:

— activities to initiate structural change should be based on sectoral development guidelines, worked out by a supranational group of institutions, in which both the three candidate countries and the "affected" member states are represented;

— the working out of sectoral policy guidelines in these countries should be linked with the discussion of the general reform of common macro- and sectoral policies in the Community.

(2) The Community should provide for the applicant-countries to receive credit from the European Investment Bank as extensively and soon as possible, and possibly include them in the instruments of Community loans. In this way, the Community could make an important contribution towards the development of highly productive industrial nuclei in the applicant-countries. This form of financing has the advantage of needing no additional budgetary funds, apart from possible subvention of interest.

(3) One important task for making the best of the time before entry could be, especially for Portugal and Greece, the creation of the administrative and institutional prerequisites for these countries really to be able to use net grants from the inner-European revenue-sharing and from bilateral sources. Already today, Portugal is unable to make use of available international funds because its capacities are insufficient for preparing adequate projects and programmes. To this extent, especially in Portugal, there is a considerable need for technical cooperation for building-up an efficient public administration, whereby especially the creation and extension of serviceable institutions for improving the absorption-capacity for foreign financing, the introduction of modern methods of preparing, implementing and evaluating projects and the setting-up of advisory services, above all for farming and small industry, should be given priority. Insofar as such measures of technical aids are today already carried out bilaterally, the Community could take over a coordinating function.

(4) Quite apart from the problems of entry, there are today a number of actions of international aid, especially for Portugal and Greece, already under way. The Community should, at least insofar as such funds are granted or being considered by members of the Community, take over a coordinating function, so as to be sure that these programmes are as far as possible placed in a perspective of political integration, and do not serve mainly bilateral interests.

(5) Finally, the Community should as soon as possible initiate programmes of structural development in those fields in which member countries will be especially exposed to competition from the applicant-countries. This firstly concerns the field of mediterranean farming, where a programme of structural adjustment proposed by the commission for Italy and France is certainly a step forward. It remains to be examined whether similar adjustment aid

for old members can be started, too, in other, sensitive or supposedly sensitive fields of industrial production.

Special Arrangements during the Transitional Periods

The problem of transitional solutions in the strict sense of "harmonization" poses the Community no basically new problems in comparison with the first phase of the EC/6 and the transitional solutions for the first round of enlargement. On the contrary, the fact that the countries will enter at different times makes things somewhat easier.

Nonetheless, here too, there are five points typical of this second round of enlargement:

— The first problem is that the entry of especially Spain and Portugal will raise the crisis-potential of the Community in several industrial fields such as steel and ship-building. In spite of this, the difficulties of adjustment are, on the whole, to be seen as greater in the applicant-countries than in the core countries of the EC, where the degree of specialization and the transformation-capacity may be essentially more favourable. One can, as I have tried to do in the above, guess at or fear these effects but not make any exact forecasts because, of course, the adaption-pressure of competition also shapes positive dynamic effects on the structures of production. To evaluate these effects quantitatively in advance is impossible; to this extent, the southward enlargement is, as seen by the applicant-countries, even more than the first round of enlargement, a decision made under uncertainty. For them the situation is like that of the six founder members in 1957; correspondingly, to them the most meaningful transitional period must be one that corresponds to that foreseen by the Treaty according to art. 8 for the core-EC at its time. In opposition to this, from the side of the EC/9, stands the argument of the *acquis communautaire*. Thus, a margin of flexibility has to be incorporated into the transitional regulations without thereby lessening the harmonization pressure too much. The commission's proposals for an extension of the transitional period are to this extent to be viewed positively.

— The second problem is that all transitional regulations—e.g. with regard to free movement of labour or in the field of trade regulations for products which are viewed as sensitive within the EC—have precedents, especially with regard to the relations of the Community with Turkey. This speaks in favour of timing the reduction of special regulations during the transitional period very carefully.

— The third point is that the transitional periods should be used, considering the gap in development between the applicant-countries and the core-EC, to provide a special resource transfer for the new members up to the end of the transitional periods. This could be done in such a manner, for example, that the applicant-countries, on the ratification of the act of entry, participate fully in the benefits of the inner-European transfer of resources but on their part build up their contributions step by step. Such a regulation would ultimately be an elegant form of budget aid during the transitional period.

— Fourthly, a question in face of the difference in industrialization levels needs a fundamental clarification: the arrangement of protection for already existing or for just developing infant industries in the applicant-countries. Here various solutions can be imagined, from the possibility of "introducing tariffs" on a wider front, or of applying selective protectionistic clauses, to the strictest solution, i.e. the reduction of external protection according to a phase-scheme applying to all branches. The stricter the agreed-on solution is, the more necessary it will be for the EC to support the applicant-countries during the transitional period in the process of their industrialization. This means:

— early intensive consultations between the EC and the applicant-countries with regard to the medium-term and long-term industrial-political lines of orientation of the EC/12 and, as early as possible, binding the applicant-countries in the industrially relevant policies of the EC;

— adequate manoeuvring room for the applicant-countries for national industrial restructuring and development programmes;

— Community aid for financing plans for infrastructure and industry (EIB, Social Fund, Regional Fund, Community loans);

— flanking measures for raising levels of productivity e.g. in the field of technological cooperation.

— The fifth problem is that the applicant-countries are not only in competition with the EC/9 but also among themselves. This affects for instance Spain and Portugal. Here, special regulations may have to be worked out.

In the field of the agrarian policy, I see no specific problems, at least not for the applicant-countries with regard to the transitional regulations in the strict sense. Here we have, as already said, on the one hand the general problem of a reform of the common agrarian policy, and on the other structural measures in Italy and the South of France. Also the question of the successive introduction of free

movement of labour seems to me to be unproblematic, as the applicant-countries themselves are interested in negotiating solutions which do not lead to their qualified skilled labour migrating too quickly to the core-EC.

As to how long the transitional period should be, it should be long enough for developing the necessary harmonization procedures without being so long that a provisional solution becomes practically a permanent one. There is hardly any reason for going beyond 5 years. Counting the phases from the start of negotiations to the signing, and also the phase between signing and ratification, 8-10 years could pass before the end of the real transitional period, at least for Portugal and Spain. During this period the countries should, according to a phase-scheme to be worked out, adopt the *acquis communautaire* in the fields of free trade, customs union, sector policies including agrarian policy, competition regulations, budgetary contributions and free movement of labour.

According to suggestions from Brussels, this transitional period could be extended through a second phase during which the countries have the opportunity to prolong adjustments in sectors and fields of policy in which unforeseen problems arise. Such an additional margin of flexibility is certainly to be viewed positively. However, it is worth noting that such an additional transitional period should not be used by both sides as an alibi: by applicant-countries for delaying the development of their macro-, sector and regional policies in the direction of a European orientation, and by the Community for delaying the reform and development of their policies in the direction of the problems of a Europe of 12. To make the best of these opportunities is ultimately the transitional regulations' most important function.

EFFECTS OF THE SECOND ROUND
OF ENLARGEMENT ON THE INDUSTRIAL POLICY
OF THE EUROPEAN COMMUNITY

1. Any attempt to analyze the effects of the second round of enlargement on the industrial policy of the Community has to face a somewhat diffuse situation:

First of all we have to recognize that the Community has up to now no comprehensive industrial policy though it is true that at the end of 1973 the Council of Ministers accepted an action program in the field of industrial and technological policy. This action program, however, deliberately limited itself to a set of most urgent problems such as removal of technical trade restrictions, opening of the market for public purchases, removal of tax and legal restrictions impeding more intensive inter-firm cooperation, encouragement of more intensive interfirm cooperation in the sectors of aircraft-building and electronics, restructuring programs for some industries in crisis, control of mergers and industrial cooperation with third countries. Other relevant fields of industrial policy, to which at any rate belong also research and technological policy, regional policy, social policy, competition and trade policy and industrial financing, were not included in that programme.

Secondly, the assessment of the effects of the second round of enlargement on the industrial policy of the EC is further complicated by the fact that we are facing within each relevant field of industrial policy relatively differentiated developments, and a continual adjustment of individual policies depending on the one hand on how central parameters for the industrial development of the Community develop—such as aggregate international demand, international trade relations, competitive advantages—and to what extent on the other hand the Community's scope for forming its

industrial policy is effectively used. Consequently, it will be quite difficult to identify and separate the "incremental impact" of the enlargement on the Community's industrial policy.

2. In the following the analysis will concentrate on two problem areas deserving priority consideration:

The questions concerned with the first group of problems arise especially from the fact that the product-mix of the applicant countries overlaps to a considerable extent with that of the old members. That this lack of complementarity is a source of major concern has already become evident in the course of the current consultations and negotiations between the Community and the applicant-countries.

The second group of problems is related to the areas in which the enlarged EC, on its own initiative and not on account of an unavoidable pressure of problems following enlargement, must formulate and implement policies to encourage the development process of the less industrialized countries of the Community. The need for a more active role of the Community is based by and large on the fundamental longer-term objective of the integration process—i.e. the harmonization of living conditions in the integrated area which finally means evening-out the different levels of industrialization and cannot be attained simply by carrying on with the policies held till now.

NEED FOR IMPROVED SUPPLY MANAGEMENT

3. Industrial relations between the applicant-countries and the Community have become subject to considerable burdens already before formal entry. Greek industry is complaining about the handling of its textile exports by EC member states; negotiations between Spain and the EC in the field of steel still risk ending in deadlock. Nobody can exclude the possibility that Spain may be driven to develop its steel sector mainly in a national and not in a European perspective.

It would not be surprising if the development indicated here became more marked, because the applicant-countries dispose of a notable actual—above all however a potential—supply-capacity in a number of sectors which in the EC are regarded as crisis sectors:—Greece, but also Portugal, in the field of the clothing/textile industry

- Spain and Portugal in the field of the shoe industry
- Spain, but also in future Portugal, in the field of the steel industry
- all applicant-countries in the field of the shipyard industry and in oil refining.

4. In view of these facts there is an obvious need for incorporating the applicant-countries as soon as possible into the EC's industrial sector policies—even before formal entry. The question is, however: which policy guidelines should govern supply-controlling measures in an enlarged Community, and according to what criteria should the supply-control be oriented in the sensitive fields?

It seems that three options open up for the Community:

- firstly the further repression of supply from third countries by sharpening tariff and non-tariff trade restrictions to encourage an expansion of supply within the EC,
- secondly a deliberate policy of agreed specialization as regards third countries as well as within the EC,
- thirdly the supplementing of supply management in crisis sectors by enlarging the supply potential of EC industries in the field of technology-intensive lines of production and by constructive joint actions with a view to improving international demand management.

PROTECTIONISM ON SOLUTION

5. So far the reaction of the EC to the foreign-trade induced adaptation pressure has been mainly defensive, so that the first option is more or less dominant for the time being. It is, however, questionable if, in face of the EC's poverty in raw materials and energy and its thereby structurally conditioned foreign dependence, a continuation of its increasingly protectionist attitude is possible. Already today some third countries have reacted with retaliatory measures and it is clear that further protectionism from the EC endangers its access to the markets of third countries, which in the foreseeable future must still take in about 50 % of the Community's total exports. And indeed, a closer look at the Community's efforts to control supply expansion in sensitive sectors reveals that it does not rely exclusively on protectionist measures. On the contrary the available instrument-mix is already fairly diversified and is made up in part of:

- in the textile/clothing sector, besides comprehensive quantitative import restrictions within the framework of the World Textile Agreement, additional inner-Community measures for supply control, such as the directives of the Commission of 1971, including recommendations for the linear reduction of production of synthetic fibres and a just recently conceived crisis-plan for supply control differentiated according to country;
- in the shoe industry co-financed research programmes;
- in the field of steel, besides quantitative import restrictions including self-limitation agreements and minimal prices for imports from third countries, a comprehensive inner-Community crisis management, including inner-Community minimal prices, production quotas for individual steel enterprises of the Community and the preparation of a comprehensive restructuring programme;
- in the field of mineral oil processing, besides import restrictions, linear, indicative percentages for using the refinery capacity of the Community;
- in the field of ship-building/shipyard industry directives for controlling and evening-out sectoral subsidies of the member states, financial aid for restructuring the shipyard industry within the framework of the European Investment Bank and funds from the EC budget this year for the first time.

Taking into account also the sectoral consultations which are taking place between the Community and the OECD (shipbuilding) and those within the framework of the Euro-Arab Dialogue (oil refining, petrochemicals) it becomes clear that the market as an allocation mechanism is supplemented already to a considerable extent by negotiation processes or consultations inside and outside the Community.

AD-HOC PROTECTIONISM VERSUS AGREED SPECIALIZATION

6. In face of the high risks of ad-hoc protectionistic measures on the side of the EC or single governments, it is relevant to consider whether industrial expansion within the Community should not be controlled by even more comprehensive consultation and negotiation mechanisms supplementing the market mechanism. In place of trade-restrictions of the Community or individual member states and in place of the consequent one-sided blockade of international division of labour, a genuine agreed specialization could be an attractive second option for a European industrial policy.

7. Initiatives leading in this direction are not new. I recall proposals put forward in 1975 by Mr. Spinelli, at that time the Commission member responsible for the industrial policy of the Community. He called for guidelines to be worked out for a European industrial policy with indicative significance and among other things called also for the introduction of information procedures for large-scale investments in key industries analogous to those in the field of coal and steel. Similarly, further-reaching proposals, though applying only to a regionally limited area, have recently been made by Mr. Cheysson, the Commission member responsible for the Community's development policy: Mr. Cheysson suggested guiding industrial relations between the EC and the states under the Lomé-Convention by a comprehensive obligatory consultation mechanism for sensitive sectors. Within the framework of this mechanism, the ACP states on the one side would have to pledge to decide on investments in the field of certain industries only after consultations with the EC, while the EC on the other side would have to guarantee unlimited access for these industrial exports into the EC market. And the Commission has put forward ideas of establishing a comprehensive consultation mechanism also within the context of the current consultations between the Community and Japan.

If we furthermore bring to mind the efforts and first initiatives to set up within UNIDO a consultation mechanism for allocating industrial activities between industrial and developing countries, it becomes evident that we must very seriously consider the possibility of guiding industrial development within the EC by comprehensive consultation mechanisms or even inter-governmental negotiations.

8. It seems to be clear that the implementation of any concept of agreed specialization within the Community cannot simply be based on a central authority.

First of all there is so far no legal basis for the Community to intervene in microeconomic investment and production decisions so far as the sectoral allocation of resources is concerned.

This must of course not prevent us from thinking of ways of extending some of the Community's competences, for instance extending the competences of the Commission as to the supervision of national subsidies for industry (so far supervised only in accordance with criteria of competition and regional policy) into industrial-political criteria. The extension of the competences of the Commission in this direction—this too is an old proposal of Mr.

Spinelli—might rather, as till now, prevent member states from nationally subsidizing new investments in sectors in crisis. But on which information the Commission could base its decisions? Is it possible to separate safely cyclical and structural factors, or to appraise with a sufficient precision over a project's life-cycle production costs in different locations inside and outside the Community? And finally: is there any generally accepted long-term view of the international division of labour in industry?

It seems that the Commission is considering the idea of especially promoting complementary industrial structures within an enlarged Community as well as the ACP countries. Indeed, it can finally not be denied that, given the lack of natural resources, the attained level of incomes and the demand for further swift rises in income, the broad field of research-intensive and thus technology-intensive production lines is, for the Community, the suitable field of specialization. In all other fields, the EC has either definitely lost its international competitive position—as in the field of very labour-intensive, not qualification-intensive production-lines—or has begun to lose it, as in the field of very raw material-intensive or energy-intensive ones. But this holds true—in spite of very heterogenous levels of industrialization—also within an enlarged Community because the differences between the old and new members with respect to relative factor endowments are not so marked as to allow for the identification of clear-cut specialization patterns. On the contrary, comparative advantages within the EC/12 are rather diffuse and tend to be subject to rapid changes. Hence competitive positions are highly unstable over time. Consequently the concept of comparative advantage which might be useful in identifying the broad patterns of specialization between countries with rather extreme differences with respect to factor endowment, is only of limited relevance when applied to the specific conditions prevalent in the Community of nine or twelve. The relevant concept rather is a highly sophisticated model of intra-industry specialization within the Community whereas partially complementary industrial structures will emerge as regards third countries having available very cheap labour and/or abundant natural resources, energy included.

The implications of a highly diversified model of intra-industry specialization within a not too heterogenous integration area are threefold:

— firstly, it calls for a decentralization of the responsibilities for individual investment decisions. This will hold true as long as a

central authority does not dispose of more precise information concerning future economic developments on the level of sectors, subsectors and project level as compared to individual firms;

— secondly, agreed specialization should be fostered rather on the level of the firm, i.e. in the form of more intensive inter-firm cooperation across national borders, than on the level of sectors or even national economies;

— thirdly, agreed specialization based on inter-government consultations or negotiations will tend to be rather a temporary ex-post crisis management than a continuous process of ex-ante coordination as long as information available for governments concerning future structural change does not allow for a negotiated allocation of resources more rational than the allocation of resources via a controlled market mechanism.

9. An interpretation of the Community's initiatives and procedures to guide intra-EC industrial development reveals some interesting features and new elements.

The first characteristic difference as compared to traditional procedures of the Community is that the management of supply expansion in some sensitive sectors such as textiles, synthetic fibres, and shipbuilding is not done simply across the board (i.e. according to the concept of a country-wise proportional reduction of excess capacities) but more and more on the basis of a country-wise differentiated approach. The beginning differentiation of the Community's actions according to the special circumstances prevailing in individual member countries—which is sometimes due to the heavy pressure of individual governments—could constitute an important step towards a more rationally negotiated allocation of resources even in a generally difficult economic situation inside and outside the Community.

The second interesting element is that the Community, though under a heavy adaptation pressure induced by foreign trade, does not rely exclusively on import restrictions but is about to increase the efforts for improving outdated production structures as in the case of textile industries, shoe industries, steel and shipbuilding.

The third element which deserves special attention is the increasingly subtle and informal but consequently somewhat lengthy procedures for achieving the necessary consensus between national industries, trade unions and governments. This rather cautious step by step approach seems to have improved the general climate for new initiatives from the side of the federations of some

European industries which show an increasing interest in joint actions under the umbrella of the Commission—not only because of the persisting depression. Finally, it may well be that the Tripartite Conferences, which could constitute an adequate institutional framework for continuous consultations, will considerably increase their relevance in future and become an important element within a voluntarist approach to industrial specialization in a Community of twelve.

NEED FOR INCREASING THE INVESTMENT OPPORTUNITIES FOR EC INDUSTRIES

10. The two possible options as regards industrial policy in an enlarged Community—the sharpening of protectionism against third countries or the setting up of a joint consultation mechanism with the aim of coordinating the industrial investment activities in the Community—presuppose in principle that EC industries will be facing for quite a time a limited expansion of demand with the consequence that the resulting zero-sum game makes profound structural change extremely difficult.

Nevertheless we need not view international aggregate demand or the scope of demand for EC industries as a variable beyond the reach of EC policies. We should rather reflect, at least as intensively as we do about a refined crisis-management, also about ways of increasing the investment opportunities for EC-industries in order to overcome a situation where the expansion of one industry involves the decline of other industries. The EC initiatives necessary here may characterize the third option as to industrial policies of an enlarged Community. This option contains, in comparison to the first two options mentioned, elements more constructive, and is not limited to an improved crisis-management for industrial sectors which have become subject to a foreign-trade induced adaptation pressure.

The first constructive element would be an improved management of international demand i.e. a harmonization of cyclical policies especially within the triangle USA-Japan-EC or even better within the framework of OECD. Of course expectations as to a tangible revival of international demand should not be set too high especially in view of the conflict between the main trading partners over the so-called locomotive theory. Nonetheless a new consensus

about the responsibilities, of respectively deficit and surplus countries, as to cyclical policies might emerge in the near future. This consensus could rest on a policy which, going by the results of the last meeting of the OECD's Economic Policy Committee in February 1978, imposes the burden of stimulating international demand on not only a few strong countries but also lays on all OECD countries the responsibility for taking part in joint and coordinated reflationary actions. No matter how this consensus emerges internationally, the need is to do away with the differing attitudes within the Community so as to be able to go internationally on the offensive with a joint position.

The second constructive element is to do with stabilizing and improving the international competitive positions of industries of the Community. Here, then, it is not a matter of a general expansion of total demand. We need firstly, and developments of the last weeks have made this continually clearer, a joint stand and joint actions for influencing American exchange-rate policy as one of the central parameters for the Community's industrial policy. It will not be possible for the Community to observe any longer more or less inactively how on the one hand the competitive positions of European industries on American market permanently worsen and on the other hand exchange-rate induced capital exports, from the EC to the United States, and thus the exportation of jobs to the United States, continually increase.

We need the further—as a third constructive element—joint actions for improving the competitive position of EC industries in technology-intensive sectors. How necessary this is becomes clear if we bring to mind the development of the balance of trade deficits between the Community and the USA or Japan. These deficits—around 4 billion dollars last year as against each of these countries—can in no way be attributed solely to the American exchange-rate policy or to the tough conditions of access to the Japanese market. These deficits reflect also to a certain extent a technological backwardness of certain EC industries as compared to American and Japanese firms. Precisely this fact has indirectly contributed to the development that EC economies conserve, for reasons of the labour markets, fields of production in which the EC has already lost its competitive advantage. Consequently, in face of the foreign-trade deficits against the USA and Japan we have to increase the actual transformation capacity of EC economies, i.e. the capacity to innovate and imitate, to shift and add capital resources, to substitute one factor for another as factor proportions

and factor prices change. This is at the same time the prerequisite for raising the partial blockade, for which the EC is responsible, of the system of international division of labour and to open up suitable export opportunities for countries at a lower level of industrialization—including some countries within an enlarged Community.

11. Experiences with an EC technology policy and the development of top technology in the context of the EC are, however, till now not very encouraging:

— on the one hand the traditional restriction of the EC technology policy to the development of atomic energy was given up only around 1973, whereby the development of new programmes—such as in the field of data-processing or electronics—has so far not turned out very promisingly,

— on the other hand a joint technology policy has continually failed due to conflicts of interest. In the perspective of technologically leading European industries, bilateral cooperation within and outside the Community seems evidently more attractive than the development of jointly financed top technology, which may pose special problems with regard to the exploitation of patents and to its production-technical use.

The outlooks for a joint computer-strategy, like the Japanese are about to develop, or for a jointly financed programme for promoting the development of micro-processor technology as is likewise carried out in Japan, are thus certainly not on the whole very favourable. There can, however, be no doubt that we must make great efforts within the Community to enable EC-industries to make use of production opportunities in those fields in which the economies of scale of research, production, financing and marketing do exceed the capacities of individual companies. For this we certainly need more than a communication of the Commission to the Council about the elements of a four years' programme for the sector of data processing or the so far hardly materialized readiness for promoting industrial innovation by joint actions.

REDUCING THE DIFFERENT LEVELS OF INDUSTRIALIZATION WITHIN AN ENLARGED COMMUNITY

The coming enlargement of the EC through three further countries, which in no way have a complementary industrial structure

but rather an industry-mix which is to be found also in the EC, implicitly demands a speedier change of structure of EC countries representing already higher levels of industrialization. On the other hand we must avoid having the old members specialize increasingly in dynamic industries whereas the applicant-countries follow a pattern of industrialization which is characterized by the dominance of industries with a low growth potential, i.e. industries facing a low income elasticity of output, heavy price competition and so on.

It is clear that the process of reducing the difference in levels of development and industrialization within the Community will be a long-term process. Here, as earlier, the main responsibility for developing productive resources will lie in the hands of individual states, and joint Community actions will in the foreseeable future have not more than supporting effects. It is rather a matter of having to adopt relatively restrictive criteria, with regard to the functional division of labour between Community and national levels of decision-making, in precisely a Community in which differences in levels of incomes etc. will tend to increase. Thus the evolution of joint instruments can certainly not replace national responsibilities in those fields which in the furthest sense are decisive for developing productivity in industry, such as professional training, research policy and promotion policy for small- and medium-sized firms and so on. The evolution of joint policies and instruments should preferably concentrate on:

- strengthening the initiative-functions of existing Community institutions in their respective fields of competence, notably the Regional Fund and the Social Fund;
- making available enough risk-capital for industries of the applicant-countries in the context of the European Investment Bank and by a corresponding adjustment of the EC's loan policy;
- supporting the evolution of modern technology-intensive production nuclei in the applicant-countries by fostering applied research in selected areas;
- supporting intensified cooperation among firms in the EC in the field of small- and medium-sized industry;
- facilitating access to scientific and technical information by creating or extending corresponding documentation and information systems on the level of the Community or of member states.

12. Activities of the Community within these mentioned fields of action are still of very differing intensity. What we nonetheless need for supporting the industrialization process of the applicant-

countries and for reducing different levels of industrialization is not only a quantitative extension of these instruments but also a quantitative adjustment i.e. partly a change in the criteria for instrument-usage. This necessity arises from the fact that the EC's instruments of structural policy were, as much in their original conception as within the framework of on-going adjustments, to a large extent designed for promoting the least developed regions in the Community. Nonetheless, in an enlarged Community which no longer, as in the phase of the EC's foundation, is comprised of economies with fairly similar levels of development, this conception must be modified so as to allow the instruments to be used for reducing the gaps in development between national economies. Two examples might be sufficient to illustrate this point:

Among other things, we have to reflect on the future role and the future activities of the European Investment Bank. The Bank which has in the past—in accordance with the provisions of the Rome Treaty—increasingly concentrated its activities on the least developed areas of the Community (in 1977 around 70 % of its funds) will probably have to adjust its activities to include also the financing of industrial and infrastructural investment in the industrial agglomeration of the new members in order to modernize the existing industrial nuclei.

A second powerful instrument of transfer of resources which should be reshaped is the Community's capacity to call on capital markets. Originally this capacity was above all designed to assist member states in overcoming balance-of-payment difficulties. This is certainly too a reactive way of Community intervention and we should appreciate the recent initiatives of the Commission to introduce some new elements into the Community's lending policy and to provide for a mechanism for financing also projects relevant for structural change in member states. It is clear that these still tentative initiatives can be of special relevance for the new member states whose credit-standing in international capital markets is certainly weaker than that of the Community.

In the end we have to embark on an overall reexamination and reappraisal of the Community's instruments and policies for promoting industrial development. Industrial policy of the EC/12 will contain elements of all the mentioned options but it is hard to foresee which elements of the mixture of protectionism, supply and demand management and technology-based structural policy will predominate. The Rome Treaty has left us, however, a considerable margin for action.

III. External Dimension of Enlargement

Dimension extérieure de l'élargissement



A. LANGELAND

THE IMPLICATIONS OF THE ENLARGEMENT
OF THE COMMUNITY
FOR THE EFTA COUNTRIES

I should like first of all, Mr. Chairman, to express my thanks for being able to take part in this symposium. It must have been extremely interesting to hear the statements of the principal spokesmen from Greece, Portugal and Spain, and to follow this informal debate on the implications of enlargement. Happily, the organisers decided not to limit the perspective to that of the countries directly involved; and to me the opportunity of presenting the matter from a somewhat different angle is very welcome. I speak of course here in my own name, not on behalf of the EFTA Secretariat and not on behalf of the governments of the EFTA countries.

These seven countries are all linked with the Community through Free Trade Agreements which were worked out at the time of the first enlargement. They formed a kind of complement to that process in the sense that the expansion of the Community was accompanied by the creation of industrial free trade between each EFTA country and the enlarged Community. The accession of Greece, of Portugal which at present is a member of EFTA, and of Spain would extend the benefits of free trade throughout almost all of Western Europe.

The EFTA countries are small but they trade on a large scale; and the Community of Nine is already the source of half their imports and the market for half their exports. Their imports from the Community, in the first nine months of 1977, amounted to 30.7 billion dollars. Their exports to the Community totalled 21.9 billion dollars. The result was therefore a substantial deficit: 8.8 billion

dollars. The importance of the deficit might be clearer if I add that the Community's deficit in its trade with Japan was much smaller: 5.2 billion dollars in the same nine months.

So far as trade is concerned, the enlargement is not going to make very much difference for the EFTA countries in the near future. Moreover, the legal framework for the commercial relations between the two *after* the enlargement is already in a sense in place. The Free Trade Agreements between the EFTA countries and the Community form part of that body of rights and obligations which the Community will expect new members to accept. So in this respect also the implications of enlargement involve no substantial change.

But a successful outcome of the enlargement negotiations will be a striking example, and confirmation, of the economic interdependence of the countries of Western Europe. This interdependence, and the kind of co-operation it calls for, are the theme of my paper. The argument is that there is a felt need for co-operation in certain economic matters. The need results from two factors: the removing of tariffs on trade between the EFTA countries and the Community; and the impossibility of finding purely national solutions to economic problems which are common to all our countries. And this need will be increased, although it will not change in kind, once the Community is enlarged.

To some extent the two factors coincide. The industrial free trade in Western Europe has to be preserved and strengthened in a period of severe unemployment, little growth and worrying payments imbalances. A certain co-operation is necessary to hold back the forces of protectionism, and to advance the cause of trade liberalisation in the Tokyo Round. Neither of these aims is directly connected with the attempted enlargement. But the context in which the enlarged Community will conduct its international trade in the 1980s will be influenced by the extent to which these aims are realized.

What kinds of co-operation are possible in these and other economic matters? No single blueprint can be drawn. None would be compatible with the variety of interests involved. But there is already an extensive and varied pattern of co-operation between EFTA countries and the Community. The scope for future developments will depend partly on what the Community does on such matters as industrial policy, the safeguard of the environment, research and technology, not to speak of technical regulations; partly on its work in matters of specific interest to one or other of

the candidate countries: I can mention as examples fisheries policy and shipping policy.

The response of the EFTA countries on these matters will vary. Some are more directly concerned than others in particular cases, and the emphasis is certain to be on bilateral co-operation. But they agree on the need to strengthen contacts. And this will lead to an increase in co-operation on a pragmatic basis with the enlarged Community.

It just remains for me to wish the Community and the three candidate countries good luck in their negotiations and to say that I hope that this symposium will have helped to clarify some of the problems.

The seven Western European countries that belong to the European Free Trade Association—Austria, Iceland, Norway, Portugal, Sweden, Switzerland and their associate Finland—are not members of the Community although Portugal is now negotiating the terms of its accession. If an attempt is made to assess the implications of the envisaged enlargement it is appropriate to consider how the EFTA countries other than Portugal are or might be affected. My reason for saying this is not simply that the picture will be incomplete if they are not brought within our survey. If one thinks back to the early 1970s, to the time when the first enlargement was being worked out, it is clear that the complex of problems that had to be solved included the question of the relationship which other Western European nations should have with a strengthened Community. For they also are unmistakably European in geographical terms, in their involvement in a common history and in their democratic institutions. They share the objective of preserving peace especially in this part of the continent which inspired the founders of the Community. But they carry their individuality to the point of seeking to make their contribution to the unity of Western Europe through a diversity of forms, and have accordingly entered into a variety of types for new possibilities of cooperation with the Community which will both reflect the growing economic interdependence of the whole area and be compatible with the goals of their own foreign policies.

One point in this connection should perhaps be stated right at the start. In none of the EFTA countries, apart from Portugal, is there at present any real public debate of the possibility of seeking membership of the Community. It is of course true that two former members of the Association withdrew from it five years ago to link their fortunes with the original six founders of the Common

Market; and Portugal has embarked on the same course now. One of the nations that remain in EFTA, Norway, also negotiated the terms of its accession in the nearly 1970s, but they were rejected in a referendum nearly six years ago. The debate has not been reopened since; and all but one of the other EFTA countries have essentially political reasons—that constitutionally or traditionally they are neutral nations—for not seeking to join the Community. So, for the foreseeable future, there seems to be no prospect that the envisaged enlargement will lead EFTA countries to reconsider their choice to stay outside. What changes the more distant future may bring, no one knows. The likelihood of a reconsideration will depend on external and internal factors, and one of these may be the development of the Community itself.

When the EFTA countries set up their own Association in 1960 they already had their own idea of the kind of cooperation they wanted to bring about in Europe, though not surprisingly they thought of it primarily in economic terms. They are pre-eminently trading nations. They all attach much virtue to being open to the world. They are also—and this is a point of greater validity since the departure of the United Kingdom—a group of small nations. Most of them are industrialised countries, even if the natural consequence of their size is that none of them presents the full gamut of manufactures that the larger industrial countries can produce.

EFTA itself they saw, and see, as an association that has its full meaning not in isolation but in a relationship which initially it was not possible to define with the rest of Western Europe. Indeed, the preamble to the Stockholm Convention, the legal basis of EFTA, makes this point explicitly: it expresses the determination of the EFTA countries «to facilitate the early establishment of a multilateral association for the removal of trade barriers and the promotion of closer economic cooperation between the members of the Organisation for European Economic Cooperation, including the Members of the European Economic Community”.

For a variety of reasons, of which one was the need to ensure the well-being of rural populations earning their living in difficult conditions, the EFTA countries chose as a general rule to aim at establishing free trade in industrial products and to leave agricultural goods outside their programme for removing tariffs. They thus created an *industrial* free trade area among themselves, while trying to find ways in which the same principle could be applied over a larger part of Europe. The obstacles to progress in that direction throughout almost all of the 1960s are too well

known to need repeating here. The turning point came with the conference of Heads of State or of Government of the Community countries in The Hague in 1969. This gave the signal for the first enlargement: "the entry of other countries of this continent to the Communities—in accordance with the provisions of the Treaties of Rome—would undoubtedly help the Communities to grow to dimensions more in conformity with the present state of world economy and technology". But the communiqué also went on immediately to say: "the creation of a special relationship with other European States which have expressed a desire to that effect would also contribute to this end". The other states in question were the EFTA countries which were not candidates for entry. What the "special relationship" was to be had still to be given a precise formulation in 1969.

THE FREE TRADE AGREEMENTS

The formulation emerged from the negotiations that were held in 1971 and 1972 and led to the signing of a number of Free Trade Agreements, a separate one between each of the EFTA countries and the European Economic Community as well as a separate one between each of the EFTA countries and all the Member States of the European Steel and Coal Community. Although the agreements are not identical, the principal operational features are the same. In effect, at the end of a transitional period of little more than four years, they brought about the removal of tariff barriers to the trade in industrial goods—with certain exceptions—throughout sixteen Western European countries from 1st July 1977.

It will be necessary at a later stage to look more closely at some of the main features of these agreements since they provide the framework within which at least certain minimum forms of cooperation between the EFTA countries and the enlarged Community will take place. But there are three aspects which should be mentioned straight away. The first is that even though the agreements are bilateral, establishing what are legally a number of discrete free trade areas, the effect is to apply the system throughout a very large of that area in Western Europe for which the EFTA countries sought "the removal of trade barriers and the promotion of closer economic cooperation", to quote the preamble to the Stockholm Convention again. Secondly, the agreements laid down precise timetables for the gradual removal of tariffs, and so far as

what one might call the general timetable is concerned—the one that applies to all industrial products apart from the so-called sensitive products—the process was completed on schedule even though the world economy was moving into a deep recession during the last years of the transitional period. And in the third place the agreements are both a response to and an expression of the real interdependence of the economies of all the sixteen countries, an interdependence which of course in the modern world is not limited to them even though they share closer ties with each other than with many other parts of the world.

COMMERCIAL IMPLICATIONS OF ENLARGEMENT

One measure of the extent to which the EFTA countries are already linked with the Community of the Nine is provided by the trade statistics which show that as much as 53 per cent of all the imports of the EFTA countries (excluding Portugal) come from the EC, making it by far their largest trading partner. The export figures show a similar degree of involvement: 46 per cent go to the nine countries. (I use throughout the figures for 1976, the last calendar year for which statistics are available at present.)

In one respect there will be a change of some size as a result of enlargement. EFTA will in effect lose very nearly a quarter of its population on the withdrawal of Portugal, the number of its inhabitants being reduced to 31 million. The Community, through the addition of three countries, will gain the equivalent of a fifth of its population which will rise to 313 million—ten times the size of EFTA.

Other measures of the economic weight of the two groups, on a purely statistical, and static, basis, show a change in the opposite direction. This is true, for example, of gross national product per head. Portugal, the least developed of the three candidates, has a GDP per head which is only about a quarter of the EFTA average; the figure for Greece is a third and for Spain a half of the EFTA average. Their accession to the Community would increase the difference between the EFTA and the EC average, putting the average GDP per head for EFTA roughly 50 per cent higher than the EC figure.

A similar result emerges from a comparison of the per capita trade figures where again the three prospective Community members are below the averages for both EFTA and the EC. In the

new alignment after enlargement the average value of per capita imports in EFTA will be 75 per cent above the corresponding figure for the twelve EC countries. This contrast is of course a clear indication of the greater dependence of the EFTA countries on foreign trade.

Since the immediate impact of enlargement would be expected to be on trade patterns as three new countries enter the Community's customs union, a closer look at trade is warranted. At present imports into EFTA amount to 28 per cent of GDP, and this would not be altered if the figures for Portugal were excluded. For the Community, the share of imports in GDP is somewhat lower—24 per cent—a figure which also would be unchanged by the addition of the three candidates. The realignment would, however, make a difference so far as exports are concerned. The figure is 23.5 per cent of GDP for both EFTA and the Community, as they are constituted at present. With the inclusion of the three new members the Community average would fall to 22 per cent while the figure for EFTA without Portugal would rise to 24.5 per cent.

Of the three candidates Portugal is the one where, not surprisingly, trade with the EFTA countries is the most significant. They take 16 per cent of Portugal's exports and supply 10.5 per cent of Portuguese imports. The share of EFTA (excluding Portugal) in Spain's exports and imports is about 5 per cent. In Greece's imports it is almost 9 per cent but only 3 per cent in Greek exports. For all three the EC is substantially more important than EFTA: about one half of their exports go to the Community while 40 per cent of Portuguese and Greek imports and one third of Spain's imports come from the Community.

If one looks instead at the relative importance of the three countries for the trade of the individual EFTA countries, one finds that in almost each case the figures are even smaller. Norway's imports from Greece, Portugal and Spain total only 1.2 per cent of all Norwegian imports and its exports to them only 2.1 per cent of the total value of its exports. For Sweden the corresponding figures are 1.8 and 3.5 per cent; for Switzerland 1.5 and 3.5 per cent. A more important trade flow than any of these is the one that links Portugal and Spain, with 2.1 per cent of Portugal's exports going to Spain and 4.8 per cent of its imports coming from there. Less important in absolute terms but of considerable value to Iceland is the fact that Portugal takes 14.2 per cent of all Iceland's exports, largely because of the Portuguese fondness for salted cod.

It is clear enough from these figures that the entry of three new

applicants will, at least immediately, make very little difference to the value of the trade of the EFTA countries with the Community. But if one limits the perspective to the known pattern of trade, there is one further reason for supposing that the enlargement will entail only limited commercial effects for the EFTA countries. The economic problems that will face the Community in the event of a successful enlargement will to a large extent flow from the importance of agriculture in the economies of Greece, Portugal and Spain and more particularly from their production of some agricultural products which would provide serious competition to suppliers in France and Italy. But there is no counterpart in the EFTA countries to this potential conflict: no output of the main products concerned (except perhaps for Austrian and Swiss wines); no common tariff arrangements for the import of agricultural goods; and only a limited demand in any case for many of the products concerned. All in all, the immediate trade effects of enlargement will be very slight.

In addition it can be assumed that the trade relations between the EFTA countries and Greece, Portugal and Spain will fit into a legal framework that is already established. I refer to the Free Trade Agreements between the EFTA countries and the Community which form part of the "acquis communautaire", and will therefore be extended to cover the new members.

For our purpose the first point about these agreements, negotiated at the time of the first enlargement, is that they were formulated in such a way that on the whole they preserved the free trade that already existed before 1973 between Denmark and the United Kingdom, on the one hand, and the countries remaining in EFTA, on the other. The texts state explicitly that no new customs duty on imports would be introduced between the Community and each individual EFTA country. This principle will no doubt apply to trade between the EFTA countries and Portugal.

The principle has, however, to be qualified in two ways. Ever since the founding of EFTA it has been recognised that the level of industrial development reached by Portugal was such that many of its industries would need a certain measure of protection over a much longer period than the other EFTA countries, and accordingly the final abolition of tariffs was not scheduled to take place until at the end of 1979. The Portuguese Free Trade Agreement with the EEC contained provisions matching this, and indeed in some cases prolonging the transitional period up to 1st January 1985. And subsequently one of the actions taken by EFTA as part of a varied programme to assist Portugal after the revolution of

April 1974 was to amend the Stockholm Convention in order to make it possible for Portugal to maintain tariffs on some products also up to the beginning of 1985.

Secondly, both under the Stockholm Convention and according to the Free Trade Agreement, Portugal has the possibility of introducing duties on the products of newly-established industries, as well as of raising some duties that are already in force although all these duties are also to be abolished by 1st January 1985.

In both of these respects there will be, at least for the next seven years, limitations to the free trade between Portugal and the EFTA countries. Indeed there are also other restrictions—the import quotas introduced just over a year ago and the surcharges on imports—which formed part of a package designed to reduce the balance of payments deficit and give a stimulus to domestic production, but these apply equally to trade with EFTA and the EC.

The extension of the Free Trade Agreements to Greece and Spain would link them with the EFTA countries within the framework of the common free trade system in Western Europe. An intermediate step in this direction is now being taken, so far as Spain is concerned, in the sense that it is now engaged in negotiating a multilateral trade agreement with the EFTA countries which would contain roughly the same range of reciprocal tariff advantages as were included in the Community's agreement of 1970 with Spain. The intention is that it should also incorporate a dynamic element, the effect of which would be to add to Spain's trade with the EFTA countries any further tariff reductions made under the 1970 preferential agreement which specified only the tariff reductions to be made during the first of two periods. Once Spain accedes to the Community the Free Trade Agreements would supersede the agreement that is at present being negotiated.

It is scarcely necessary for me to mention here that the EFTA countries preserve their own separate national customs tariffs, giving duty-free entry to products which are of EFTA or EC origin but applying most-favoured-nation rates to imports from other sources, except where the generalised system of preferences is used, as it is in five EFTA countries for imports from a number of developing countries. To avoid the risks of deflections of trade that could otherwise result from a regional free trade system, criteria had to be laid down to identify the goods that can be considered in a real sense as originating in EFTA or the EC and therefore eligible for free trade treatment. These criteria are embodied in the origin rules. As they form an integral part of the Free Trade Agreements,

they would have to serve their usual function in relation to the trade between the EFTA countries and the three new EC members. (They of course apply already to trade between Portugal and its present partners in both EFTA and the EC.)

THE JOINT COMMITTEES

The administration of the Free Trade Agreements is the responsibility of bilateral Joint Committees, and no doubt this will continue to be the case even after the enlargement. These committees have provided a simple but effective method of supervising the working of the agreements. Meeting normally twice a year, they review the commercial relations between the two sides, take any necessary decisions that result from the discussions in the subordinate customs committees, and examine any problems which arise in connection with the application of the agreements. They also serve two other functions. In the first year or two the discussions kept fairly closely to matters directly related to the trade between the EFTA country concerned in each case and the Community, considering the working of the agreement in that limited context. Over the years there has been a certain widening in the scope of the review which has come to embrace more general economic factors in which both sides have reinforced their common will to resist the development of protectionist trends in the world economy.

Secondly, the Joint Committees have also turned their attention to other aspects of cooperation between individual EFTA countries and the Community. Not that the Committees are the place for actively promoting any additional common ventures but their meetings are occasions when the two sides can exchange ideas on their collaboration in other matters and when new proposals for cooperation can at least be launched. And for all the EFTA countries the Joint Committees provide a context in which any requests for an extension of the Agreements to new fields could first be examined.

So far there have been no such formal requests. But there has been an evolution, especially in the past few years, in relations between the EFTA countries and the Community, and it may be useful to give an indication of the extent and variety of new links that have been created. Perhaps the best-known is that Norway and Sweden joined the European currency snake, even though growing economic problems subsequently obliged Sweden to withdraw tem-

porarily. Then there is the Swiss agreement on watches and clocks as well as its proposed agreement, now in advanced stage of negotiation, on freedom of establishment of non-life insurance companies. Then there is a certain element of trilateral cooperation in the accords reached between the Community and Austria and Switzerland on goods in transit across their territories on their way from one part of the Community to another.

The Community itself has established one programme which was explicitly intended to bring non-member countries into cooperation in technological development. I refer to the COST programme, European Cooperation on Scientific and Technical Research. This seems to be a particularly instructive example, firstly because all the EFTA countries except Iceland are contributing, and secondly because their contributions are not to the whole range of research work being done under the auspices of COST but to the specific projects for which one or other of them has the particularly relevant expertise. The object here is of course to bring the whole wealth of the scientific resources available in this region into the search for new technologies for the industries of the future.

Then, all the EFTA countries took part in the work that led to the creation of a new patent system for Europe, even though not all of them have yet signed or ratified the European Patent Convention. Here again, though in a somewhat different way, the intention is to make the inventiveness of Europeans (and others) more quickly accessible for the creation of new products or industries.

These examples may perhaps suffice to indicate something of the multi-layered network of agreements that already links the EFTA countries and the Community. It is the creation neither of chance nor, at the other extreme, of a conscious multilateral design on the part of the EFTA countries. It springs rather from a multiplicity of factors—from the accidents of geography or the importance of a particular specialisation or the potentialities of a certain stage of technological advance. How intensive this network can be is clear from the fact that one of the EFTA countries has as many as seventy agreements that cover particular fields of cooperation with the Community.

THE VIENNA SUMMIT MEETING

The importance of the bilateral element in all these links is evident, but the general question of the future cooperation between the EFTA countries and the Community has been one of great

actuality in the Association in the past two years or so. The question was not raised in the perspective of enlargement but the answers that are being worked out will apply in that context also. By the middle of last year the trade between the EFTA countries and the Community in almost all industrial products was finally free of import duties, and this fact alone would have stimulated reflection about future links. At the same time the world recession was deepening, the number of people unemployed in Western Europe was continuing to grow to levels not reached since the 1930s, and there was an increasing awareness of the limited scope for effective action on a national basis to solve common economic problems. All these signs of the growing interdependence of our countries convinced the governments of the EFTA countries of the need to consider in common what should be the role of these countries in the context of European and world economic cooperation and development. The first result was the convening of a summit conference which, though outside the framework of the Association itself, brought together prime ministers and other ministers from all the EFTA countries in Vienna last May. And what emerged from their meeting was the formulation of a general strategy for future cooperation in economic matters which embraced particularly, but not exclusively, relations with the Community.

It should be mentioned that other bodies in EFTA had also been engaged in the process of reflection. In particular the trade unions in the EFTA countries had worked actively to give a prominent place on EFTA's agenda to more general economic matters. Like the main central trade union organisations in the Community, the trade unionists in EFTA belong to the European Trade Union Confederation which argued for the holding of special tripartite conferences within the Community and for similar meetings in EFTA. In fact in EFTA, which has no tripartite forum, the immediate outcome was a special meeting of the Consultative Committee held in Stockholm in February last year. On that occasion representatives of employers and unions and some other organisations as well as members of the governments of the EFTA countries deliberated on the objectives of economic policy and, among other things, agreed that the possibilities for further pragmatic and practical contacts between the countries of EFTA and the EC should be explored.

The summit meeting covered a wider range of matters, but so far as relations with the Community are concerned, it led to a declaration by the EFTA Governments that "it would be desirable to develop the existing cooperation within EFTA and—in varying

degrees of intensity—between EFTA countries and the European Community by means of an increased exchange of information and closer consultations on economic questions and, where appropriate, coordinated efforts in order to secure free trade and to improve the general economic environment". The declaration continued with a list of specific matters in which cooperation might be enlarged, including the stimulation of a stable economic growth, the fight against unemployment and inflation, and the promotion of monetary stability.

As in any inter-governmental meeting, the result was a compromise. In the first place, so far as Finland is concerned, its Free Trade Agreement does not contain an evolutionary clause. It is strictly a trade agreement drawn up with the aim of providing appropriate solutions to the economic problems facing Finland as a result of the first enlargement, and of developing the commerce between Finland and the Community while retaining their autonomous power of decision.

Secondly, all of the EFTA countries have a very marked predilection for defining for themselves the limits of their willingness to enter into new international commitments or institutional arrangements. Pragmatism is their slogan. And of course it must be added that the summit was not considered to be the right occasion or moment for deciding in any detail what should be done next. The attempt to give practical substance to the general strategy, with its agreement in principle to develop the existing cooperation, is now the task of the EFTA Council.

Since the Vienna summit there has been only one meeting of the EFTA Council at Ministerial level—in October last year—and it came perhaps too early for much advance to be made. Two points of a general nature did, however, stand out from the discussions between the ministers. The first is that it would be necessary for the Council at official level to follow closely the development of the economic relations between the individual EFTA countries and the Community. The pace and direction of development will vary according to the needs and interests of the individual country: the cooperation growing "in varying degrees of intensity". But the Council would have a kind of watching brief, so that countries not at the time engaged in any form of cooperation with the Community in a particular field could see in which way things were evolving.

This process—and this is the second point—should make it easier for the EFTA countries to identify particular matters on

which contacts between them and the Community, as participants in the free trade arrangements in Western Europe, could be increased and on which cooperation would be necessary or desirable.

Considering the enlargement process against this background, one must distinguish between two general aspects. The first concerns the more or less direct economic consequences of the accession of three new members. The statistics quoted earlier indicate that the changes involved will not basically alter the situation of the EFTA countries. But this takes no account of the dynamic effects that might flow from enlargement. There will be a psychological effect—a greater inclination on the part of businessmen in the present Community and in the three newcomers to look for markets and suppliers, investment possibilities, collaborators, and so on within the new entity. But there will also be effects derived from whatever actions the Nine take to reduce the economic disparities between them and their new partners. It is obviously not possible to assess now what changes might be brought about in this way nor what their implications might be for the EFTA countries, except in the very general sense that rising living standards for the people of Greece, Portugal and Spain should mean new trading possibilities.

The second aspect concerns the functioning of the new Community of Twelve. I assume here that all the problems involved in enlargement will be solved and that the result will not be a dilution of the Community. As the President of the Commission has said, a dilution which represented the abandonment of the essential objectives of the Treaty would not only be unacceptable to the existing Community but would also defeat the purposes which caused the candidate countries to apply for membership. And I assume that, apart from whatever special arrangements might be made to channel the financial resources required to hasten the economic development of the new members, the institutions of the Community will remain substantially as they are in terms of their functions.

This will mean in particular that the Commission will continue to fulfil its role in the working out of Community policy and that therefore the EFTA countries will continue to place high importance on their diplomatic and technical relations with the Commission in order to be able to follow the evolution of the Community's thinking in the elaboration of policies in a great variety of economic fields. And on a technical level the EFTA Secretariat will retain its interest in maintaining and expanding its contacts with the services

of the Commission. The more comprehensive the range of economic and commercial matters on which the Community develops its own policies, the more essential it will be for the EFTA countries and for EFTA to develop their relations with it and to determine how they might be affected by the policies and to what extent they might contribute to the solving of common problems.

This will of course depend in part on the extent to which the Community develops its own cooperation in areas which are acquiring a greater prominence. In the present economic situation, for example, the plight of particular industries is the source of many demands for national action to preserve the employment of very large numbers of workers. So far both the Community and the EFTA countries have been remarkably successful in containing these protectionist tendencies—which is no doubt one of the unplanned benefits of the free trade system we are all committed to. But one of the consequences is that in the Community it has been found necessary to introduce a system of minimum prices for some steel products with the possibility of imposing compensating duties in order to protect domestic manufacturers from low-price imports; and to enter into negotiations with the EFTA countries on the basis of the Free Trade Agreements. I mention this simply as an example of the way in which an aspect of industrial policy in the Community directly concerns the EFTA countries.

The steel industry is by no means the only one affected by the recession, and both in the Community and in the EFTA countries governments have had to take action in a variety of ways to enable industries to survive their present difficulties: agreements with suppliers in third countries which are intended to restrict imports; financial assistance to firms to enable them to retain workers or to manufacture for stock; aid to particular vulnerable regions within countries; financial support for the merging of companies in sectors especially affected by the shortage of new orders; and so on. These also are measures of industrial policy which when taken by any of the parties to the free trade arrangements in Western Europe can have effects on the other parties, and the need to take these effects into account will certainly not diminish after the enlargement.

The case for greater cooperation on more general aspects of economic policy was urged last November by the trade union members of EFTA's Consultative Committee. They proposed that governments, trade unions, employers and industrial associations should take part this year in a conference on economic policies, full employment, prices and financial stability in Western Europe, and

that it could be prepared by representatives of governments and of the EFTA Consultative Committee and the Economic and Social Committee of the EC, the Secretariat of EFTA and the Commission of the European Communities.

So far as EFTA is concerned, this is still simply a proposal from the trade union members of the Committee. The Committee itself will not have an opportunity to discuss it until April, and any conclusion it comes to will then be reported to the Council. I don't know whether the idea has been formally put forward in the Community. But it is an indication of the pressure within Western Europe for a greater concertation of policy in the face of common dangers.

In more specific fields also the formulation and development of Community policies is of direct interest, not so much to EFTA as a whole, but to individual EFTA countries. The protection of the environment, for example, is not a goal that can be achieved without consideration of neighbouring countries and therefore also requires collaborative efforts. Then the evolution of the Community's fisheries policy and its extension to new members has and will have an important bearing on some EFTA countries. There is also the question of the Community's policy on shipping which will be of even greater interest to several EFTA countries, including my own, when Greece is a member of the Community.

What has been said so far seems to point clearly to the conclusion that the enlargement of the Community will reinforce the need for very close contacts between the EFTA countries and the Community. The forms which these contacts will take will, however, be very varied, as indeed they already are. One has to come back to that phrase from the Vienna summit: cooperation in "varying degrees of intensity". Mr. Haferkamp chose an adjective very characteristic of EFTA when, in commenting on the Vienna summit, he spoke of the necessity to continue and extend the existing cooperation "on a pragmatic basis". He also added: "if necessary outside the framework of the Free Trade Agreements".

The attitudes on both sides rule out the possibility that when the details of EFTA's long-term strategy are worked out there will be a single blueprint. No doubt it will continue to be true that the cooperation, which will be intensified, will most commonly have a bilateral basis; that there will be closer consultation within EFTA and with the Community on matters of common interest; and that where it seems possible and desirable there could also be a multilateral element in the cooperation.

One final point concerns cooperation of a different kind. It is accepted within the Community that the accession of the three candidates will require a substantial transfer of resources to them. One reason for this is the obvious one that it is an objective of the Community to reduce the economic differences existing between the various regions, and the financial effort required to raise the standard of living in the three countries to something closer to the Community average will be very great. But there is also another reason. One of the attractions of the Community in their eyes is that membership will bring them into a society of democratic nations, just as one of the reasons why their membership is acceptable is that they also have democratic regimes. But their democratic institutions will be strengthened by the achievement of a level of economic development which provides a sound environment for a greater social justice.

THE EFTA INDUSTRIAL DEVELOPMENT FUND FOR PORTUGAL

This political case for aid to the economic development of a democratic partner has already been consciously accepted by the EFTA countries in the case of Portugal. The revolution of April 1974 was quickly followed by a recognition in EFTA countries of the need to mobilise resources to enable Portugal to expand and diversify its industrial sector. The outcome was the creation of a \$100 million Industrial Development Fund for Portugal to which each of the EFTA countries is contributing. Although this was an entirely new venture for EFTA, whose annual budget represents only a fraction of the size of the Fund, the first loan under the auspices of the Fund was made in 1976; and the credits granted during the first year of the Fund's existence exceeded 900 million escudos.

The assets of the Fund are used to provide financial assistance for specific projects for the reconstruction or creation of enterprises in Portugal, with the emphasis on assistance to small and medium-sized industrial companies. There has been no shortage of requests for credits. All are carefully examined to see that the projects will be acceptable both in the economic results that are expected from them and in their impact on the level of employment. But of course this support for the development of the Portuguese economy is on a very small scale in comparison with the commitment of resources that will be necessary in the context of enlargement.

S. SILVESTRI

THE ENLARGEMENT AND THE MEDITERRANEAN:
THE BALKANS CASE

The enlargement of the EEC to include three new Mediterranean members will profoundly change relations between Europe and the Mediterranean. A whole series of problems which today are considered as being of only marginal importance will become far more significant than in the past, forcing the Community to make considerable changes in its political, economic and perhaps even in its institutional priorities.

This is particularly true of European policy towards the Balkans. Greek membership will oblige the EEC to involve itself directly in one of the most complex problems existing in Europe today.

Of course, even membership by West Germany and Berlin in the old six member Community involved the EEC in important questions of East-West relations. Here, though, everything took place within the framework of a strong and compact Atlantic Alliance and in the presence of well-defined frontiers between the two military and economic blocs. Conditions in the Balkans are very different. The Alliance's Southern flank is geographically discontinuous. From a political point of view, the situation is confused and contradictory. Economically, the Southern European countries are facing considerable problems, especially since the increase in oil prices in 1973. Inflation rates are high, there are threats of a recession; certain currencies are no longer fully convertible. The boundaries between the two blocs are unclear. In both there are countries whose position is critical. Once Greece has joined the EEC, the key countries in the new Balkans balance of power, will probably be Turkey and Yugoslavia (even though it is impossible to exclude crisis and changes of regime in Albania and Romania,

which could prove extremely important from an international point of view). Both Turkey and Yugoslavia have serious economic development problems. Their relations with the EEC are far from being easy. The future international position is uncertain. Given these considerations, how is the area most likely to change in the future?

NATIONALISM IN THE BALKANS

In the immediate post-war period, the "Balkans question" seemed to have been resolved through the establishment of a stable equilibrium between the two blocs. Thus Greece and Turkey took up their positions in the Western camp, whereas the other countries in the area joined with the East. As early as 1948, however, Yugoslavia managed to escape close association with either bloc. In the following years (right until half way through the 1950's), she received substantial American military and economic aid, joining the Western bloc. Then the Albanian schism in the 1960's gave China a foothold on the European political scene. In 1967, the Romanian national heresy finally matured. Thus, Romania progressed from her earlier opportunism on specific issues to the conscious propagation of an ideological and political national position, aimed at re-defining Romania's place within the Socialist Community and in world politics. Earlier in 1964, Turkey had gone through her first, psychologically extremely important, wave of anti-Americanism, following the Cyprus crisis and President Johnson's opposition to any form of military intervention. Johnson had sent a letter to the Turkish Prime Minister Inonu, stating "I hope you will understand that your NATO allies have not had a chance to consider whether they have an obligation to protect Turkey against the Soviet Union if Turkey takes a step (on Cyprus) which results in Soviet intervention...." The Turkish response was both clear and inevitable: "... Your message... gives me the impression that there exists between us a wide divergence of view as to the nature of the basic principles of the North Atlantic Treaty Alliance.... If NATO members should start discussing the right and wrong of the situation of a fellow member victim of Soviet aggression, whether this aggression was provoked or not and if the decision on whether they had an obligation to assist this member should be made to depend on the issue of such discussion, the very foundation of the Alliance would be shaken and it would lose its

meaning".¹ And, indeed, the foundations of the Alliance were in fact considered to be meaningless (on similar grounds) by France, two years later. Relations with Turkey following the 1974 Cyprus crisis, the Turkish intervention and the arms embargo voted by the U.S. Congress in February 1975, led to a fresh deterioration in relations.

The origins of the crisis between Greece and the Alliance, on the other hand, date back to 1967, when the USA gave priority to "realpolitik" and decided to support the military coup, cooperating activity with the Greek Colonels in their attack on democratic forces within the Country. The 1974 Cyprus crisis rendered all future cooperation between Greece and Turkey in NATO impossible (thereby opening new flaws in the Southern flank, which was already suffering from its lack of geographical continuity) and brought back to power the old Greek political élite, which had matured considerable mistrust and resentment against the Americans. Greek agreements with NATO and the United States were questioned. The new agreement with the United States, signed in 1976, radically changed the situation. In these agreements (as in the agreements under negotiation with Turkey), the local governments have made it clear that only those American bases which serve their national interest will be allowed to operate on their soil, and will remain in any case directly under their national control. Albania too is changing her international position. In 1973, several purges resulted in the removal of almost one-third of the Politburo members and nearly the entire state administration. More notably, the most important changes have occurred in the Ministry of Defence and in the top echelons of the Army. According to certain observers, Hoxha used these purges to effect the bloody elimination of a significant pro-Soviet faction (headed by Beqir Balluku, who was Minister of Defense and Deputy Prime Minister as well as being a member of the Politburo). There has also been considerable speculation over the health of the two main Albanian leaders, Hoxha and Shehu and over the possibility that the change in leadership might prove to be difficult and might lead to a change in the Country's line on international affairs. Reacting to this kind of speculation very much in the same way as the Yugoslav leadership, the Albanians seem to be emphasizing the "originality"

¹ Quoted in Nuri Eren's "*Turkey, NATO and Europe: a deteriorating relationship*"—the Atlantic Institute for International Affairs, Paris 1977. For the Balkans in general, see F. Stephen Larrabee: "*Balkan Security*", Adelphi Papers n. 135, the International Institute for Strategic Studies, London, Summer 1977.

of their line. The death of Mao Tse Tung coincided with a break in Albanian-Chinese relations. Hoxha is accusing the new Peking government of deviationism, thereby increasing his Country's isolation. Albania was the only European country to refuse to participate in the Conference on Security and Cooperation in Europe.

The only "stable" country in the area seems to be Bulgaria, but here too the standard Balkan nationalist problems are ever-present. This is easily seen in continual references to "greater Bulgaria" which imply the re-opening of the Macedonian dispute with Yugoslavia and in Yugoslav charges that the Bulgarian regime is giving active help to the "cominformist" (pro-Soviet) faction within the Country. Nor should it be forgotten that the faithful Zhivkov is nearly 70 years old and that the BCP Politburo is suffering from the same age problems and has the same need for a change in personnel as the Politburo of the CPSU. Should the two "succession problems" occur in the same period, there is a strong possibility that they would be likely to set off important factional strife, similar to that of the early post-war years. Finally, there is the interreaction between the Balkan problem and Italian domestic politics which complicates the international scenario and causes complex reactions from the interested parties.

One or two general comments should be added to this brief summary of the situation. Firstly, it should be noted that there is a close connection between the growth in rivalry between the superpowers in the zone and the re-emergence of nationalist pressures, domestic conflicts and boundary questions. The independence won by the Balkan states and the development of their own "independent political lines" was directly tied to the end of Stalinism and the beginnings of détente. Nonetheless, this growth in independence is as ambiguous and fragile as the phenomena which allowed it to occur. It was ambiguous just as the end of Stalinism was ambiguous (Stalinist methods and concepts still survive today). It was as fragile as détente and reflected every up and down in the process. In this way, international uncertainties combine their effects and interreact with domestic problems.

Secondly, one should recall the abnormal characteristics of the region which prevent the creation of a self-sustained Balkan balance. It is no coincidence that the balance in the area is centred around the non-aligned position of Yugoslavia whose integration in either bloc would have a serious unbalancing effect for the system. Purely Balkan solutions should also be excluded. Although from time to time it is announced that a solution of this kind has been

reached, (as occurred for example with the Conference on Balkan Cooperation called by Greece in 1975, the Romanian proposal to "denuclearize" the Balkans, etc.), solutions then reveal themselves as being incompatible with the international positions of the countries involved and with the fear which each bloc has of seeing the overall balance move against it. One should also remember that the region suffers not only from East-West but also from North-South tensions. A gradual rapprochement between Turkey and the Arab-Islamic area could introduce a new element of uncertainty into the situation.

To conclude, we are faced with a European region in which the solutions which have been proposed and tried out in the rest of Europe, cannot be applied. Although there has been a process of political and economic integration within the EEC (and the Atlantic Alliance), in the West, and in COMECON and the Warsaw Pact in the East, it is impossible to include the Balkans completely in either process; nor it is possible to divide the area between East and West (without raising the Yugoslav and the Albanian problems). The only alternative which remains seems to be that of maintaining the present balance, despite growing tensions, domestic succession problems and changes in the international positions of individual countries (Greece, Turkey, Romania and Albania are all in the process of modifying their foreign policies).

Greek membership of the EEC and the enlargement of the Community to include two new Mediterranean members could accelerate certain of these crises. Here, important international political initiatives may be required. Nonetheless, if the Europeans adopt a far-seeing strategy and the two superpowers cooperate, showing a degree of moderation, it might be possible to reduce the instability of the region and to limit the impact of nationalist trends.

YUGOSLAVIA

The Yugoslav question is often identified with the problem of how to assure a stable succession to Marshall Tito (who will shortly be 86). Yugoslavia is composed of six different "nations"; there are, furthermore, as many as 18 different national minorities. She is not, in other words, an easy country to govern. In particular, it seems

difficult to strike the right balance between liberalism and centralism.

Thus, in the 1963 constitution and the series of economic reforms around 1965, the individual republics were given the right to decide their own economic policies. This encouraged a kind of "economic nationalism" whereby the "richer" republics found themselves in opposition to the "poorer republics", as well as to the central authorities and their taxation system (which favours a redistribution of income and investment in favour of the less developed regions).

The 1969 Congress of the Communist League continued the "liberalization" process and gave increased powers to individual party organizations within each republic (the result being, in practice, that six different national parties were created: one for each republic).

In 1970-71, however, this system crumbled when a combination of various factors led to the Croatian crisis, to nationalist protests from students and intellectuals and perhaps to the worst crisis Yugoslavia has gone through over the last 30 years.

The result was a rapid return to democratic centralism, to a single Yugoslav Communist Party and to illiberal measures against intellectuals (purges, sackings, closures of review, etc.). A series of prominent political leaders in the various republics were politically eliminated (these went from the Serb, Nikezic and the Slovenian, Kavcic to the Foreign Minister Tepavac). Both in the republics and in the party, there was a considerable increase in influence of military men (within the military, there was an attempt to reduce the Serbian predominance). The new constitution, passed in 1974, approved these measures. At the same time, however, there was a regrowth of concern about excessive "centralism" and a renewed struggle against the (centralist, pro-Soviet) "cominformist" faction within the country. Although the "liberal" period now seems to be over, there is still considerable concern not to become over-rigid, thereby losing consensus at a local level. This explains perhaps why, very recently, during the preparations for the Congress of the Communist League, fresh voices have been raised (including that of the authoritative Stane Dolanc) calling for an increased "liberalization" of the principle of "democratic centralism" within the party, thereby making it easier for political minorities to make their voice felt and giving these minorities increased protection.

This continual Yugoslav oscillation between liberalization and centralism is directly tied to the international position and security

of the country. The fact that economic development problems also play a role in determining these fluctuations is an added complication which gives rise to considerable concern amongst Yugoslav leaders.

Over the last 30 years, Marshall Tito has considered a foreign policy which is fully coherent with Yugoslavia's peculiar characteristics and which has reinforced, not only the security, but also the internal homogeneity of the country. The policy of non-alignment is determined by a double "refusal": the initial refusal to become a satellite of the Soviet Union (which in 1948 led to Yugoslavia's expulsion from the Communist Information Bureau, the Cominform) and the subsequent refusal to join with the West. Yugoslavia has accepted economic and military aid from the West (until 1955, the USA was the country's main source of military supplies). Nonetheless, it was enough for Khrushchev to visit Belgrade in 1955 and to show his readiness to accept "different roads to socialism" for relations between Moscow and Belgrade to improve (improvement was especially visible in the 1960's when the Hungarian question had receded into the past and the adventures in Berlin and Cuba had been forgotten). In order to strengthen her position of neutrality, Yugoslavia has made a particular commitment to the creation of a group of "non-aligned countries", thereby winning herself a number of allies in the Third World. In this way, she has strengthened her national identity without making any choice between a Western or an Eastern "model". Nonetheless, this interesting experiment is in crisis. The first problem was the Soviet intervention in Czechoslovakia in 1968, although this was followed by a Soviet diplomatic offensive and a long series of meetings between Tito and Brezhnev. Later came the general crisis in "non-alignment", the growing Soviet military presence in the Third World and the increasing political, military (and nuclear) ambitions of many of Yugoslavia's old allies. The result has been that today the Third World countries are seeking their own direct ties with the two superpowers and Yugoslavia's role is becoming ever more marginal. No longer has Yugoslavia a clear "international identity".

Similar problems have been caused by "détente". Here it should be sufficient to recall the concern caused in Yugoslavia by the so-called "Sonnenfeldt doctrine" and indeed by any plans for direct contacts between superpowers, capable of limiting the smaller countries' freedom of action.

Belgrade's policy thus concentrates on four fronts (relations with foreign communist parties, the ECSC, agreements with the EEC

and improving relations with the USA). Those initiatives which have been taken in these fields, which we will now proceed to examine, give the impression that Belgrade is gradually realizing that she is no longer able to base her foreign policy on the Third World and that she is, therefore, seeking support for her non-aligned position, either in Europe or, in the same way as in the early 1950s, in closer relations with the United States (which could last at least for a period).

As far as relations with foreign communist parties is concerned, Yugoslav policy has been centred around the Pan-European Congress of Communist Parties—held in Berlin in 1976. This Congress, prepared at great length, was originally aimed at closing the “Czech problem” and at dealing definitively with the problems caused by dissident Communist parties (Eurocommunism, relations with China, the “guiding role” of the Communist party of the Soviet Union, etc.). Yugoslavia and, to a certain extent, Romania and Hungary, however, saw the Congress as an opportunity to obtain official recognition that the role of the “guiding” state and the “guiding party” was over and that the various “national roads to socialism” were fully legitimate. The Western “Eurocommunist” parties were natural allies in this kind of plan even if there were nuances in their individual positions. From a conceptual point of view, the final result of the Conference was probably ambiguous. At the same time, however, the USSR failed to achieve any of its practical objectives. The Soviet Union had to accept a kind of language more usually heard from her opponents and was obliged to listen to a whole series of speeches in which she was made the object of extremely strong criticism. Since then, Moscow has tried to make out that the Berlin Conference was a victory for “internationalism”. Nonetheless, there has been no attempt to call a second such meeting. Rather there has been growth in contacts between those parties whose positions border on heresy (the Yugoslav—and to a lesser extent the Hungarian—, the Spanish, French and Italian Communist parties).

It is possible to consider the results of the ECSC, the signature of the Helsinki declaration and the calling of a first review Conference two years later in Belgrade (which has just come to a conclusion) as a second Yugoslav success. Here what had already occurred in relations between Communist parties, was repeated in relations between states. The USSR came to the Conference with the aim of obtaining recognition for the legitimacy of her hegemony in Eastern Europe. She left it with a burdensome commitment to

"human rights" and to measures aimed at safeguarding the national independence of the smaller countries (limited controls over military manoeuvres, a commitment to renounce the use of the threat of the use of force, etc.).

At this point, however, the series of Yugoslav successes came to a halt. First, when Belgrade was hoping to exploit her successes more fully than in the past, through the drawing up of new tighter criteria for the application of the Helsinki agreements and just as she was hoping for an increased role in government for the Western Communist parties, so as to reduce Yugoslavia's isolation without increasing her dependence on one or the other bloc, the situation deteriorated. Both the Eurocommunist and the human rights questions became an integral part of the conflict between the USSR and the United States and were thus excluded from the "grey zone" of questions where the influence of the non-aligned countries could be brought to bear. The gradually worsening crisis in détente reduced the value of the Pan-Communist and the European Security Conferences, neither of which today seems sufficient to guarantee Yugoslavia's security and to satisfy her international political ambitions. In particular, the disappointing results of the Belgrade review Conference put an end to Yugoslav hopes of conducting a "European" non-aligned policy with the consensus of the superpowers.

While the ECSC was still dying in Belgrade, Tito visited President Carter. In recent years, the USA has declared its willingness to offer limited arms supplies to Yugoslavia (as shown by the contract for the purchase of TOW anti-tank missiles). It is still too early to evaluate the importance of these moves. Certainly it does not seem that we are moving towards a repetition of the rupture with Moscow in the 1950s and growing Yugoslav dependency on the West. Rather the non-alignment's credibility crisis could force Yugoslavia to play the more difficult game of improving relations with both superpowers. This is bound to have negative effects on Yugoslavia's domestic situation for, whereas non-alignment and ties with the Third World provided opportunities for reaching united positions in domestic politics thereby strengthening national cohesion, sharper fluctuations between Washington and Moscow, even if these were dictated by purely tactical considerations, would inevitably fire the hopes and the disputes of the various factions. At the same time, there would always be the risk that Yugoslavia would find herself unable to oppose a direct agreement between the two superpowers providing for a forced "re-alignment" of the country.

YUGOSLAVIA AND EUROPE

In one sense, Yugoslavia's relations with Europe are very balanced. On the one hand, there has been an intensification of relations with COMECON (the percentage of Yugoslav exports going to the East has increased from 32.3 % in 1973 to 46.8 % in 1975 and is continuing to grow). On the other hand, there are agreements with the EEC first signed in 1968.

In practice, however, the EEC continues to be Yugoslavia's main trading partner, particularly as far as regards purchases of advanced technology.

The 1970 and 1973 agreements laid down the characteristics of EEC-Yugoslav cooperation, including a most favoured nation clause and providing for the maximum possible liberalization of imports and exports. The 1973 agreements also contained a special evolutionary clause, permitting further negotiations within the terms of the agreement. Nevertheless, relations with the EEC were beset with difficulties from a very early stage: the EEC ban on all beef products in 1974 and other protectionist measures contributed to the creation of a considerable Yugoslav deficit with the EEC and forced the government to introduce severe import restrictions on a wide range of consumer goods and production materials. The overall effect of the beef ban was to increase economic difficulties at a time when the Yugoslav economy faced a high rate of inflation and increasing unemployment, and this forced the government to increase its trade with Eastern Europe and the Third World. Although the situation is gradually changing (the EEC has, since 1976, shown greater awareness of the implications that a deterioration of relations might have on Yugoslavia's political and economic stability), even in 1977, despite an increase in EEC trade with Yugoslavia of about one billion dollars (total trade amounted to 6.3 billion dollars), Yugoslavia's imports remained 32 % higher than her exports. The deficit with the EEC amounted to about 60 % of the country's total trade deficit. The EEC has granted Yugoslavia access to credits from the European Investment Bank, and has signed a joint statement (December 1976) designed to increase cooperation in trade, industry and agriculture. At the same time, however, the recession in Europe has forced about 200,000 Yugoslav emigrants to return home. The result has been a double loss for Yugoslavia: she has lost her foreign currency earnings from emigrants' remittances and, at the same time, has had to provide

some kind of solution to returning emigrants' problems (i.e. to increased domestic unemployment).

It is not clear whether concrete solutions can be found to these problems in the negotiations for the renewal of the 1973 five year agreement (which is about to expire). It is obvious, for example, that the granting of EEC membership to three new Mediterranean countries will complicate Yugoslavia's problems in agriculture (and may cause problems for Yugoslav emigrants). There is clearly in Brussels, among member governments, a general willingness to make a positive gesture towards Yugoslavia. However, insistence by Yugoslavia that relations must be based on the principle of non-preference leaves the Community perplexed as to which of its limited range of instruments might be suitable. What is to be the final result is still unclear. The idea seems to be to conclude a new kind of agreement, at once "cooperative" (on the Indian, Mexican and Canadian model) and thus suitably neutral, yet with particular provisions for finance, investment and joint ventures, and thus likely to increase the integration of Yugoslav economy into the Western European framework.

It is, thus, possible both that Yugoslavia will have to face new problems and that the EEC will take on new responsibilities. This is especially so if one considers that Greek membership of the Community could open the way for the kind of "Balkan cooperation" which the Greek and Yugoslav governments have often attempted to encourage. The sort of policies to which this could lead has not as yet been defined (particularly in so far as regards infrastructures). It is, however, interesting to recall that it was the idea of a "Balkan Federation" proposed by the Communist Dimitrov which caused the first ever severe Soviet reaction in the Balkans. In this area, with its highly delicate balance, any sign of change can lead to severe tensions for which we should be prepared. This problem, however, we will return to later.

TURKEY

Clearly, the Country most closely involved in and concerned by the enlargement of the EEC is Turkey. This is for two main reasons: politically, Turkey fears the political effects of Greek membership; economically, she fears the consequences of a higher degree of protection granted to Mediterranean agricultural produce.

The Turkish internal political situation is not an easy one, even though it is in no way comparable to the intricacies of the Yugoslav one. Turkey is still the main pivot of the Atlantic Alliance in the Eastern Mediterranean as well as providing the only possible route for Soviet forces bound for this area. On the one hand, this situation gives Turkey every incentive to accentuate her ties with the West. At the same time, however, her position encourages her to make occasional concessions to her inconvenient and extremely powerful neighbour. Thus, for some time now, Turkey has no longer been insisting on the strict application of the Convention of Montreux which regulates the passage of warships through the Straits. On several occasions, she has granted the Soviets the right to overfly her territory. At the same time, she had accepted significant quantities of economic aid from the USSR: over one billion dollars worth under the most favourable terms and payable by Turkish exports. The framework of the relationship between Turkey and the Soviet Union is contained in a Declaration of Principles of Good Neighbourhood, issued in April 1972. It is not, however, in this field that the main problems lie.

As we suggested earlier, the crisis in Turkey's relations with the West is mainly due to Cyprus and to the new economic strength of the Arab countries. The 1964 crisis, the more recent crisis in 1974 and the subsequent American embargo in 1975, served to compound and to exacerbate existing difficulties. What is more, Turkey's domestic political balance is extremely unstable. The government is headed by the leader of the Republican People's Party, Bulent Ecevit, who won the last elections. His parliamentary majority, however, depends on complicated political and personal equilibria. The opposition Justice Party (which until only a few months ago was in government) has, at least in theory, sufficient strength to overthrow him. This position increases the importance of minor groupings such as the religiously oriented National Salvation Party. This party's importance is further increased if one considers how its religious line (and that of the Turkish right in general) has been encouraged by nationalist frustrations and by a growing Arab economic presence. The Turkey which emerged after Kemal Ataturk's revolution was a secular state, and yet in May 1976, Istanbul acted as host to the VII Conference of Islamic foreign ministers. Certainly Turkey is no "Islamic State"; she is, however, attempting to build closer ties with the various Middle-Eastern countries. These contacts, and especially those with the richer conservative states (such as Saudi Arabia), are extremely

useful to Turkey. Another sign of the country's "Asian" leanings is the renewed interest which is being shown towards the Organization for Regional Cooperation and Development (the economic branch of the Central Treaty Organization), especially in so far as the Organization allows Turkey to build closer ties with Iran. As early as 1976, Turkey supported anti-Israeli motions at the UN; the Palestine Liberation Organization has been allowed to open an office in Ankara. It is worthy of note that there is an increasing flow of articles and studies by Turkish economists (and especially by those close to Ecevit's Party), in favour of an economic policy which reduces the emphasis hitherto placed on increasing integration with the European market.

If we consider all these factors together, it is not difficult to conclude that Turkey is somewhat disenchanted with the West and that this could in the future lead to an even more serious crisis in her relations with the Atlantic Alliance than those which have occurred in the past.

TURKEY AND EUROPE

As relations between Turkey and the USA have worsened, relations with Western Europe have gradually become more important. Unfortunately, however, these relations too have been anything other than easy. Thus, as a moderate observer like Nuri Eren wrote when discussing European reactions to the Cyprus affair in 1974-75²: "They (the Turks) were confounded as the European Economic Community turned a deaf ear to Turkish complaints. The Community's refusal to honour these complaints, while originally having shown itself sympathetic to accelerating Turkey's application for full membership of the Common Market, generated suspicion that Europeans were reverting to nineteenth century Euro-Christian discriminatory practices against the Muslim Turks".

At an economic level, things were not much better. In a recent study, Gul Gullova noted³: "Together with her Association with the EEC, Turkey also entered the period of planned economic development based on extensive industrialization through import substitution. The Association Agreement, comprising only conces-

² Nuri Eren—"*Turkey, NATO and Europe*".

³ Gul Gullova, "*Implications of Greek Membership in the Community for Turkey*", Mimeograph, The Bologna Center of the Johns Hopkins University, Bologna 1977.

sions for Turkish agricultural exports and financial aid for the first five-year preparatory period, did not promote Turkish industrial exports and no significant gains arising from the EEC concessions for agricultural exports were recorded. The signature of the Additional Protocol in 1970 put into effect the transition to a customs union between the Community and Turkey. Coupled with the recessionary effects of the Oil Crisis, the Additional Protocol aggravated Turkey's economic problems rather than reducing them. Her balance of trade with the EEC deteriorated considerably after 1973. Turkey was also unhappy about the EEC reluctance to grant the concessions she had been asking for two years, concerning exports, free movement of labour, and aid".

As far as purely economic considerations are concerned, Turkey fears that the enlargement of the EEC will worsen her present situation. She can cite precedents. Thus, in 1970, for example, EEC and Turkey negotiated tariff reductions, but in the meantime, the Community granted new preferences to former colonies and to several Mediterranean countries, including Spain and Israel (the so-called "politique globale méditerranéenne"). These latter agreements provided reductions above those granted to Turkey. According to Turkish calculations, those preferences for third parties affected Turkish exports to the extent of 200 million US dollars annually. Despite this, and despite the provisions in the Additional Protocol, the Community refused, both in 1974 and 1976, to revise the agricultural list. Finally, whereas Morocco and Tunisia enjoyed aid around 230 million dollars per annum, Turkey had access to only about 40 millions, even though the Association Agreement called for financial help in bridging the economic gap. The Community's position improved significantly in 1976 when Turkey was offered much better terms. Unfortunately, however, the psychological atmosphere had, in the meantime, deteriorated and as Nuri Eren put it "the strain in the relations between the Community and Turkey had developed to such a hysterical pitch that the Turkish side failed to appreciate the internecine difficulties of their protagonists as sadly as the Community had misunderstood the realities of Turkish atmosphere". Later the situation improved still further. Nevertheless, past experience should be borne in mind if it is sought to avoid similar mistakes in the future in an ever worsening international climate. This is even more important if political as well as economic considerations are taken into account. Thus continued European concern to strengthen and protect Greek democracy is seen by the Turks as a justification for further dis-

crimination against them. The Turks probably tend to exaggerate the degree to which Greece could ever influence her European partners' foreign policy options. Nonetheless, this mistaken Turkish conviction reflects growing Turkish mistrust of the West in general. This was especially clear during the Cyprus crisis. Whereas initially the Nine's political cooperation seemed as if it might give results, repeated Greek declarations in favour of Greece joining the Community and the positive European reactions to these were significant in convincing Ankara that the Nine were no longer impartial.

NEW RESPONSIBILITIES AFTER ENLARGEMENT

The enlargement of the Community is a political necessity which can no longer be delayed. However great the problems which must be faced, these today constitute the main test of the EEC's vitality. To refuse enlargement would mean for Western Europe a retreat from her political responsibilities in an area as vital for her as the Mediterranean. Although this is clear, it is still necessary to define a genuine European policy in this field. Our examination so far, with the emphasis given to the Balkans, to Yugoslavia and to Turkey poses two main problems which the EEC must resolve, namely:

- a) the formulation of a "Mediterranean policy"; and
- b) the Community attitude to security and stability in the region.

Mediterranean policy

The "global approach" to the Mediterranean was conceived late in the day to give a new economic, and thus political, coherence to the mosaic of relationships that had grown up in the Mediterranean. In practice, however, this "global approach" has never been based on clear political guidelines, nor have the economic policy tools available been adequate to guarantee the Community the key role which it should be able to play in the Mediterranean. Rather the contrary, as Nick Van Praag noted in a recent study,⁴ European policy has been essentially "reactive": "European policy has only been saved from total political impotence by the political stamp that third states have managed to put on their relations with the

⁴ Nick Van Praag, "European Foreign Policy". Research done for the Istituto Affari Internazionali, Roma 1977. To be published.

Community, thus offering only a very imperfect tool of influence to the Community". Nowhere has this reactive nature of the European political presence been clearer than in the field of foreign policy coordination, where indeed it has become a rule.

This situation could be manageable in a framework of assured international stability which could be guaranteed through some other mechanism. In the Mediterranean, this framework has usually been guaranteed by the balance between the blocs and by the American military presence. In this way, the Community has been only marginally involved in the politics of the area. Its role has never been to make proposals, but rather simply to respond to external stimuli. This situation is, however, changing often. In the Balkans (the Middle East lies outside our field of enquiry), we have noted the re-emergence of nationalism, together with a rapid deterioration in the traditional framework of stability. At the same time, the "demand" generated by local actors seems to be ever more contradictory. Thus a positive response to a crisis with Turkey. Vice-versa, any increased interest shown towards Turkey and any excessive delay in accepting Greek membership of the Community could lead to dangers for democracy and a deterioration in the situation throughout the region. The Yugoslav case is similarly contradictory.

Stability and security

This brings us to our second point. To date the Community has managed to avoid facing up to the problems of the military balance and security. The only modest exception to this role was the EEC's participation in the discussions over the economic basket of the ECSC, and certain proposals for European cooperation in defense contained in a number of documents published by the Commission and in speeches to the European parliament (as well as in the Tin-demans Report). Enlargement to include new Mediterranean members, in practice, leaves the Community no other choice than to play an important role in security as in other fields. This has already occurred once (a portent for the future) during the Portuguese crisis when the Community's initiative made it possible to save Portugal's relations with the West and to maintain her within the integrated Western defense system. If, however, we apply the same criteria as were used in this case to the Balkan situation, we discover that the correct response is far less obvious. Above all, the policy tools available to the Community may be inadequate for

effective policy-making. In the Portuguese case, it was simply necessary to provide credits. In the case of the Balkans, it is necessary to formulate a whole range of new policies (social, industrial and financial policies, policy on technical cooperation) as well as a genuine foreign policy and crisis management strategy. Is the Community able to face this task? Where are the policy tools it is going to need?

Enlargement in the Mediterranean inevitably raises the problem of relations between the European Community and the USA. In the rest of Europe the aim is to construct an integration process under the American security umbrella; in the Mediterranean, on the other hand, the goal is to take over a role which the United States is no longer able to carry out effectively. This requires a fresh effort, not only to identify the necessary economic policy tools, but also to discover a "European identity" within the international system. Is it possible to conceive an enlarged Community lacking a coherent policy towards the East and with interest in security? How will the Community respond to the requests in these fields which it will receive from the new countries with which it is coming into ever closer contact?

These questions suggest that the Community needs to carry out a kind of "exercise" (similar to the Atlantic Alliance's exercise Harmel), constituting a fresh effort to define the extent of the European presence and the European capability and to outline the characteristics and the aims of the European commitment. Without this kind of initiative there is a risk that Europe's strength and ambitions will be overestimated and that the exposure of this overestimation could, in the future, damage vital European interests.

UNE COMMUNAUTÉ À DOUZE ET LE TIERS-MONDE

I. IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LES RELATIONS DÉVELOPPÉES PAR LA COMMUNAUTÉ À NEUF AVEC LE TIERS-MONDE.

1.1. *Développement interne ou développement du Tiers-Monde: Quelles priorités pour une Communauté à Douze?*

La Communauté à Neuf est déjà une zone hétérogène, une « périphérie » de régions peu ou moyennement développées contrastant avec un « centre » hautement industrialisé.

Mais cette hétérogénéité sortira considérablement accentuée de l'élargissement à venir. Ce ne sera plus alors cultiver le goût du paradoxe¹ que de souligner la similitude des problèmes posés par le développement de certaines régions de la Communauté avec les problèmes posés par le développement du Tiers-Monde (ou du moins de ses régions les plus développées). La comparaison des quelques chiffres ci-dessous illustre clairement cette diminution de la distance séparant les PVD les plus avancés des membres les moins industrialisés de la Communauté.

Sans vouloir pousser trop loin l'analogie, on peut dire que les rapports de la Communauté aux problèmes de développement subiront une transformation qualitative puisqu'ils seront en partie internalisés. Les conséquences d'une telle évolution sont a priori ambiguës.

On peut en effet songer à deux types de conséquences opposées qui recourent d'ailleurs la distinction plus générale souvent perçue entre avantages politiques et inconvénients économiques de l'inté-

* Cette note n'engage que ses auteurs et ne peut être citée sans leur accord.

gration. Il convient donc d'étudier de façon plus différenciée l'impact de l'élargissement sur les différents aspects des relations entre la Communauté et le Tiers-Monde.

	Pays						
	Inde	Mexique	Portugal	Grèce	Espagne	G.B.	R.F.A.
PNB/hab.(\$)	143	1109	1693	2184	2388	3419	6201
Dépenses publ./hab. (\$)	3	28	35	40	40	203	254
Espérance de vie	49	63	68	71	72	72	71
Alphabétisa- tion (%)	36	82	65	84	94	98	99

Sources: Banque mondiale, UNESCO.

Les chiffres concernent l'année 1974.

1.2. *Une volonté de dialogue qui ne peut que se renforcer*

Au plan politique tout d'abord, on peut s'attendre à ce que les trois pays candidats deviennent dans la Communauté de fervents partisans d'un rôle actif de cette dernière dans le dialogue Nord-Sud. Bien que ces pays, à l'exception du Portugal pendant une brève période au moment de la révolution des Œillets, ne se considèrent plus vraiment comme appartenant au Tiers-Monde, ils ont conservé un sentiment aigu de la solidarité et des modes de pensée caractéristiques de ce dernier. Leur appartenance à la Communauté est susceptible de modifier l'image de ce qui était largement perçu dans le passé comme un « club de riches ». Les relations privilégiées qu'ils entretiennent respectivement avec l'Amérique Latine, le Tiers-Monde lusitanien et le Moyen-Orient seront des atouts précieux pour une Communauté ouverte au dialogue.

1.3. Une aide plus difficile à augmenter mais assurée dans son principe

En ce qui concerne la politique d'aide au développement, les trois pays candidats n'appartiennent pas pour l'instant aux organismes multilatéraux regroupant les pays donateurs. Au contraire, deux d'entre eux reçoivent encore des prêts substantiels de la Banque Mondiale¹, néanmoins tous trois disposent d'un embryon de politique d'aide au développement. Le Portugal a plusieurs fois réaffirmé sa volonté de venir en aide à ses anciennes colonies, ce qui est déjà le cas pour certaines d'entre elles. La Grèce mène une politique active de relations culturelles et d'assistance technique, notamment dans les pays arabes. La stabilité et le développement des pays du Tiers-Monde, et notamment de ceux avec lesquels ils entretiennent des courants d'échange privilégiés, est pour tous un objectif important.

Il ne semble donc pas que les trois pays candidats aient de problèmes particuliers à accepter la politique d'aide de la Communauté, et même à encourager son expansion. Le problème sera plutôt du côté des membres actuels de la Communauté qui, disposant de ressources malgré tout limitées, percevront parfois comme incompatibles l'augmentation de leur aide au Tiers-Monde et le lancement de programmes importants en faveur des trois nouveaux membres par les différents fonds communautaires.

On a pu estimer de façon très approximative que l'adhésion des trois pays candidats impliquerait un transfert net à leur bénéfice d'environ 600 millions d'UC, pour la seule application des politiques existantes (FEDER, FSE, section « orientation » du FEOGA)¹, à quoi il convient d'ajouter les coûts de financement des marchés agricoles (résorption des surplus, etc.) que certains évaluent à plus d'un milliard d'UC.² De tels chiffres sont relativement faibles par rapport au montant actuel de l'aide bilatérale et multilatérale des Neuf au Tiers-Monde (5 Milliards d'UC) mais sont loin d'être négligeables. Or, ils ne tiennent pas compte des politiques nouvelles (du type « Plan Marshall ») qui pourraient être proposées en faveur des trois nouveaux membres.

¹ Pascal Fontaine, « L'élargissement de la Communauté Européenne et la Sécurité Occidentale », mimeo, 1977 — pp. 42-43. Les estimations de la Commission concernant la Grèce (Bulletin des CE, suppl. 2/76) sont quelque peu plus élevées (dépenses = 453 m. UC, dont 220 au titre des garanties agricoles, recettes : 151 m. UC).

² Heinz Pentslin, in Europa, *Le Monde*, 7 Fév. 1978, p. 23.

En période de croissance économique ralentie, on ne peut se cacher que la marge de manœuvre financière de la Communauté à Douze en matière d'aide au développement sera quelque peu réduite. Comme on le verra ci-dessous, cette évolution doit être considérée plus comme un défi à la capacité créatrice de la Communauté que comme une cause inévitable d'affaiblissement.

1.4. *Relations commerciales: les problèmes les plus ardu*³

Bien qu'aucun d'entre eux ne puisse se permettre de renoncer à demander une augmentation de l'aide internationale, les pays du Tiers-Monde ont pris de plus en plus clairement position au fil des années en faveur de la redistribution des facteurs de la croissance eux-mêmes (transferts de technologie, contrôle des richesses minières, termes de l'échange, patrimoine commun de l'humanité, etc.), plutôt que des transferts directs sous forme d'aide. C'est donc en ces termes que se posera de plus en plus le problème des relations de la Communauté avec le Tiers-Monde.

Jusqu'à présent, la Communauté a réussi à jouer un rôle novateur dans l'évolution des rapports Nord-Sud dans le sens des souhaits formulés par le Tiers-Monde. Le système de préférences généralisées qu'elle fut la première à adopter, les accords d'association qu'elle a signés avec différents pays ou groupes de pays (politique méditerranéenne globale, Convention de Lomé), les discussions auxquelles elle continue à participer (dialogue Euro-Arabe, suite de la Conférence de Paris), sont autant de preuves de cette volonté clairement affirmée.

Or c'est précisément à ce niveau que l'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal posera les problèmes les plus ardu. La Communauté à Neuf pouvait en effet dans bien des cas, jouer de la complémentarité existant entre son économie et celle des pays du Tiers-Monde. Les concessions faites à ces derniers bénéficiaient souvent beaucoup plus aux consommateurs de la Communauté qu'elles ne coûtaient à ses producteurs. La Communauté à Douze, par contre, sera pour bien des produits intéressant les pays en développement, beaucoup plus proche de l'autosuffisance.⁴ La concurrence existant entre les trois pays candidats et les pays du Tiers-

³ Afin d'éviter les répétitions, cet exposé n'aborde pas l'étude détaillée de l'impact de l'élargissement sur la politique méditerranéenne qui fait l'objet d'une autre communication.

⁴ La seule production espagnole représente 18 % des pêches, 25 % du vin, 44 % des laitues, et 55 % des abricots produits dans les limites actuelles de la CEE.

Monde était déjà évidente au moment de la signature des accords d'association, elle le sera bien davantage après l'élargissement, lorsque la Grèce, l'Espagne et le Portugal (auxquels s'ajouteront bien sûr certaines régions, notamment françaises et italiennes) pourront faire valoir leur désir légitime de bénéficier prioritairement du marché communautaire, de l'aide et de la protection des Communautés.

Dans certains cas, le développement rapide des trois nouveaux pays membres permettra d'atténuer ces tensions. Mais il n'en restera pas moins que la marge de manœuvre commerciale de la Communauté vis-à-vis du Tiers-Monde sera durablement réduite. La structure des avantages comparatifs de ces trois pays sera en effet pendant longtemps plus proche de celle de nombreux pays du Tiers-Monde que ce n'était le cas pour la Communauté à Neuf.

L'acceptation par les pays candidats des accords CE-Tiers-Monde existants ne sera probablement pas trop difficile à obtenir. Période transitoire aidant, ces trois pays seront certainement prêts à accepter certains coûts au nom des plus grands bénéfices que leur procurera leur entrée dans la Communauté. Mais c'est au sujet des prolongements futurs de ces accords que l'on peut être inquiets, les trois nouveaux pays membres risquant alors d'être contraints à choisir entre :

a) l'opposition à des initiatives communautaires dans la ligne des accords signés jusqu'à présent avec le Tiers-Monde, réduisant ainsi considérablement la capacité de la Communauté à progresser dans la direction du programme du « nouvel ordre économique international », ou bien,

b) la renonciation à tirer de leur entrée dans la Communauté tous les bénéfices qu'ils sont en droit d'en attendre en l'état actuel des engagements extérieurs de cette dernière. Une part importante de leurs économies se trouverait prise de plus en plus nettement en ciseau entre, d'une part, la progression des exportations de pays du Tiers-Monde disposant d'avantages comparatifs semblables aux leurs mais encore plus prononcés, et d'autre part, les secteurs très avancés des pays les plus industrialisés. Même des choix apparemment « adaptés » à la situation intermédiaire de ces pays (industrie lourde classique?) risqueraient de se heurter à l'existence de capacités excédentaires renforcée par la concurrence de certains pays du Tiers-Monde.

II. INTÉGRATION EUROPÉENNE ET RELATIONS AVEC LE TIERS-MONDE

La conclusion de l'analyse esquissée ci-dessus semble être que la Communauté à Douze tendra à être au moins aussi tournée vers le Tiers-Monde que la Communauté à Neuf, qu'elle aura néanmoins des difficultés à augmenter le niveau de son aide publique au développement mais que les problèmes essentiels auront trait à l'approfondissement des relations commerciales avec le Tiers-Monde.

La question essentielle concerne alors moins l'extension aux trois pays candidats des relations Communauté/Tiers-Monde telles qu'elles existent, que les possibilités d'approfondir ces relations privilégiées et le rôle que cet approfondissement devrait ou pourrait jouer dans le processus d'intégration européenne lui-même. Poser le problème en ces termes, c'est dire que l'impact de l'élargissement sur les relations entre la Communauté et le Tiers-Monde doit être envisagé moins comme un problème technique que comme un aspect du problème beaucoup plus vaste de l'impact de cet élargissement sur la définition et les conditions de l'intégration européenne.

2.1. *Des relations avec le Tiers-Monde comme thème fédérateur pour la Communauté*

Par-delà la comparaison d'avantages et de coûts politiques et économiques, le problème majeur que pose en effet l'élargissement est celui de la poursuite du processus d'intégration européenne. Des voix nombreuses s'élèvent pour rejeter le fatalisme qui voudrait qu'élargissement soit synonyme de dilution. Pour qu'il n'en soit pas ainsi, il faut avant tout que la Communauté à Douze puisse s'appuyer sur la vision claire d'un projet européen, faute de quoi on se condamnerait à des combats d'arrière-garde pour la protection d'un « acquis communautaire » en contradiction de plus en plus aiguë avec l'évolution du contexte mondial.

Dans le pari européen tel qu'il fut formulé dans les années 50 et tel qu'il a été en grande partie tenu dans les années 60, un tel projet se définissait en termes d'une dynamique d'intégration s'étendant progressivement d'un domaine à un autre. Or cette dynamique est aujourd'hui apparemment bloquée. L'union économique et monétaire (UEM) qui en apparaissait comme la suite logique, voire pour certains, impérative, piétine depuis plusieurs années. Les politiques

communes mises en place dans d'autres domaines atteignent bien souvent un niveau de technicité qui les rend incompréhensibles du grand public et inaptes à soutenir un processus hardi d'intégration plus poussée.

L'élargissement risque fort d'accentuer ce blocage. Par effet de masse tout d'abord, toute nouvelle politique commune étant plus difficile à formuler et à gérer à Douze qu'à Neuf. En raison également de la situation particulière des pays candidats vis-à-vis des axes principaux de la tentative d'intégration telle qu'elle est aujourd'hui formulée. Sur ce second point, le seul dont on puisse traiter brièvement dans le cadre de cette présentation, l'élargissement renforcera en effet le groupe des pays relativement faibles, rendant l'UEM d'autant plus difficile. Cette difficulté accrue n'exclut nullement un effort en commun pour la surmonter. Mais il est à notre avis important de ne pas surbordonner trop étroitement la poursuite de l'intégration européenne au succès de la difficile UEM. C'est à ce niveau bien sûr que les relations avec le Tiers-Monde pourraient jouer, encore plus nettement que dans le passé récent, le rôle de thème fédérateur.

Certes il ne s'agit pas de prétendre qu'un succès en matière de relations avec le Tiers-Monde puisse suffire à relancer la dynamique européenne. Il n'est pas possible dans ces quelques lignes de faire plus que mentionner pour mémoire l'importance des actions communes à entreprendre dans des secteurs clés comme l'énergie, la politique conjoncturelle et macroéconomique, la recherche scientifique, etc. Mais plusieurs raisons militent en faveur de l'importance toute particulière à attacher à l'approfondissement des relations avec le Tiers-Monde. Il y a bien sûr les succès récents auxquels il serait dommage de ne pas donner les suites qu'ils méritent. Il y a aussi l'importance que les relations avec le Tiers-Monde joueront de plus en plus dans la solution d'autres problèmes tels que ceux de l'énergie, de la balance des paiements, de la relance industrielle, etc. Mais il y a aussi des raisons plus fondamentales tenant aux conditions mêmes de l'intégration régionale dans le dernier quart du vingtième siècle.

Il est intéressant en effet de noter que la théorie de l'intégration régionale traverse actuellement une crise parallèle à celles que traversent, de par le monde, les tentatives concrètes d'intégration. Les hypothèses fondamentales du schéma fonctionnaliste sur lequel reposaient cette théorie et ces tentatives sont ouvertement remises en cause. Sans se livrer ici à une analyse théorique, on doit remarquer, comme le fait dans son auto-critique l'un des maîtres à penser

de cette discipline, que l'une des causes de cet échec est que « l'élaboration de politiques régionales est de plus en plus subordonnée au calcul économique extra et interrégional des acteurs ».⁵

Une tentative réaliste d'intégration régionale se doit alors de prendre en compte explicitement l'interdépendance croissante qui existe entre la région considérée et le reste du monde. La gestion en commun des relations avec l'extérieur doit devenir l'un des axes principaux d'une telle tentative faute de quoi la définition de politiques régionales communes se heurterait très vite aux conclusions divergentes que chaque pays de la zone tirerait de son interdépendance avec les pays tiers.

En d'autres termes, l'Europe qui dans le passé se cherchait pour ainsi dire à l'intérieur d'elle-même, par la gestion en commun de ses dépendances internes, devra de plus en plus se chercher à l'extérieur d'elle-même par la gestion en commun de ses interdépendances avec le reste du monde.

De ce point de vue, les relations avec le Tiers-Monde peuvent constituer un instrument privilégié de l'affirmation d'une identité européenne, non seulement vis-à-vis du Tiers-Monde mais aussi vis-à-vis des autres grands ensembles économiques.

2.2. *Quelles initiatives la Communauté à Douze pourrait-elle proposer au Tiers-Monde?*

Nous avons vu que compte-tenu de la nature des demandes actuelles du Tiers-Monde, l'approfondissement des relations privilégiées que la Communauté à Six, puis à Neuf, a commencé à mettre en place sera notablement compliqué par l'élargissement. Mais nous avons vu aussi que cet élargissement renforcerait plutôt qu'il ne diminuerait la volonté politique de surmonter ces difficultés, et nous avons vu enfin qu'un progrès dans cette direction pouvait être un facteur crucial dans le progrès de l'intégration européenne elle-même et donc dans la réussite de l'élargissement. Il convient alors d'essayer de cerner les grandes lignes de ce que pourraient être les relations d'une Communauté à Douze avec le Tiers-Monde, étant bien entendu que les difficultés recensées ci-dessus rendraient très difficiles une extrapolation pure et simple des politiques déjà en place, et qu'il faut donc faire preuve à nouveau de créativité. Les

⁵ cf. « Turbulent fields and the theory of regional integration », *International Organization*, 1977 — Ernst B. Haas. Voir aussi, du même auteur « The obsolescence of regional integration Theory » (Berkeley, Institute of International Studies, 1975).

trois pays candidats devraient bien sûr être étroitement associés à l'effort de réflexion créatrice nécessaire.

Les initiatives à prendre par la Communauté élargie pourraient par exemple s'ordonner autour des principes suivants :

a) *Tirer les conséquences de l'impact croissant que le développement du Tiers-Monde a sur les économies européennes*

Le temps n'est plus où le développement du Tiers-Monde n'avait qu'un effet marginal sur l'économie des pays industrialisés. Les crises que traversent la sidérurgie, le textile, la construction navale ont été l'occasion de découvrir la nouvelle capacité concurrentielle du Tiers-Monde. Or, ce sont précisément ces secteurs qui constituent les priorités présentes ou prévisibles de l'industrialisation des trois pays candidats. De plus, l'entrée de ces derniers dans la Communauté ajoutera tout un pan de l'agriculture méditerranéenne aux secteurs directement concurrencés par les productions du Tiers-Monde.

En sens inverse, l'histoire économique récente a clairement démontré la vulnérabilité du Tiers-Monde aux soubresauts des économies occidentales (prix des matières premières, débouchés, croissance, etc.).

Dans ces conditions de vulnérabilité réciproque, la coopération pourra de moins en moins être définie en termes aussi asymétriques qu'actuellement. Elle devra être conçue de plus en plus (et pas seulement au niveau du langage) en termes contractuels. À la notion de « gestes » des riches en faveur des pauvres, se substituera alors celle d'un processus d'ajustements mutuels. Cette conception plus symétrique des rapports Nord-Sud devrait en particulier se traduire par :

— une coordination des politiques de développement interne et d'aide au développement de la Communauté;

— une concertation, de type planification souple, entre Communauté et Tiers-Monde, pour favoriser une expansion ordonnée des échanges.

b) *Coordonner politiques de développement interne et politiques d'aide au développement*

En ce qui concerne le premier point, il sera particulièrement important que le très fort développement que la Grèce, l'Espagne et le Portugal sont en droit d'espérer de leur entrée dans la Communauté se fasse dans des directions compatibles avec l'évolution à long terme de l'offre et de la demande en provenance du Tiers-

Monde. Il serait absurde d'encourager le développement dans ces trois pays d'industries dont on a toutes raisons de penser qu'elles seraient tôt ou tard menacées par les productions du Tiers-Monde. Le calendrier de la période transitoire, ainsi que les plans d'investissement et les objectifs assignés aux différents fonds communautaires dans ces trois pays, devraient donner une claire priorité à la recherche d'une spécialisation adaptée non seulement aux conditions locales, mais aussi aux conditions futures de la concurrence internationale.

Le même principe s'applique bien entendu aux plans d'investissement à lancer, dans le cadre d'une coopération industrielle renforcée, dans les autres pays de la Communauté à Douze.

Réciproquement, l'aide que la Communauté apporte au Tiers-Monde ne doit pas contribuer à engager celui-ci dans des impasses. Elle doit au contraire reposer sur une vision claire des types de développement qui sont d'une part souhaités par le Tiers-Monde et d'autre part, s'agissant de productions pour l'exportation, compatibles avec les débouchés que la Communauté sera susceptible d'offrir. La satisfaction des besoins essentiels des populations du Tiers-Monde offre bien sûr d'immenses possibilités de coopération, tout en favorisant à terme l'émergence d'économies fortes, génératrices d'emplois, de demandes solvables et, ce qui compte par-dessus tout, de mieux-être. Mais ce n'est évidemment pas à la Communauté de dicter leurs priorités aux États du Tiers-Monde. Qui plus est, la satisfaction des besoins essentiels est pour l'instant plus un objectif, voire un slogan, qu'une stratégie. Chaque pays s'attaque à un tel objectif d'une manière différente. Le rôle possible de la coopération internationale varie en conséquence, depuis des actions très ponctuelles (aide alimentaire, etc.) jusqu'à une action beaucoup plus classique pour promouvoir la croissance, industrielle et agricole, sans laquelle tous les économistes reconnaissent qu'il n'y aura pas de satisfaction durable des besoins essentiels dans les pays les plus pauvres. Il faut donc se garder d'imposer tel ou tel objectif, mais au contraire convier nos partenaires du Tiers-Monde à une réflexion en commun sur ce que pourrait être un développement harmonieux et complémentaire de nos régions.

c) Associer le Tiers-Monde à un effort de planification souple pour l'expansion ordonnée des échanges

À partir du moment où la coopération Communauté/Tiers-Monde est conçue comme un processus d'ajustements mutuels, des

mécanismes sont nécessaires pour que les objectifs de développement de chacun des partenaires soient compatibles entre eux. Certes, à long terme, le seul jeu des marchés peut trancher. Mais, compte tenu des réalités politiques et économiques, c'est très souvent au prix d'un gaspillage de ressources inacceptable : protection d'« industries naissantes » qui ne seront jamais rentables, réactions protectionnistes dans les pays soudain envahis de productions à bon marché, financement de capacités excédentaires, coût social de reconversions à entreprendre en catastrophe, etc.

Il est donc de l'intérêt de chacun que les évolutions puissent être perçues suffisamment à l'avance et que les processus d'ajustement puissent être graduels et contrôlés plutôt que brutaux et subis. Une confiance aveugle dans « la main invisible » résulte d'ailleurs souvent, on s'en rend compte aujourd'hui, en une *restriction ordonnée des échanges*, les objectifs sociaux et politiques des gouvernements actuels rendant l'acceptation de mutations brutales tout à fait impossibles.

Si l'on veut que les changements dans la division internationale du travail puissent s'effectuer de manière harmonieuse, il faut donc être en mesure de prévoir et contrôler les évolutions plutôt que d'être confronté à une série de « crises » dont le protectionnisme sort chaque fois renforcé. Il faut aussi pouvoir mettre en place des mécanismes temporaires de protection et d'aide à la reconversion qui rendent ces changements acceptables. Le caractère temporaire et évolutif de telles mesures devrait bien sûr faire l'objet d'un contrôle multilatéral, dans le cadre de procédures et de codes de conduite qu'il est urgent d'élaborer.

Loin de supprimer la concurrence bénéfique, il s'agirait de lui permettre de s'exprimer pleinement à l'intérieur d'un cadre plus cohérent, évitant la duplication des grands investissements, ou du moins permettant d'identifier à l'avance les risques de crise de surproduction ou de sous-investissement.

Complétée par un processus de concertation, proche de ce que l'on appelle parfois la « planification indicative », cette attitude active face aux évolutions permettrait ainsi de parer au risque de restriction ordonnée des échanges déjà perceptible dans les convulsions présentes de l'économie mondiale. Les dispositifs à mettre en place viseraient au contraire à *organiser l'expansion des échanges*, permettant d'amortir les chocs, de prévenir certaines crises et de placer les autres dans une perspective globale les rendant plus acceptables. Ainsi serait encouragée, mieux qu'elle ne peut l'être par les seuls discours, la volonté politique de travailler au développe-

ment conjoint des divers pays et d'accepter les évolutions nécessaires.

Les expériences de concertation interrégionales sont pour l'instant, peu nombreuses. Le dialogue Euro-Arabe progresse moins vite qu'on ne pourrait l'espérer en raison d'obstacles politiques. Les travaux des Instituts d'aide au développement et ceux de l'OCDE ou de la CEE sont complémentaires mais trop peu souvent mis en relations.⁶ Il conviendrait de favoriser par rapport aux autres les efforts de développement qui contribueraient à la recherche d'une plus grande cohérence internationale. C'est ainsi que la seconde convention de Lomé pourrait mettre à l'abri de l'exercice de la clause de sauvegarde les exportations des pays ACP qui auraient fait l'objet d'une concertation avec l'Europe au stade des investissements. D'autres mesures (taux d'intérêt préférentiels, etc.) pourraient être également envisagées.

La mise en place d'un cadre pour l'expansion ordonnée des échanges aurait un impact très favorable sur l'intégration européenne puisqu'elle permettrait d'identifier de nombreuses possibilités de coopération et de politiques communes industrielles.⁷

Poser les problèmes de coopération Communauté/Tiers-Monde en terme d'expansion ordonnée des échanges pourrait ainsi permettre de surmonter la contradiction notée ci-dessus entre volonté politique de coopération, que l'élargissement renforcera, et les difficultés pratiques, notamment en matière commerciale, que ce même élargissement exacerbera.

d) *Promouvoir des Accords de Solidarité interrégionaux*

Qu'il s'agisse de l'élargissement ou des relations avec le Tiers-Monde, l'Europe est en définitive renvoyée à sa propre image, ou plutôt à l'image qu'elle veut avoir d'elle-même.

Par-delà les détails techniques, qui tendent, hélas, de plus en plus à dissimuler les problèmes de fond, la Communauté à Douze devra décider du rôle qu'elle entend jouer dans le monde.

Un choix s'impose entre une approche « mondialiste » des pro-

⁶ Une réflexion prometteuse vient néanmoins d'être engagée à la Banque Mondiale dans le cadre de la préparation du premier World Development Report.

⁷ Pour tirer le plus grand parti de tels mécanismes, il conviendrait bien sûr de redéfinir les conditions dans lesquelles le droit de la concurrence doit faire obstacle à la concertation entre firmes européennes. Les grands projets d'investissement que la concertation recommandée ici pourrait permettre d'identifier (tant dans le Tiers-Monde qu'en Europe, et notamment dans les trois nouveaux pays membres) devraient en tout état de cause être considérés comme des chances à saisir pour la coopération industrielle européenne.

blèmes, l'Europe ne jouant que le rôle de niveau de concertation intermédiaire, et une action originale et réellement indépendante de l'Europe. Il faut bien sûr noter que de nombreuses forces, économiques et politiques, poussent clairement dans la première plutôt que dans la seconde direction. C'est ainsi par exemple que les grands choix industriels, notamment ceux des entreprises « multinationales » sont effectués au niveau national ou mondial, rarement européen. La personnalité douanière européenne, qui était censée être le fer de lance de l'intégration, se dilue peu à peu dans un processus mondial d'abaissement des tarifs, enlevant du même coup beaucoup de leur spécificité aux accords préférentiels passés avec certains pays ou groupes de pays. Les changes flottants, les politiques de « délocalisation » industrielle des grands groupes, l'ouverture croissante des économies, autant de facteurs qui poussent à la mondialisation des rapports économiques et semblent limiter de plus en plus étroitement la capacité de l'Europe à agir de façon communautaire.

En adoptant une attitude innovatrice face à l'émergence économique du Tiers-Monde, l'Europe pourrait faire à nouveau preuve de son originalité et de sa capacité créatrice. Elle pourrait contribuer à montrer le chemin d'un nouvel ordre commercial international conciliant le souhait du Tiers-Monde de disposer d'un rôle industriel accru, le besoin qu'ont les sociétés hautement industrialisées de maîtriser et graduer leurs évolutions et le désir des trois pays candidats de bénéficier d'un développement accéléré dans le cadre d'une Communauté dynamique.

La réussite de l'élargissement pourrait alors être un premier pas dans la direction d'accords interrégionaux plus vastes. Dans certains cas, de tels accords, allant plus loin que ce qui est pour l'instant possible dans un cadre mondialiste, nécessiteraient certaines mesures transitoires d'accompagnement pour demeurer compatibles avec le jeu des marchés et mécanismes mondiaux.⁸ Malgré ces complications éventuelles, nombreux sont ceux néanmoins qui voient dans un véritable ordre interrégional la meilleure chance de progrès rapide du système international.

⁸ Si l'Europe et les ACP décidaient par exemple d'aller plus loin en matière de Fond Commun que ce n'est actuellement possible pour le monde dans son ensemble, des mécanismes compensatoires (analogues dans leur principe à ceux existant pour la PAC) devraient être mis en place pour garantir la compétitivité d'industries s'alimentant en matières premières à prix stabilisés.

THE AMERICAN RESPONSE TO FURTHER
ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN COMMUNITY
TOWARDS THE MEDITERRANEAN

Any attempt to describe the likely American response to further enlargement of the European Community towards the Mediterranean must necessarily contain a large element of the speculative. Unlike the case of the previous enlargement from six to nine, which the United States strongly and publicly supported, there has this time been a relative scarcity of policy pronouncements on the subject from Washington—a rarity indeed from an Administration which has not been notable for its reticence in making policy pronouncements on other subjects. This forbearance reflects, we would judge, the realistic assumption that any attempt to interfere by the United States would only make enemies and have little effect on the actual course of events. There were, however, a few relatively early indications that the new Carter Administration had taken over the generally positive attitude of the Ford Administration towards enlargement.

Thus, on April 25, 1977, in the course of an interview with a number of European journalists, President Carter said: "We have a legitimate reticence about trying to interfere, but I will do everything I can within the bounds of propriety to strengthen those natural ties—economically, politically, militarily—that do exist now among the countries of Europe and to strengthen them in the future. And when the nations involved consider it appropriate, I would certainly welcome the absorption within the European Community of Portugal and Spain",¹

¹ *Weekly Compilation of Presidential Documents*, (U.S. Government Printing Office), May 9, 1977.

A few weeks later, United States officials, in describing Mr. Mondale's meetings in Madrid on May 17, 1977, with the King and Prime Minister of Spain, said they had talked about U.S. support for Spain's membership in the North Atlantic Treaty Organization and the question of Spain's joining the European Economic Community, which the United States also favours.²

Perhaps other statements similar to these two have been made, but if so, they have escaped me. It is interesting to note that the editorial in the *News Bulletin "Europe"* of January 5, 1978, commenting on the imminent visit of President Carter to the headquarters of the European Commission in Brussels, makes no mention of the enlargement question as among topics to be discussed.³ Nor was there any subsequent indication that the subject played any significant role in the actual discussions. It may be assumed that the omission of any reference to Greece by the President on April 25 was not intentional, nor in any way intended to signal that American approval would not extend to the membership of that country in the Community whose negotiations for entry appear to be the most advanced of the various current potential candidates.

THE HISTORICAL RECORD

The historical record has been one of consistent American public and private support for European unification, although it is true that some Administrations were more genuinely committed to the growth of a supranational Europe than others. The theory has been that the political gains to be expected from genuine European political integration, enabling the member countries eventually to speak with a single voice, would outweigh the temporary economic disadvantages to the United States of the unification process. Those economic disadvantages were sometimes heavily felt in Washington which never seemed particularly inhibited, for example, in its running battle over many years with the Common Agricultural Policy. The principle of general support for the Community remained firm, however, and even the Nixon Administration felt constrained to pay lip service to it. For example, in the first of four Annual Reports

² Department of State European Wireless File, May 17, 1977.

³ A full summary was contained in the Department of State European Wireless File, January 5, 1978.

on U.S. Foreign Policy made to the Congress by President Nixon, one finds the following language: "We favour a definition by Western Europe of a distinct identity for the sake of its own continued viability and independence of spirit. Our support for the strengthening and broadening of the European Community has not diminished. We recognize that our interests will necessarily be affected by Europe's evolution, and we have to make sacrifices in the common interest. We consider that the possible economic price of a truly unified Europe is outweighed by the gain in the political viability of the West as a whole".⁴

The protracted process of the earlier enlargement involving Great Britain, Ireland, Denmark, and it was thought also Norway, tended to blur the question in the United States of whether the new aspirants for membership in the Common Market would really bring further impulses to the political unification of Europe or would actually tend to dilute it. The seeming desirability of getting the British in, and the adamant opposition of President de Gaulle to their entry, distorted the issues, and even such a staunch advocate of European supranational integration as Under Secretary of State George Ball became a strong supporter of enlargement. There was, on the American side, little serious discussion of what enlargement, particularly the addition of the British with their traditional skepticism about supranational institutions, was likely to mean for the unification process. The assumption seemed to be that anything President de Gaulle opposed, with his emphasis on a *Europe des Patries*, was bound to be a net gain for European integration.

American thinking on the European unification process has, therefore, become somewhat confused in recent years; there has been little consideration of possible inherent incompatibilities between political unification and enlargement of the European Community. This confusion was, of course, compounded by the ambivalencies, if not clear disparities, which developed during the Nixon and Ford periods of lip service to integration (as in the previous quotation from the President's Annual Report) and actual practice with its emphasis on bilateralism and the encouragement of hostile attitudes towards those manifestations of the quest for a European identity which seemed to get in the way of American

⁴ *U.S. Foreign Policy for the 1970's A New Strategy for Peace*, A Report to the Congress by Richard Nixon, President of the United States, February 18, 1970, p. 32. The reference to "broadening" of the Community was intended to give the blessing to the first enlargement of the Community, not yet completed at that time, rather than the enlargement which is the subject of this paper.

policy objectives. The fiasco of the so-called Year of Europe in 1973-74 was a prominent case in point.⁵

THE POLITICAL IMPLICATIONS OF ENLARGEMENT

As in the British case, extraneous political considerations, with respect to the new enlargement round, may once again distract from the question whether the original rationale for American willingness to tolerate the economic disadvantages of greater European unity continues to have any validity. It seems fairly clear that Washington thinking today has not addressed this question, lacking institutional memory as it does in so many areas. Some day, however, the implications of enlargement for the traditional U.S. objectives in supporting European integration will have to be dealt with, or the economic disadvantages are likely to become painfully evident. It may be that another rationale for continuing American support of an enlarged Community can be developed in terms of its providing the necessary framework for viable political democracy and economic growth on the part of Greece, Portugal, Spain and eventually perhaps even Turkey, and we shall discuss this possibility at a later point. Suffice it to say here that full awareness of implications against the background of clear historical understanding is always preferable as a basis of policy than easy and not fully comprehended generalizations.

There has been, of course, considerable discussion among Europeans of the various consequences of further enlargement by the addition of a number of Mediterranean countries. Many with long experience in Community affairs cannot help but be troubled by the implications of what they see happening as part of an inevitable process, no matter how protracted the actual negotiations prior to entry may be. One line of reasoning is that a "European Government", particularly one whose jurisdiction applies to an ever-increasing number of countries, must be structured around a precise and concrete idea which gives content or political program to that Government's activities. This is obviously the logic behind

⁵ See J. Robert Schaetzel, *The Unhinged Alliance, America and the European Community*, New York, 1975, pp. 76-80, for a description of one of the lesser achievements of American diplomacy in the post-war period. See also Martin J. Hillenbrand, "Die USA und die EG: Spannungen und Möglichkeiten", chapter in Karl Kaiser and Hans-Peter Schwarz (editors), *Amerika und Westeuropa, Gegenwärts- und Zukunftsprobleme*, Stuttgart, 1977, p. 290.

the present approach of the President of the Commission, Mr. Roy Jenkins, in his renewed advocacy of economic and monetary union. In his speech of December 8, 1977, in Bonn, he took the line that economic and monetary union, which is indispensable to save the Community's cohesion, is a necessary condition for effecting its enlargement under acceptable conditions. He said, "The pessimistic reaction in these circumstances would be to accept the political inevitability of enlargement and an accompanying weakening and dilution of existing Community integration... It is based on a false analysis of the options open to them".⁶

If the price of enlargement were actually to be what Mr. Jenkins calls the accompanying weakening and dilution of existing Community integration, the question would inevitably present itself at some point, not only to the United States, but to the other member states of the Community as well, whether the disadvantages of enlargement are really worth accepting. Even without much American thinking about the problem at this time, the U.S. Government will eventually be the beneficiary of the internal debate within the Community in developing its own ultimate position.

At the political level, one may note another possible source of difficulty for the United States in the enlargement of the Community. It arises out of a development already noted three years ago by a United States Congressional Study Mission to Portugal, Greece, Yugoslavia and Hungary from January 1-12, 1975.⁷ In its report to the House Committee on Foreign Affairs, the Study Mission noted that "Greece's demand, in 1961, to become a full member of the European Community was one manifestation of this new ability of Greece to view itself with interests separate from (although not necessarily antagonistic to) those of the United States. For the first time, political leaders, other than the Communists, could question whether that kind of Greek dependence on NATO and Washington was necessarily in the best Greek national interests". The Study Mission, in its report, went on to review the post-1961 political history of Greece, emphasizing the dubious

⁶ Full German text of his speech, entitled "Die Integration des Europäischen Gemeinschaft angesichts der Erweiterung", is contained in *Europa Archiv*, January 10, 1978, pp. 1-10.

⁷ *Europe, South and East: Redefining the American Interest*, Report of a Study Mission to Portugal, Greece, Yugoslavia and Hungary from January 1-12, 1975, pursuant to House Resolution 267, printed for the use of the House Committee on Foreign Affairs, Washington, 1975.

relationship of the United States with the Greece of the Colonels and concluding that, by January 1975, when the Study Mission arrived in Athens, "the level of Greek-American cooperation had reached the lowest point in the entire post-World War II period. Even more important, it seems likely that these relations will soon be redefined in a significantly different way".⁸

It is obvious that Greek motives for wanting to join the European Community go far beyond mere redefinition of the relationship with the United States, but that the contribution to causality made by worsening Greek relations with the United States could bring some hesitancy to the American attitude towards Greek entry if this aspect of the enlargement process were to become even more pronounced.

A related but somewhat broader political aspect of enlargement of the Community towards the Mediterranean was noted by William Wallace, Geoffrey Edwards and Loukas Tsoukalis, in a joint discussion of a Community of Twelve, when they wrote that a Community which shifts its central point towards the South "must rethink the role which will fall to it in the Mediterranean area and the consequences of this role for relations to the two superpowers, particularly the United States".⁹ At a later point in their thorough discussion of various aspects of enlargement, they raise the question whether the present assumption of a harmony of European and American interests can endure in Washington. The United States, it is pointed out, has for the last 30 years played the principle strategic and political role in the Mediterranean while its European partners at best have played an auxiliary role. It should not be assumed, the authors write, that it would accord with the view of American politicians that Europe, in view of the shift of weight to the south, should also play a more important role in the Mediterranean area. For example, it is noted that the different reactions of the Nine and of the United States during the Arab-Israeli conflict in 1973 demonstrated that Europe and the United States must unavoidably emphasize different things in arriving at strategic priorities. The authors go on to say that it is sometimes difficult for Europeans, with reference to the regional importance of Mediterranean problems and the related problem of European dependence on Middle Eastern oil, to understand the global aspects of American policy. On the other hand, it is likewise difficult for American politi-

⁸ Ibid. pp. 12-13.

⁹ My translation from the German text in *Europa Archiv*, October 10, 1977, p. 631.

cians to comprehend that the Mediterranean, in the thinking of European strategists, has a special position similar to that which the Caribbean area has in American thinking.¹⁰

These are valid enough points, although at this stage, of course, largely conjectural. There is certainly no overwhelming pressure in the United States to remain the dominant factor in the Mediterranean merely for the sake of being there. The Truman Doctrine of 1947 and all that followed with respect to the Mediterranean were largely impelled by the need to fill a vacuum left by a Europe which was in a general state of withdrawal from former areas of colonial power or dominant political influence. The American presence has, in the postwar years, become in a sense institutionalized in the Mediterranean, just as it has become in other areas of the world. The basic military power of the United States, however, remains that provided by the Sixth Fleet, and both conceptually and practically, it is easier to think in terms of moving a naval force than a massive ground force such as the United States has maintained in Germany. We do not see that happening, however, in the foreseeable future, for the realities of the nuclear age and oil dependency on the Middle East outweigh other motives making for withdrawal.

As the three authors have implied, the determining factor is likely to be whether major political issues arise in the Mediterranean on which the Europeans go in one direction and the United States in another. Such a possibility would bring major strains to the European-United States relationship under any circumstances, whether or not three new Mediterranean-area countries join the European Community, but the greater Community involvement as such in the Mediterranean which enlargement will bring certainly adds a complicating and perhaps exacerbating factor.

The shift in Greek motivation noted above is paralleled by similar Turkish efforts to redefine their relationship with the United States, ironically enough because of the ambivalent role which the United States has been forced to play in the Cyprus dispute by a combination of circumstances beyond its control compounded by inept diplomacy. This process may well continue unless American Congressional attitudes change, regardless of the eventual Turkish relationship to the European Community, whether as a thirteenth member, or, more likely in the foreseeable future, as a country closely associated with the Community. In a recent discus-

¹⁰ *Ibid.*, p. 652.

sion of Turkish attitudes, former Turkish Ambassador Nuri Eren has pointed to the dangers inherent in the present situation for Turkey's traditional relationship with both the United States and Europe.¹¹

In both the Greek and Turkish cases, the ultimate key to the American attitude is likely to be the relationship which these countries continue to maintain with the NATO Alliance. If the kind of development which Ambassador Eren fears takes place for his country, which some Greeks are concerned could also happen in their case,¹² this will obviously place strains upon the relationship of the United States with a European Community exerting a more dominant influence in the Mediterranean area. The question arises whether, in a sense, the Community can substitute for the United States in providing the kinds of attractions which seem required to ensure continued Greek and Turkish loyalty to an Alliance which, at the politico-military level, will certainly remain the dominant American institutional interest and involvement in Europe as far ahead as we can see.

It is of course a matter of speculation as to what consequences enlargement towards the Mediterranean will have for the institutional functioning of the European Community. Some who feel that the organization in Brussels is already mal-functioning argue that enlargement can only further complicate the decision-making and bureaucratic process at Community Headquarters. One of the standing complaints of the United States has been that, in negotiations where the Community is involved, the decision-making process is so cumbersome that built-in delays are inevitably to be expected. Moreover, it is argued, the results of the horse trading that goes on within the Community before decisions can be reached very often ensures that the outcome will be of the lowest common denominator variety. If one result of enlargement is further to complicate the problem of dealing with the Community as an entity, then obviously this will be another negative factor in shaping the ultimate American response to enlargement.

It may also be assumed that the whole process of so-called political consultation within the Community itself, and with non-member countries, will be made more difficult by enlargement. One of the problems that arose after Mr. Kissinger's Year of Europe

¹¹ Nuri Eren, *Turkey, NATO and Europe: a Deteriorating Relationship*, the Atlantic Institute for International Affairs, Paris, 1977.

¹² As a matter of fact, Greece has to date gone further than Turkey in weakening its ties with NATO by pulling out of the integrated military command structure.

speech in 1973 came from the desire of the United States to increase the effectiveness of its political as well as other consultations with the Community, in a sense to be involved in the decision-making process of the Community before policies affecting American interests were frozen by final Community decisions. Led by the French, the Community insisted that the need to develop a "European identity" put strict limitations on the possibilities of prior political consultation with the United States. With the death of President Pompidou and the replacement of his Foreign Minister, much of the heat went out of the issue; but it would be illusory to claim that a fully effective procedure for consultations with the United States has yet been worked out.¹³ It is hard to imagine that enlargement of the Community, particularly if one or two of the new members see the Community as a framework within which to redefine their policies towards the United States, can make much of a positive contribution to the process of political consultation with the United States.

Apart from the end results of enlargement, the United States obviously will have an interest in the process itself by which new members enter the Community. American policy will presumably continue to be not to interfere with that process, but the United States clearly has no interest in any weakening of the Community by its following a destructive route to enlargement. In other words, the United States is not only interested in the economic consequences for itself of enlargement; it must also, given its general interest in the health and viability of Europe as principal ally both in mutual defence and in the preservation of democratic political and economic freedoms, be vitally concerned with what the process of enlargement means economically for the future of Europe. If one result of enlargement were to be to add to the economic problems of Europe because of the many discrepancies which a too speedy or insufficiently thought-through enlargement process would not adequately take into account, this must be more than merely a source of regret in the United States. Among those discrepancies which Americans interested in the future of the Community will be watching, is the fact that the degree of industrialization within the three countries, Greece, Portugal and Spain, presently in the front line for entry, is very unequal. Of the three, Spain is most advanced, Greece only at the beginning of industrialization whereas Portugal has hardly begun. Another discrepancy is that the agricultural

¹³ See footnote 5 above; see also below p. 18ff.

development of these three countries is also retarded with respect to the basic agricultural products of the rest of the Community, that is cereals and animal products, whereas the agriculture of the three countries brings a formidable addition of wine, fruits and vegetables to the net output of the Community of these products.

This has led some close observers of Community affairs, such as Pierre Uri, to argue that, rather than adopting the system for enlargement which was applied to the cases of Great Britain, Denmark and Ireland, of having a fixed period for the transition calculated in years, it would be better to introduce more flexible procedures as already envisaged in the Treaty of Rome. The method which M. Uri recommends is that, without retarding the process of entry, one should set up a system of criteria on the meeting of which would depend full participation in the relevant mechanisms, roles and policies of the Community and correlatively, in involvement in the corresponding decisions taken by those bodies.¹⁴

THE ECONOMIC IMPLICATIONS OF ENLARGEMENT

The internal debate about enlargement will certainly continue. The end result may be ineluctable, but the Community still has the opportunity to devise a method which will be most compatible with its own economic integrity. When all is said and done, the areas of primary Difficulty with the United States under enlargement are likely to be, as they have been in the past, of an economic nature. It has been realistically suggested that the most difficult problem in the enlargement negotiations will be that of agricultural exports from the three Mediterranean applicant countries. In the past, certainly the most consistent source of difficulties between the United States and the Community has been the Common Agricultural Policy of the Community. There is a long record of complicated, frequently acerbic discussions and negotiations between the United States and the Community, and it is difficult to see how, whatever solutions are found to the problems which admission into the Community would bring, such admission will not further accentuate these differences. Although the question has been raised as to whether the Common Agricultural Policy as it has existed in the

¹⁴ Pierre Uri, "Réussir l'élargissement de l'Europe", *Le Monde*, April 4, 1977.

past can even survive the admission of Greece, Portugal and Spain, the probability is that the Community will be able to work out some sort of a system which will preserve the policy but add to its discriminatory effects on non-member countries. In other words, what the United States has up to now already considered to be the discriminatory effects of various arrangements between the Community and the Mediterranean countries are likely to be increased rather than diminished, since, apart from the treatment to be given to the products of Spain, Greece and Portugal, adjustments will certainly have to be made by the Community to take care of the other Mediterranean countries. As a former Assistant Secretary of State for European Affairs, the author can certify from personal experience how potent the pressures of segments of the American agricultural community can be in Washington. Professor Ralf Dahrendorf, when he was still responsible for the foreign relations of the Community as a member of the European Commission, wrote that he had the impression that the policy of the United States towards the European Community was determined by the California and Arizona Citrus Association.¹⁵ The author would add the Florida citrus growers to this listing, while noting that the citrus problem is only a small part of the picture and that other, and in statistical terms, more significant segments of the American agricultural community have also had serious difficulties with the workings of the Common Agricultural Policy.

Apart from the potency of the agricultural lobby in Washington, one cannot over-estimate the importance of the American agricultural community with respect to its general attitude towards a liberal trading system. With the defection of a sizeable segment of the American trade union movement to a neo-protectionist position, the American agricultural community remains the only organized mass grouping in the American economy which is still prepared to support the principles of free trade, although there have been some notable exceptions to this rule, for example, insistence of Wisconsin farmers on protection of American cheese and other dairy products. Any government in Washington which wants to maintain at least a core of free trade in the world will do what it can to avoid alienation from liberal trading principles of the agricultural community. This fact, not always fully understood by Europeans, will undoubtedly continue to be operative in the future and is likely to condition American attitudes towards various forms

¹⁵ Cited by Wallace, Edwards and Tsoukalis, *op. cit.*, p. 652.

of agricultural discrimination which may not only survive enlargement but actually be enhanced by it.

In a comprehensive study of tariff preferences in Mediterranean diplomacy, Dr. Alfred Tovias, a Spanish economist at the University of Geneva, has pointed out a number of difficulties which will, in his view, arise from what he considers the European Community's complex and ill-defined Mediterranean policy.¹⁶ He notes that, with a real possibility of admission of Greece, Portugal and Spain to full membership in the Community, a very practical dilemma now confronts the less developed Mediterranean countries. They will have to decide whether they should throw in their lot with the European Community, negotiate reciprocal free trade agreements in conformity with Article XXIV of the GATT, and accept economic integration with the Community as a long-term goal. Or should they opt to keep their distance? Dr. Tovias points out that, if they pursue the first course, the United States will automatically exclude them from its generalized preference scheme in favour of developing countries, as it would be required to do under Section 502 (a) (3) of the Trade Act of 1974. If they pursue the second course, they would have to make do with whatever trade advantages can be obtained from improvements in the Generalized System of Preferences. It may be added that Dr. Tovias makes a strong case in favour of the first choice, that is the route of reciprocal preferential trade arrangements, particularly given the disillusionment of the countries in question with the actual operation of the Generalized System of Preferences.¹⁷

For many years, the Community's system of preferences with developing countries, including those of the Mediterranean, was a source of controversy with the United States, including the reverse preferential features of those bilateral agreements, the form and content of which varied considerably but which added up to a complicated array of varying degree of privilege. The reverse preference feature no longer seems to be a major problem in the light of recent developments. Whatever be the final choice of the less developed Mediterranean countries in the sense raised by Dr. Tovias, assuming that there is a unified approach by the countries concerned, one can see a number of continuing or potential problems with the United States, both in terms of the consistency of whatever arrangements are made with general principles of a

¹⁶ Alfred Tovias, *Tariff Preferences in Mediterranean Diplomacy*, London, 1977.

¹⁷ *Ibid.* These various points are made in the Introduction to his book.

multilateral trading system and in terms of specific injury or damage to American exporting interests. This may be a case of *plus ça change, plus c'est la même chose*, but it seems likely that another generation of American diplomats can contemplate taking up the battle in defence of American oranges and grape-fruit where the last one left off.

One of the sad facts about our time is that, under the pressures generated by the need for structural change in advanced industrial societies as developing countries gradually move into industrial production in labour-intensive areas, a new wave of neo-protectionism threatens to be one of the inevitable responses in many countries, as well as within the European Community itself. The so-called Tokyo Round negotiations within the framework of GATT in Geneva are proceeding slowly in the face of this trend, although the hope is that some progress can still be made towards liberalizing the world trading system in some respects. It would be ironic if enlargement of the Community were to be part of a chain of causation abetting neo-protectionism in our time. Under certain circumstances, one could even imagine resort to the old 19th Century "infant industries" argument to justify restrictive trade measures to permit industrial growth in newly-admitted less-developed Mediterranean countries. The United States is, of course, not without sin today in this context, but to the extent that an American government remains committed to a liberal international economy, its judgement of the enlarged Community is bound to be affected by the general direction in which it seems to be going apart from any specific damage to American economic or political interests.

It is possible, we suppose, to conjure up other conceivable difficulties which might arise between the United States and the Community because of the latter's enlargement towards the Mediterranean, although we believe we have touched on those likely to be of major significance. Organizations like individual men can also indulge in the unpredictable and sometimes the irrational. But rather than engage in further speculation about what might happen on the bad side, we think it seems desirable at this point to place some accent on certain positive features of enlargement from the viewpoint of the United States as well as the mechanisms which might be introduced and developed to avoid major confrontation between the United States and the Community.

POSITIVE ASPECTS OF ENLARGEMENT

Since it was inherent in the nature of the subject discussed in this article that the emphasis be on possible problems and difficulties (else what would there have been to write about?), the cumulative impact may be much too negative, suggestive of an inevitable major crisis arising out of enlargement between Europe and the United States. There may indeed be some very sticky moments, but, with sufficient goodwill and flexible diplomacy, the basic relationship between Europe and the United States, founded as it is on a continuing convergence of many interests beginning with military security, should be strong enough to survive any difficulties which enlargement of the Community will bring.

We have noted the historic role which the ideal of European political unity has played in American thinking. If enlargement, as well as other current trends within the Community, militate against the achievement in our time of such political unity (unless of course Mr. Jenkins' initiative to revive momentum for its monetary union should actually catch fire with all of the inevitable consequences for political union which this would sooner or later bring with it), can some other overriding rationale be found which, if not a substitute for the original ideal, could at least provide a reasonable basis for strong and continuing American support of the Community? We would suggest that this can be found in what might be called the safe haven or safety net function of the Community with respect to the Mediterranean countries now applying for membership.

As Wallace, Edwards and Tsoukalis have observed, the Carter Administration seems in general to have taken over the position of the Ford Administration that the admission of Spain, Portugal and Greece, and possibly later Turkey, into the European Community would make an important contribution to stabilizing an unstable and strategically important area, would strengthen the political and economic systems of the countries concerned and would force the richer countries of Western Europe to take over a larger share of the economic burden which development aid for these countries requires from industrialized countries.¹⁸ The role which the European Community played in the creation of a democratic system in Portugal after the overthrow of the dictatorship in that country, through the difficult and uncertain period of military rule, leading

¹⁸ *Op. cit.*, p. 651.

up to the takeover of power by civilian political parties, demonstrated what a potent force for stability and preservation of democratic forms the Community could be through the exercise of its economic power. It is fair to say, of course, that the direct action of individual Community countries, such as Germany, also played a highly important role. The three authors' comment that "the picture of the Community as a 'civil power' which, through the use of economic instruments, can bring about stability and security, has been widely accepted in the past two or three years in Washington".¹⁹ This gives perhaps more credit for clarity of concept to the policy-making process in Washington than it deserves, but certainly some such vague idea would not be basically incompatible with the development of American thinking. It should not be forgotten that the old emphasis on political unity as goal also remains, and the apparent disparity of the two approaches does not seem to have troubled many at the present level of imprecision.

It is fair to say, we believe, that the crucial test of American acceptance of Community will be the impact which it has on the collective security of the Alliance. If it helps to bring increased stability and coherence of policy to the Mediterranean area, that will be all to the good from the American point of view. For the foreseeable future, the strategic security of that area is, in any case, likely to remain a primary American responsibility in this nuclear age. The role of the Sixth Fleet will remain paramount on the Western side in maintaining some balance of forces in the Mediterranean.

We have mentioned the drifting apart of Greece and Turkey from their traditional post-war ties with the United States because of the Cyprus crisis and its aftermath. Whatever Greek and Turkish motives may be in wishing to join the Community, including a possible desire to shake free from former close dependency on the United States, if the net result is greater economic stability and growth in living standards in the new Mediterranean member countries, this can only be welcomed by the United States, whatever offence to our *amour propre* may be involved.

THE NEED FOR IMPROVED CONSULTATION

One of the prerequisites for the avoidance of major difficulties between the Community and the United States in the future will be

¹⁹ Ibid.

the creation of consultative mechanisms which function promptly and effectively to eliminate surprises and to permit full discussion with the United States before Community policy becomes frozen. With the additional problems that enlargement will bring with it, the need for such a consultative mechanism becomes even more imperative. The United States is, of course, represented in Brussels by its regular mission to the European Community, well-staffed and well able to follow Community affairs on a close and knowledgeable basis. This does not, however, provide the United States with the kind of special relationship which at least some have thought desirable. The wish to intrude into the Community policy-making process itself was, of course, one of the major reasons for the Year of Europe stalemate, and it is inconceivable that a non-member of the Community should claim to have the privileges of membership in any policy-making sense. There can, however, be some sort of middle ground. During the later de Gaulle period, Chancellor Willy Brandt of the Federal Republic suggested that some sort of special high-level institutional arrangement ought to be made to ensure the close exchange of information and views between the United States and the European Commission in Brussels. In view of immediate French opposition to the idea, Brandt did not press it and it has remained dormant ever since. Perhaps, at a suitable point in the future, further thought should be given to the possibility of reviving Brandt's proposal, perhaps in somewhat different form.

In his thoughtful book, published in 1975, former U.S. Ambassador to the European Community, J. Robert Schaetzel, advocates the creation of a new cabinet-level committee to replace the rather informal committee which has existed since the Nixon period, co-chaired by an Under-Secretary of State for Economic Affairs. In more recent years, as Schaetzel points out, leadership of the American delegation to one of the semi-annual meetings has slipped out of the hands of the Department of State entirely and into those of the President's Special Representative for Trade. What is needed, in Schaetzel's view, is a committee constituted on one side by the Secretary of State and senior officials, and on the other side by the President of the Commission assisted by such Commissioners as he determines and the President of the Council of Ministers. Such a committee with its own joint secretariat, could serve both as a sounding board and as a high-level body for dealing with problems before they become explosive or uncontrollable.

Ambassador Schaetzel goes on to make the point that, given the separate but equal governmental responsibility of the American

Congress, the relationship between the United States and the Community also demands real knowledge and a degree of mutual understanding among the legislators of Europe and the United States. He therefore recommends broader institutionalized contacts among legislators as well. The regular semi-annual exchanges with members of the European Parliament initiated during the period when Ben Rosenthal was Chairman of the European Special Committee of the House Foreign Affairs Committee is cited as a model upon the basis of which such institutionalized consultations could take place between legislators, to include the Senate of the United States as well as the House.²⁰

Consultative procedures will not suffice to override major differences of substance, but they can sometimes help to avert the development of such major issues if they function properly. If there are difficulties ahead due to enlargement, these will be only part of the broader problem of relations between the Community and the United States. What helps to solve problems in the more general context will also be helpful in narrower areas of possible dispute.

One ends this attempt to analyze the American response to further enlargement of the European Community towards the Mediterranean with a mixed impression. Enlargement will inevitably bring problems with it, but in scale and complexity they are hardly likely to be decisive compared to the other major and far-reaching problems which face the advanced industrial countries of the world today and which will certainly play the key role in determining the substance and the tone of that relationship. At this point, there does not seem to be any need for either overwhelming pessimism or optimism. A balanced view would be that, if the system holds and the democratic societies of the West can maintain their integrity, then the problem of enlargement is one that we can take in our stride.

²⁰ *Op cit.*, pp. 145ff.

Institutional and Legal Aspects
of Enlargement—External Dimension
of Enlargement



CONCLUSIONS—WORKING GROUPS A AND C

We had some fruitful discussions in Working Groups A and C, which were however more successful in identifying problems than in resolving them. More than once participants welcomed the reports and the discussions as putting such and such an aspect on enlargement "on the table"; but having placed it firmly on the table, there was often considerable uncertainty about what best to do next. On several subjects we concluded, in effect, that the most we could do at this stage was to leave it on the table, to continue the debate elsewhere, and to search for what partial solutions we can find to problems which will be with us for many years to come. Many of these problems, we agreed, existed already in the Community of Nine—already in existence, already in need of attention. The prospect of enlargement to Twelve however renders their condition more acute, and their consideration therefore more urgent.

One or two of our Spanish participants, in particular, one might observe, disputed the seriousness of the problems thrown into relief by enlargement, or the urgency of their treatment: hoping perhaps that if one refuses to recognise these problems they will eventually disappear. It seems to me more realistic to recognise them, to attempt to define them in detail and thus to begin to resolve them. If enlargement is to be a success—and I take it that we are all committed to its success—it will not be due to the weight of rhetoric devoted to it (though rhetoric has its place, certainly, in emphasising and reinforcing the wider political imperative) but to the careful attention paid to its implications for the Community as a whole, and to ensuring a fair and stable balance of advantages for the new applicants and for the present Member States. As M. Olmi put it in discussing the institutional aspects, it is necessary to be

neither too optimistic nor too pessimistic. If optimistically one plasters over the problems in the interests of rapid and harmonious agreement, then the danger is that they will break out again after entry to poison the atmosphere of an enlarged Community. If pessimistically one considers them insoluble, then we are resigning ourselves to a Community enfeebled by enlargement, in which the original members can only become more disillusioned and the new members begin to wonder why it was that they joined.

It is necessary therefore to be realistic, to face up to the many and various problems which enlargement brings with it, in order in the end to be positive, to ensure a successful conclusion, in which we achieve a Community of Twelve which is still a working and worthwhile Community.

The fundamental question, of course, is that which was posed several times during our discussions: can one at the same time enlarge the Community and strengthen it? M. Calvo-Sotelo insisted that we could and would; many interventions in the Working Group discussions implied that we couldn't and wouldn't. My own conclusion is that we *can*—but that we are unlikely to, unless the current members accept the full responsibilities of enlargement and act towards each other and towards the Communities in approaching enlargement in a more positive spirit.

On institutions, we concluded I think that the problems posed by enlargement are not so enormous as some had at first thought, and that there *are* ways to resolve them—provided member governments are prepared to be at once more imaginative and more tolerant of compromise than they have been in recent years. At least, in this area, we are confident that we have now identified the problems. As for the Commission, the Communities are on their way to an agreement on reducing their number to one per country; as to the Court of Justice, we would like them to go below that.

We would welcome greater recourse in the Council of Ministers to majority voting. But we would be prepared to accept a more constructive approach to the principle of consensus. We were concerned about the problem of reinforcing legitimacy and the authority of the Community institutions—but we recognised that this was a problem which existed independently of enlargement, and which direct elections to the European Parliament may in any case help to resolve. The problems are not institutional; it is rather that the institutional difficulties reflect other, more fundamental, problems.

The *question of language* was one which we were all glad to

place on the table, and all equally agreed that we could not hope to solve. Language is at the same time an intrinsic part of culture and of national law; it must therefore remain a principle of the Community that all texts of legal force must be available in the national languages, and that, when necessary, interpretation should be available for nationals of every Community State. But the extraordinarily heavy cost to the Community and to the workings of its institutions of such an effort requires that we try to reduce the number of languages used wherever and however we can.

In principle we cannot yet tackle the problem of languages. But if we are to maintain a workable Community, we have to make sure that the practice is altered as far as possible. We have to ensure greater tolerance, not always insisting on the rights of all participants to have each language fully covered. We have to accept some diminution in working languages, and I suggest we request a much larger effort in some of the Member States for language education in schools and in universities.

On the adaptation of the applicants, there was some refreshing frank discussion from all sides. We heard some interesting expositions of the major administrative and constitutional problems each applicant has to face, from which my impression was that preparations in Greece are relatively well advanced, and the constitutional problems not too difficult. Portugal's new constitution raises ideological problems, both under the heading of socialism and under the heading of national independence. Is the Community necessarily a free market economy, or is the Community compatible with a mixed economy with substantial elements of planning and central direction? This is after all a question already debated between MM. Davignon and Lambsdorff. But it will probably be desirable to make some amendments to the Portuguese constitution in 1980. For Spain, the constitutional problems are less acute, but administrative preparations have only just begun. There is still much to be done to come to terms with the requirements of Community membership. We heard from the floor a sharp insistence on the supremacy of Community law after adhesion, without any ifs or buts: and an honest admission that within the original members there exist magistrates, even in Lorraine, who have not themselves fully grasped this principle.

External relations. The exchanges on EFTA demonstrated both the desire for the closest possible relations, and the difficulty of moving then onto a more straightforward footing. If the Portuguese constitution raises problems for Community entry, the Swiss con-

stitution raises problems of a totally different order for multilateral cooperation. So bilateral cooperation is the most we can hope for, supplemented by an expanding network of *ad hoc* agreements on specific issues, industrial, technical, or nuclear, for example, and by multilateral cooperation within the framework of the Council of Europe and OECD.

On the Mediterranean we held a more sombre discussion, in which we were not only uncertain if there were any solutions but even uncertain of what exactly the problems were.

We all agree that there is a problem with Turkey (and I had the impression we wish it would go away!). The Community will have to make some positive gestures towards Turkey, without however in any way encouraging a Turkish application for membership, which would raise almost insuperable problems. Since the Turks are most likely to look for gestures in such fields as migrant labour, access for agricultural produce, and assistance for investment, the Community will not find it easy to be positive.

The delicacy of relations with Yugoslavia was emphasised, once the Community becomes itself a factor in the Balkan balance, and Yugoslavia a transit country between Community member states.

It is clear that there are serious security, political, military and economic problems which the Community must face in the Eastern Mediterranean—but it is clear also that the Community lacks the instruments of policy needed to operate effectively in Mediterranean politics. An enlarged Community will be too large to manage without a properly developed political dimension—which is to say a foreign policy and security dimension (though the idea of reviving the EDC was only briefly raised, its lifeless figure noted and lowered back to its grave).

The question of Trans-Mediterranean relations was also raised and of the divergent attitudes of applicant countries to the Middle East conflict. Spain does not yet even have diplomatic relations with Israel. Which raises the question, is there an *acquis communautaire* in European Political Cooperation and if so, what will be the problems for the applicants in acceding to that?

Third World. We recognised the contradiction between the greater commitment of an enlarged Community to close relations with the Third World, and the greater difficulty it will face in building those relations.

It is not just a question of financial transfers—though if the Community commits itself to a major internal programme of industrial adjustment, where will it find spare funds for the rest of

the world? But it is also a matter of commercial policy—of persuading the applicants to regard themselves as developed, to accede to the Community General Scheme of Preferences, to accept that membership of the EC is incompatible with an active role in UNCTAD.

Will we then be moving towards a more protectionist Community? Industrially, possibly; agriculturally, certainly—and the Community is already highly protectionist in agricultural terms, which is one of the sharpest contradictions in its policy towards the rest of the world, unless the principles of the CAP are changed radically.

As M. Bressand concluded: “There will be an improvement in the political will, but it will not translate itself into commercial or financial terms”—that is, we will say more splendid things about the Third World, but will be able to do little.

U.S. attitude. One of the oddest aspects of this round of enlargement is that the United States, from the beginning an active force in European integration, has on this occasion been almost completely silent. We heard from M. Hillenbrand that the U.S. Government is fully in favour of Mediterranean enlargement—in so far as the new Administration has yet formulated its attitude to enlargement. On security grounds the American assumption is that the entry of these three countries will bind them closer to the “Western Community”, and so to the Atlantic Alliance, at the same time that it strengthens their economies and so stabilises their newly democratic regimes. But the lessons of West European leadership in supporting democratic forces in Portugal in 1975-76, and the undercurrent of anti-American feeling which accompanies Greece’s turning towards the Community, have encouraged the U.S. Administration to stay in the background on this issue. We were however agreed that, whatever the political and security arguments for supporting Mediterranean enlargement, the United States would react to its successful completion by protesting strongly at the diversion of trade and the threat to its own agricultural exports.

Conclusion. M. Glaesner summed up for me the lessons of this Colloque, speaking on institutions and addressing himself to the applicants—but in words which apply to the whole issue of enlargement and to the current member governments as well. “It is necessary to be brutal” in order to ensure that we understand each other fully, in order to cut through the comforting rhetoric to the real questions.

— We need now to be honest with each other about our demands and fears, as well as our hopes.

— We need to accept that the problems thrown up by enlargement are *serious* and large-scale, and that there is a real danger that the bitter bargaining over the terms of entry will weaken still further an already shaken Community.

— We need then to accept that the scale of the solutions for which we should be searching must also be large. It is worth noting that Groups A and C were not supposed to be discussing *either* the Community budget and the scale of expenditure *or* industrial policy, but that these themes recurred in several discussions. None is easy, but all are posed, rather more sharply even than before, by the prospect of enlargement.

The temptation is to be minimalist—to pretend that it is possible to slot new members into the Community with only marginal adjustments in current policies, and worry about the consequences afterward, or to asset sceptically that there is no possibility of member governments, with their current preoccupations, accepting anything else.

(The real Community method, it sometimes appears to me, consists of dealing only with those problems which cannot possibly be avoided, and putting off everything else until a later date).

If we are serious in our rhetorical commitment at once to enlarge and to strengthen the Community, then we must be far more ambitious in translating the rhetoric into reality.

Impact of Enlargement on
Community Policies



CONCLUSIONS—WORKING GROUP B

To summarise in 20 minutes the proceedings of a Colloque which has covered such a vast subject is a very difficult task. My comment is devoted to the economic issues, which is an advantage, because an academic economist can speak rather more plainly than those who are more involved in the politics of Enlargement. Even political scientists and experts in international relations tend to be so close to governments and politicians that they become very cautious in what they say. Objective analysis is a little easier on the economic issues.

The political decision has already been made. This is important because if the economic consequences of Enlargement had been analysed in advance of taking the political decision to accept the new Members, that decision might never have been made. Certainly many serious economic problems have emerged in the course of the discussions; there are nevertheless good reasons for believing that we should not be too pessimistic about the economic effects of Enlargement.

One of the greatest difficulties is that we have to operate in a situation of uncertainty and ignorance when considering a change of such magnitude and ramifications as integrating into the European Community three new Member countries, each with its unique economic structure and problems. The three economies are quite different in size and structure, and the problems that arise in each of them, and that they create for the Community, vary considerably. It is inevitable that there should be uncertainty, but it should not be exaggerated, since there are many clues to guide our forecasts of the likely outcome. The experience of the original

integration of the Community of Six is available, with its example of a long transitional period, and a good deal can be learned by studying what happened from 1958 onwards. Secondly, there is the experience of the first Enlargement of the EEC in 1973, and even more can be learned by studying what economic adjustments were anticipated before that event, and how matters have actually developed during the five year transitional period.

Economists can also reduce uncertainty in a number of areas by making a number of simplifying assumptions and extrapolating from existing data. A good example of this method was the interesting paper of Professor Abad, who estimated the net budgetary costs of Enlargement for the Applicants and for the Community on the basis of existing policies. This kind of exercise is most helpful in clarifying some immediate prospects, and above all it is concrete, even if its scope is limited. Other papers drew attention also to the existing structure of Community policies, and extrapolated the consequences if the Applicants were to be fitted into those (unchanged) structures. But of course, the results of such exercises are highly sensitive to the assumptions that are made. Whereas Professor Abad calculated that the rate of value added tax needed to balance the Community's Budget would be 0.8 per cent in the Enlarged Community, Professor Van den Bempt, on different assumptions, concluded that it might be necessary to increase the VAT rate above 1.0 per cent. So differences of judgement can arise even on relatively restricted questions of estimating budgetary effects, such is the uncertainty in which all studies have to be made.

The budgetary effects are, in economic terms, though perhaps not in political importance, only the tip of the iceberg of the full economic effects of Enlargement. A much broader and deeper analysis is required, of the re-structuring of the economies of the Applicants, and of the adaptation of the economies of the existing Members in order to absorb the three Mediterranean countries within the EEC. A number of economic analyses were made of the probable effects on the Applicants in the first round of Enlargement. These should be studied, and attempts made to apply similar methods in analysing the probable effects on the new Applicants. However, it will be necessary to bear in mind the immense difficulty of such studies in arriving at firm conclusions. To take one outstanding example of the difficulty of making firm estimates, even in the relatively simple matter of the effects on the price level in just one sector of the economy; in 1970 the UK Government calculated that the effect of Membership on the level of food prices to the con-

sumer, by the end of the transitional period, might be an increase of about 25 per cent. The following year a second official White Paper revised this estimate down to 12 per cent. And, of course, the ultimate outcome, for many reasons that could not have been foreseen at that time, has been different from either of these estimates. Thus, while economists should attempt to make this kind of estimate, it is important that they, and the politicians they advise, should always be aware of the uncertainty of estimates even in individual sectors. This implies, naturally, that forecasting the more complex macro-economic changes is even harder.

The economic environment in which the second Enlargement will take place is, on account of rapid developments in world production and trade, much more unstable than that in which the Community expanded from Six to Nine. This makes the second Enlargement in many ways more difficult than the first, at least in prospect, since the first Enlargement was negotiated during years when the assumption of rapid and continuous growth of the industrial economies still held good. In particular, the position has changed for the worse in that there is now in the Nine a much higher level of unemployment, and the prospect, according to virtually unanimous forecasts, that this high level will persist for many years. This has already created, and will in future intensify, a marked sensitivity in the EEC countries to the changes in trade flows and to the labour movements which are anticipated following Enlargement. So the economic atmosphere within the Community is more adverse to absorbing the new Members than it was at the time of the first Enlargement. On the side of the Applicants also, the position appears less favourable. The second-round Applicants are poorer; their economies are less stable; and they are industrially less developed than the first-round Applicants. Nevertheless, it would be wrong to be too depressed by their prospects, for there is also some encouraging evidence. Greece and Spain, and to a lesser extent Portugal, have had very encouraging rates of economic growth, and especially rates of growth of industrial production, over the past decade or more. They have in fact been catching up quite rapidly, and there are grounds for expecting that this process will continue. Thus, they may not find it so difficult to adjust to the Community as may appear merely from comparing their existing relative levels of income per capita.

The three Applicants already have a high level of trade relative to their GNPs, and a very high proportion of their total trade is with the EEC, about the same proportion as that of France, Germany or

Italy, and higher than that of the UK. There is also a high degree of interdependence in respect of factor movements. Movement of workers from the Mediterranean countries into northern Europe has been a major economic phenomenon in the 1950s and 1960s. It has both contributed to the economic development of the Applicant countries, and been an essential component in maintaining economic growth in EEC Member countries during periods of labour shortage. Professor Van den Bempt described in detail in his paper the many capital flows from the EEC to the Applicants over recent years, including short-term aid, medium-term balance-of-payments' assistance, and longer-term capital provided through the European Investment Bank. There is thus a high level of economic interdependence between the Applicants' economies and the Community, which is not surprising, given the geographical location of the Applicants, the Association between Greece and the Community since 1962, and Portuguese membership in the EFTA after 1960, with its consequence of a free trade agreement with the EEC after the first Enlargement.

A specific and serious aspect of the wider economic environment in which this second Enlargement will take place is the pressure of competition from developing countries outside Europe, and from some in Eastern Europe, for markets in the EEC. These countries are not applying for Membership, but they apply substantial political pressure on the Community to improve the access to its markets for their products, and they are particularly concerned, in the present state of the world economy, that benefits to the Applicants should not be bought at the cost of poorer access for themselves. In the original formation of the Community of Six, and in the Enlargement to Nine in 1973, the problems of third countries were apparent and were met by negotiations leading to various concessions. It is inconceivable that the European Community could fail to make similar adjustments towards third countries in connection with the present round of negotiations on the second Enlargement. The economic interests of other countries in Europe, and in the Mediterranean, already impinge on the Community; they will continue to do so in future, and will have to be met by appropriate adjustments from time to time. These adjustments could imply further costs of Enlargement for the existing Members.

In discussing all these issues, the second Enlargement should not be assumed to be, in the current jargon, a 'zero-sum game'. There will be costs as well as benefits, but they will not cancel out so that there is no overall net benefit to the countries involved at the end of

the day. On the contrary, there should be gains, from the removal of barriers to trade and from wider economic cooperation, available for distribution both to the Applicants and to the existing Members of the Community. This general presumption must be kept in mind especially when concern is expressed about the immediate financial burdens of Enlargement, and how these burdens should be shared.

Dynamic effects, in particular, may be expected in the Applicant economies, and these need to be analysed much more fully than was possible in this Colloque. At the same time the example of the first Enlargement introduces a note of caution about assuming that favourable dynamic effects will come about automatically. Great emphasis was placed in the UK on the economic benefits to be derived from wider competition and economies of scale within the wider market. In the event the economic wisdom of the UK decision to join the EEC has not been confirmed as decisively as was hoped and expected, though the decision to join was still the right one. For a number of reasons (which have nothing to do with the Community, though the Community tends to be blamed in some quarters) the British economy did not adapt itself at all well in order to exploit the potential dynamic benefits of membership. The lesson is that the Applicant countries cannot merely rely on some assumed dynamic benefits of membership, but that they must pursue active policies, before and after accession, to ensure that they achieve these favourable developments in their economies. Dr. Fitzgerald in his opening speech to this Colloque drew attention to the careful study and preparation which the Irish Government made of industrial adaptation to Community Membership. Professor Quinn also referred in the more detailed discussions in Working Group B to the advantages the new Applicants would derive from studying, and emulating with suitable modifications, the policies of industrial adaptation which brought about such a vast transformation in Irish industry, both before Accession and during the transitional years.

This leads on to a final comment on a politically delicate subject. There are conflicting views about the desirability or the necessity of changing existing EEC policies to meet the needs of the Applicants. There is a tendency among the existing Members, when it is suggested that certain policies will have to be altered, to take up an entrenched position and insist on the maintenance of the *acquis communautaire*. The economists examined some of the issues that could arise, for example in respect of the adaptation of the Common Agricultural Policy in discussing the paper by Professor Marsh. It

became apparent that it is impossible to support a simple extension of the existing policy in its present form to the agricultural sectors of the new Mediterranean Members. There will certainly have to be substantial adjustments within the policy to meet both the problems arising from the particular structures of agricultural production in the Applicants, and their low levels of agricultural productivity. Indeed, such adjustments are already under way, in anticipation of Enlargement, in the introduction of new measures to assist French and Italian Mediterranean farmers.

To conclude: great economic problems are raised by the decision to enlarge the European Community to the South. However, there is good reason to be optimistic that they can be resolved if there is a firm will to face up to them realistically, and if the difficulties of hard and protracted negotiations are not allowed to divert attention from the economic, as well as political, benefits that will accrue in the future.

LISTE DES PARTICIPANTS

- ABAD, Mariano. Professeur, Université d'Oviedo, Apartado 172, E — Gijon.
- ABRIL, Eduardo. Conseiller financier, Mission d'Espagne auprès des CE, Rue de la Loi 25, B — 1040 Bruxelles.
- ACACIO v. OLIVEIRA, F. Commercial Attaché, Mission of Portugal, NL — Den Haag.
- ADINOLFI, Constanza. Administrateur, DG « Relations extérieures », Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, Berl. 4-104 A, B — 1049 Bruxelles.
- ADRIAENSSEN, Jan. Ministre plénipotentiaire, Rue Émile Claus 24, B — 1050 Bruxelles.
- AIRES CORREIA, Augusto. Conseiller économique, Mission du Portugal auprès des CE, Boulevard de l'Impératrice 66, B — 1000 Bruxelles.
- AKYOL, Nihat. Premier Secrétaire, Délégation permanente de Turquie auprès des CE, Avenue Louise 479, B — 1050 Bruxelles.
- ALBA FUSTER, Pedro. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ALCANTARA, Manuel. Chercheur, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ALFARO LASSALA, Paloma. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ALTING von GEUSAU, Frans A.M. Professor Law of International Organizations, Director, John F. Kennedy Institute, Hogeschoollaan 225, NL — Tilburg.
- ALVAREZ GOMEZ-PALLETE, José Maria. Conseiller pour les Questions douanières, Mission d'Espagne auprès des CE, Avenue Parmentier 164, B — 1150 Bruxelles.
- ANASTOPOULOS, Jean. Ministère de la Coordination, Plateia Syntagmatos, GR — Athènes.

- ANTOINE-GREGOIRE, Jean-Louis. Chercheur, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ARMERO, Coloma. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ARRIENS, Jan. Diplomat, Australian Mission to the EC, Avenue des Arts 51-52, B — 1040 Bruxelles.
- ASBEEK BRUSSE, Boy. Hoofdadministrateur, Delegatie voor de uitbreiding Portugal en Spanje, Kommissie van de Europese Gemeenschappen, Wetstraat 200, B — 1049 Brussel.
- ASSELMAN, René. Afgevaardigd Lid van het Comité van Beheer, Generale Bankmaatschappij, Vlamingstraat 58, B — 8000 Brugge.
- ASSIMAKOPOULOU, Maria. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- AVERY, Graham. Member of the President's Cabinet, Commission of the European Communis, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- BAERT, Hendrik. Assistent, Seminarie Internationale Economie, Rijksuniversiteit Gent, Ardooiesteeweg 95, B — 8800 Roeselare.
- BALSALOBRE OLIVA, Joaquin. Étudiant, C/Lagasca 80, E — Madrid 1.
- BANDINELLI, Patrizia. Fonctionnaire, Conseil de l'Europe, F — 67000 Strasbourg.
- BARACK, Boaz. Researcher, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- BARAMATIS, Paschalis. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- BARREIROS, Manuel. Premier Secrétaire, Mission du Portugal auprès des CE, Boulevard de l'Impératrice 66, B — 1000 Bruxelles.
- BASSOLS, Raimundo. Ambassadeur, Chef de la Mission d'Espagne auprès des CE, Rue de la Loi 23-27, B — 1040 Bruxelles.
- BASTRUP-BIRK, Henriette. Fonctionnaire, Ministère des Affaires étrangères, Slettevang 6, DK — 2970 Hørsholm.
- BECK, Barbara. Journalist, The Economist, St. James's Street 25, GB — London SW1.
- BENAVIDES, Pablo. Conseiller d'Ambassade, Mission d'Espagne auprès des CE, Rue de la Loi 23-27, B — 1040 Bruxelles.
- BERGMAN, Jan. Rijksambtenaar, Ministerie van Landbouw en Visserij, Bezuidenhoutseweg 73, NL — Den Haag.
- BIEHL, Dieter. Professor, Technische Universität Berlin, Uhlandstrasse 4-5, D — 1000 Berlin.
- BODENSEN, Niels. Head of Section, Ministry of Foreign Affairs, Stormgade 12, DK — 1470 København K.
- BOLUDA BAYONA, Maria Teresa. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- BRAITHWAITE, Rodric. Counsellor, HM Diplomatic Service, Permanent Representation of the UK to the EC, Rond-Point Schuman 6, B — 1040 Bruxelles.

- BRESSAND, Albert. Chargé de Mission, Centre d'Analyse et de Prévision, Ministère des Affaires étrangères, Quai d'Orsay 37, F — 75007 Paris.
- BRUNO, Anne-Marie. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- BUCK, Karl-H. Wissenschaftlicher Assistent, Institut für Politik und Wissenschaft, Universität Tübingen, Brunnenstrasse 30, D — 74 Tübingen.
- BUISSART. Juriste réviseur, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- BURGIO, Mario. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Rue Archimède 25, Bureau 3-3, B — 1040 Bruxelles.
- BURNS, Brigid. Researcher, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- CALANDRE, Cristina. Banco Exterior de Espana, Servicio de Estudios Económicos, C/Cedaceros 11 — 3º, E — Madrid-14.
- CALAVROS, Grigorios. Avocat à la Cour d'Athènes, Assistant à l'Université d'Athènes, Collaborateur scientifique à l'Institut hellénique de droit international et étranger, Heiglhofstrasse 76/0-05, D — 8000 München 70.
- CALOGEROPOULOS-STRATIS, Spyros. Professeur d'université, Rue Hérodoté 10, GR — Athènes 139.
- CALVETE ALVAREZ DE ESTRADA, Eduardo. Consejo Superior de Camaras de Espana, Avenue Tervuren 36, B — 1040 Bruxelles.
- CALVO-SOTELO, Leopoldo. Ministre pour les relations avec les Communautés européennes, E — Madrid.
- CANADAS, Antonio. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- CAPORALE, Charles. Chef de Division, DG « Relations extérieures », Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, Berl. 4-103 A, B — 1049 Bruxelles.
- CARNIAUX, Hubert. Directeur, Délégation Fiat pour la CEE, Avenue Louise 137, Bte 4, B — 1050 Bruxelles.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. Professeur de Droit international, Université Autonome de Madrid, Raimundo Fernandez Villaverde 59, 9º dcha, E — Madrid-3.
- CARROLA GOMES, Manuel. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- CASANOVA, Luis Javier. Directeur, Sous-Direction générale des Organismes d'Intégration européenne, Ministère des Affaires étrangères, Plaza de la Provincia 1, E — Madrid-12.
- CASAS, Francisco Javier. Avocat, Vice Secrétaire général, Office espagnol pour l'Émigration, Ministère du Travail, Paseo Rosales 44, E — Madrid-8.
- CASAS, Manuel. Student, Avenue des Pins Noirs 6, B — 1150 Bruxelles.
- CAVANAGH, Charles. Conseiller économique, Commission des Commu-

- nautés européennes, Rue de la Loi 200, Berl. 6/112, B — 1049 Bruxelles.
- CHARALAMBOPOULOS, Georges. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- CHARLIER, Benoît. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- CHAUMONT, Paul. Director, Governmental Affairs, Ford of Europe Inc., Boulevard de la Woluwe 2, B — 1150 Bruxelles.
- CHEVALLARD, Francine. Économiste, Délégation générale du Québec, Rue de la Loi 56, B — 1040 Bruxelles.
- CHRISTOYANNOPOULOS, Athanassios. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- CIANCIO, Antonio. Directeur, Service de Traduction et de Documentation, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- CINTRA, Maria da Graça. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- COLMENARES VALDES, Salvador. Inspector Financiero, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios fiscales, Casado del Alisal 6, E — Madrid-14.
- COLVIN, David. First Secretary, HM Diplomatic Service, Permanent Representation of the UK to the EC, Rond-Point Schuman 6, B — 1040 Bruxelles.
- COMBA, Adolfo. Fonctionnaire, Chef de Division, DG « Relations extérieures », Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, Berl. 4-92, B — 1049 Bruxelles.
- CONDE de OYA, Francisco. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- CONSTANCIO, Victor. Ministre des Finances et du Plan, Président de la Commission pour l'Intégration européenne, Ministère des Finances et du Plan, P — Lisboa.
- CONSTANTI, Lesvia. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- COOPER, Jeremy. Assistant of Economic Studies, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- COPPIETERS, Emmanuel. Directeur-Generaal van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Gewoon Hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen (RUCA), Kroonlaan 88, B — 1050 Brussel.
- CORDEIRO, Alexandre. Secção de Economia, Expresso, Rua Duque de Palmela 37, 2^o-D., P — Lisboa 2.
- COUVREUR, Philippe. Chercheur, Centre d'Études européennes, Université Catholique de Louvain, Avenue des Genêts 13, B — 1970 Wezembeek.
- CRISHAM, C.A. Lecturer, Secretary to the Editors, Common Market Law Review, Europa Instituut, Hugo de Grootstraat 27, NL — Leiden.

- CROSS, Marie T. First Secretary, Irish Embassy, Rue du Luxembourg 19, Bte 3, B — 1040 Bruxelles.
- DAGTOGLOU, Prodromos. Professor of Law, University of Athens, Hippocrates Street 33, GR — Athens 144.
- D'ANSEMBOURG, Charles. Chef de Division, Délégation de la Commission pour l'Élargissement, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, Berl. 4-120, B — 1049 Bruxelles.
- da SILVA FERREIRA, Antonio. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- Vicomte DAVIGNON, Etienne. Membre de la Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- DE BELDER, Hans. Diplomaat, Ambassaderaad, Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Gemeenschappen, Belliardstraat 62, B — 1040 Brussel.
- de BLOIS, M. Onderzoeksassistent, Europa Instituut, Leiden, Hugo de Grootstraat 27, NL — Leiden.
- de BUSTURIA, Daniël. Chef de la Délégation auprès des CE du Conseil supérieur Chambres Commerce et Industrie d'Espagne, Avenue de Tervuren 36, B — 1040 Bruxelles.
- DE COCK, Karina. Studente, Vlaamse Economische Hogeschool, Brussel, Nieuwelaan 46, B — 1820 Strombeek.
- DE HEYN, Henry. Journaliste, Presse VWD, Vereinigte Wirtschaftsdienste, Bulletin VWD-Europa, Square Plasky 92-94, Bte 11, B — 1040 Bruxelles.
- de LARGENTAYE, Hélène. Chargée d'études et de recherche, Chambre de Commerce et d'Industrie, Avenue de Friedland 27, F — 75008 Paris.
- DE LA RIVA, Francisco. Inspector financiero y tributario, Ministerio de Hacienda, Alcalá 5, E — Madrid-14.
- DELAUNAY, Dominique. Chercheur, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- DELDAELE, Marcel. Directeur, Bank van Brussel Lambert, Zetel Brugge, Markt 18, B — 8000 Brugge.
- de LEMOS, R. Conseiller, Mission du Portugal auprès des CE, Boulevard de l'Impératrice 66, B — 1000 Bruxelles.
- DELOZ, Maurice. Bestuursdirecteur, Algemene Directie van het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek, Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur, Lange Herentalsestraat 116, B — 2000 Antwerpen.
- DEMA, Panagiota. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- de MONTBRIAL, Thierry. Chef du Centre d'Analyse et de Prévision, Ministère des Affaires étrangères, Quai d'Orsay 37, F — 75007 Paris.
- de NORMAN d'AUDENHOVE, Philippe. Chef de Cabinet adjoint, International Chamber of Commerce, Cours Albert 1^{er} 38, F — 75008 Paris.
- DENTON, Geoffrey R. Director, Federal Trust for Education and

- Research, London, Professor and Director of Economic Studies, College of Europe, Oakhill Avenue 11, GB — London NW3.
- de RUEDA ESCARDO, Guillermo. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- de SELYS, Gérard. Journaliste, RTB, Cité de la RTB, Canal 21, Loc. 3J9, Boulevard Reyers, B — 1040 Bruxelles.
- de SIQUEIRA FREIRE, Antonio. Ambassadeur, Chef de la Mission du Portugal auprès des CE, Boulevard de l'Impératrice 66, B — 1000 Bruxelles.
- de WERGIFOSSE, Yvonne. Secrétaire général, Ligue européenne de Coopération économique, Avenue de la Toison d'Or 1, Bte11, B — 1060 Bruxelles.
- DEWOST, Jean-Louis. Directeur général, Service juridique, Conseil des Communautés européennes, Rue de la Loi 170, B — 1048 Bruxelles.
- D'HAESE, Christiane. Étudiante, Institut de Droit européen, Avenue Brugmann 2 B, B — 1060 Bruxelles.
- DIAS, Jorge. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- DIAZ, German. Directeur, Bureau de l'Agence de Presse espagnole EFE, Boulevard Charlemagne 1, B — 1041 Bruxelles.
- DORAN, P.F. Head European Studies Department, The National Institute for Higher Education, IRL — Limerick.
- DORFMANN, Michel. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- DOUTRE, Jean-Pierre. SOPEXA, Ministère de l'Agriculture français, Stagiaire, DG « Agriculture », Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- DUCHATEAU, Pierre. Directeur, DG « Relations extérieures », Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, Berl. 4-100, B — 1049 Bruxelles.
- DUCHÊNE, Louis-François. Professor, Director, Centre for Contemporary European Studies, University of Sussex, Powis Villas, GB — Brighton BN1 3HD.
- DUFF, John F. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- DUPIN, Yves. Secrétaire général adjoint, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie Midi-Pyrénées, B.P. 32, F — 31700 Blagnac.
- DUREN, Jean. Fonctionnaire, DG « Recherche et Documentation », Parlement Européen, Centre Européen du Kirchberg, L — Luxembourg.
- ECKERT, Marianne. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- EHLERMANN, Claus-Dieter. Directeur général, Service juridique, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- ELLIOTT, David. Councillor, HM Diplomatic Service, Permanent Representation of the UK to the EC, Rond-Point Schuman 6, B — 1040 Bruxelles.

- ELMERKJAER, Jens H. Étudiant, C/o Dekker, Da Costakade 118, NL — Amsterdam.
- EVRIGENIS, Dimitrios. Professeur, Séminaire de Droit international privé et de Droit comparé, Université de Thessalonique, GR — Thessalonique.
- FALKENTHAL, Günther. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- FERNANDEZ NAVARRO, Amalia. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- FEVRE, Jean-Marie. Doktorand, Universität zu Köln, Bonnerstrasse 71, D — 4040 Neuss.
- FISCHER, Robert. Conseiller juridique, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- FITZGERALD, Garret. Leader of Fine Gael, The Dail, Leinster House, Kildare Street, IRL — Dublin 2.
- FLIONI, Alexandra. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- FORDHAM, John. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- FORESTI, Paolo. Conseiller, Représentation permanente d'Italie auprès des CE, Rue de la Loi 74, B — 1040 Bruxelles.
- FORMAN, John. Conseiller juridique, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- FOURNIER, Antonio. Ministre-Chef adjoint de la Mission d'Espagne auprès des CE, Avenue de la Faisanderie 17, B — 1150 Bruxelles.
- FRAGISKOS, Virginia. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- FRECHETTE, Louise. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- GADIS, Charles. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- GANTOIS, Oswald. Student, Europa College, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- GARCIA DONORO, Pilar. Économiste, Technicien de l'Administration civile de l'État, Ministère de l'Économie, C/Comandante Zorita 6, 3^o-I, E — Madrid-20.
- GARGANAS, Maria. Attorney, Special Adviser, Ministry of Coordination, Plateia Syntagmatos, GR — Athens.
- GEORGEL, Jacques. Professeur, Istituto Universitario Europeo, Badia Fiesolana, Via dei Roccettini 5, I — 50016 San Domenico di Fiesole (Firenze).
- GILSDORF, Peter. Conseiller juridique, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- GLAESNER, Hans-J. Directeur général du Service juridique, Conseil des Communautés européennes, Rue de la Loi 170, B — 1048 Bruxelles.

- GLATZ, Hanns. Governmental Affairs Associate, Ford of Europe Inc., Avenue de la Tanche 2, B — 1060 Bruxelles.
- GOBBE, Marie-Louise. Administrateur de Société, Avenue de l'Arbalète 49, B — 1170 Bruxelles.
- GOLDSTEIN, Daniel. Journaliste, Rue M. Lindekens 10, B — 1150 Bruxelles.
- GOLZNE, Anne. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- GOMEZ AVILES, Fernando. Fonctionnaire, Rue de la Loi 23, B — 1000 Bruxelles.
- GOSSES, Sjoerd. Hoofd, Bureau EEC, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Plein 23, NL — Den Haag.
- GRAYSON, David. Student, Institute for European Studies, Square des Latins 57, B — 1050 Bruxelles.
- GRAZIOSI, Adriano. Conseiller pour les Relations extérieures, Comité économique et social des CE, Rue Ravenstein 2, B — 1000 Bruxelles.
- GUERRERO COLOMAR, Ricardo. Ingeniero industrial, Jefe negociado de Estudios de la Industria, Dirección General de Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Plaza San Juan de la Cruz s/n, E — Madrid-3.
- GUIOT, Chantal. Étudiante, Venelle des Acers 7, B — 1300 Wavre.
- GUTH, René. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- HADJIPETROU, Christine. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- HAINDL, Elisabeth. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- HARAN, E.P. Directeur, Division du Marché Commun au Ministère des Affaires étrangères, IL — Jerusalem.
- HARITOS, Anne. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Rédacteur des publications en langue grecque, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- HAYES, Eric. Member of Cabinet of Mr. C. Tugendhat, Commission of the European Communities, Rue de la Loi 200, Berl. 13/84, B — 1049 Bruxelles.
- HEIMPEL, Christian. Direktor, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Fraunhoferstrasse 33-36, D — 1000 Berlin.
- HENESTROSA, Diego. Sous-Directeur, Banque Hispano Americano, Serrano 47, E — Madrid.
- HERREMAN, Inneke. Assistante des Études administratives, Secrétaire général du Colloque, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- HILBERT, Lothar Wilfried. Professor, Seminar für Zeitgeschichte, Universität Tübingen, Wilhelmstrasse 37, D — 7400 Tübingen.
- HILLEBRAND, Wolfgang. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Fraunhoferstrasse 33-36, D — 1000 Berlin 10.

- HILLENBRAND, Martin J. Director-General, Atlantic Institute for International Affairs, Rue de Longchamp 120, F — 75116 Paris.
- HJERTONSSON, Ulf. First Secretary, Swedish Ministry for Foreign Affairs, Box 1621, S — 103 23 Stockholm 16.
- HODAC, Ivan. Assistant of Economic Studies, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- HOLO, Henrik F. Ministre conseiller, Ambassade Royale de Norvège, Rue Archimède 17, B — 1040 Bruxelles.
- HORBACH, Hans. Student, Europa College, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- HUYGENS, Clementine. Studente Europees Recht, Vrije Universiteit Brussel, Verbondstraat 106, B — 2000 Antwerpen.
- INEZ FERNANDES, Luiz. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- INFANTE, Sergio. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- IOAKIMIDIS, Apostolos. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- IOAKIMIDIS, P.C. Varvaki Street 30-34, GR — Athens 702.
- IPPOLITO, Giulio. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- JACQUEMIN, Alexis. Président, Institut des Sciences économiques, Université Catholique de Louvain, Professeur, Collège d'Europe, Rue du Village 33, B — 1302 Dion-Valmont.
- JAMAR, Jimmy. Attaché au Rectorat, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- JAMIN, Roselyne. Analyste-documentaliste, Rue de Toulouse 22, B — 1040 Bruxelles.
- JANSSENS, Thierry. Assistant des Études juridiques, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- JIRANEK, Slavomir. Maître-Assistant, UER d'Économie, Université de Picardie Amiens, Boulevard de Bapaume 199, Résidence Fleurie Les Lilas, F — 80000 Amiens.
- JONSSON, Christina. Economic Reporter, Svenska Dagbladet, S — 105 17 Stockholm.
- KAMBALOURIS, Nicolas. Ambassadeur, Représentant permanent de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe, Rue du Maréchal Joffre 9, F — 67000 Strasbourg.
- KARABETSI, K. Secrétaire d'Ambassade, Ministère des Affaires étrangères, Rue Zalokosta 2, GR - Athènes.
- KATZENSTEIN, Liora. Étudiante, Institut des Hautes Études Internationales, Ch. Briquet 18, CH — 1209 Genève.
- KAVVADA, Georgette. Avocate au Barreau d'Athènes, Rue du Marteau 53, B — 1040 Bruxelles.
- KELLENBERGER, Jakob. Secrétaire d'Ambassade, Mission suisse auprès des CE, Rue de la Loi 102, Bte 3, B — 1040 Bruxelles.

- KIENLIN, C. Stagiaire, Commission des Communautés européennes, Avenue du Castel 9, B — 1150 Bruxelles.
- KINCH, Noline. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- KLASSEN, John. First Secretary, Canadian Mission to the EC, Rue de Loxum 6, B — 1000 Bruxelles.
- KLEIN, Horst. Vorsitzender des Vorstands der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Adickesallee 40, D — 6000 Frankfurt/Main.
- KNEITINGER, Hedwig. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- KNÖBL, Maria. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- KOLOTOUROU, Vassiliki. Assistante des Études juridiques, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- KONTOGEORGIS, George. Minister in Charge of Relations with EC (Greek Government), Ministry of Coordination, Syntagma Square, GR — Athens.
- KORMOSS, I.B.F. Professeur, Directeur de la Section cartographique, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- KOSCHMANN, Klaus. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- KOSMIDER, Tomasz. Attaché économique, Ambassade de Pologne, Avenue de l'horizon 18, B — 1150 Bruxelles.
- KOVAR, Robert. Professeur, Université des Sciences juridiques, politiques et sociales, Strasbourg, Professeur, Collège d'Europe, Rue de Londres 9, F — 67000 Strasbourg.
- KOZUSNIK, Anton. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- KRAMER, Heinz. Member of Research Staff, Stiftung Wissenschaft und Politik, Haus Eggenberg, D — 8026 Ebenhausen/Isartal.
- KRAMER FERRE, Andres. Journaliste, Agencia Pyresa, Boulevard Brand Whitlock 84, B — 1200 Bruxelles.
- KRÖHNE, Gisela. Europa-Referent, Arnoldstrasse 6, D — 4 Düsseldorf 30.
- LAMBADARIOS, Costas. Legal Advisor, Voulis Street 7, GR — Athens 125.
- LAMBADARIOS, Dimitris. Legal Advisor, Voulis Street 7, GR — Athens 125.
- LAMBRINOU, Panayota. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- LANGELAND, Arne. Deputy Secretary-General, European Free Trade Association, Rue de Varembe 9-11, CH — 1211 Genève 20.
- LANGER, Margarita. Étudiante, Avenue des Cerisiers 132, B — 1200 Bruxelles.

- LARNAUDIE de FERRAND, Xavier. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- LECHUGA JIMENEZ, Eduardo. Economist, Rue des Confédérés 138, B — 1040 Bruxelles.
- LECLEIR, Luc A. Secrétaire général du Conseil des Communes d'Europe/Belgique, Boulevard Charlemagne 30, B — 1040 Bruxelles.
- LECLERCQ, Jan. Attaché EVI — Socialistische Standpunten, Keizerslaan 13, B — 1000 Brussel.
- LEONARD, Michel. Chercheur, Centre d'Études européennes, Université Catholique de Louvain, Halles universitaires, Place de l'Université 1, B — 1348 Louvain-la-Neuve.
- LEWINGTON, Jennifer. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- LEZZI, Pietro. Parlamentare, Discesa Gaiola 8, I — Napoli.
- LIBBRECHT, Emmanuel. Coordonnateur Intégration européenne, Nestlé SA, CH — Vevey.
- LINDBLAD, Anders. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- LINEL, Benoît. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- LITTLE, Reeihald. Étudiant, Institut des Hautes Études Internationales, Avenue de Budé 22, CH — 1209 Genève.
- LLANOS ARAMBURU, Fernando. Conseil Supérieur Chambres Commerce et Industrie de l'Espagne, Avenue Tervuren 36, B — 1040 Bruxelles.
- LOECKX, Renilde. Diplomate, Konijnwarande 109, B — 1170 Brussel.
- LOFBERG, Costanza. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- LOHRMANN, Reinhard. Fonctionnaire international, Chemin de Roilbot 2, CH — 1292 Chambesey.
- LOPES SARAGGA LEAL, Pedro Manuel. Étudiant-stagiaire, Rua Lopo Infante 2, P — Lisboa-3.
- LOPEZ-CUESTA, Teodoro. Recteur, Universidad de Oviedo, E — Oviedo.
- LOPEZ MAJANO, Bernardo. Ingénieur en Mines, Av. Generalísimo 60-6, E — Madrid-16.
- LORIAN, Dan. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- LORY, Marie-Joseph. Professeur, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- LUKASZEWSKI, Jerzy. Recteur, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- MAAREK, Gilles. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- MAGGIONI, Luigia. Fonctionnaire, Cour de Justice des Communautés européennes, Plateau du Kirchberg, L — Luxembourg.
- MANZANO, Antonio. Economista, Centro de Documentación de Comercio Exterior, Ministerio de Comercio, C. Almagro 34, E — Madrid-4.

- MARSH, John S. Professor, Agricultural Economics, University of Aberdeen, School of Agriculture Building, GB — Aberdeen AB9 1UD.
- MARTINEZ-CORRECHER, Jaime. Étudiant, Université Catholique de Louvain, Ambassade d'Espagne, Rue de la Science, 19, B — 1040 Bruxelles.
- MARTINEZ CUADRADO, Miguel. Professeur, Université de Madrid, Av. Generalísimo 84, E — Madrid-16.
- MATHIAS, Marcello. Deuxième Secrétaire, Mission du Portugal auprès des CE, Boulevard de l'Impératrice 66, B — 1000 Bruxelles.
- MATHIJSEN, Pierre. Directeur général, DG « Politique régionale », Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- MATHIOPOULOS, Basil. Journaliste, Ippendorferallee 11, D — 53 Bonn.
- MAZARAKIS-AENIAN, Jean. Conseiller de Presse, Ambassade de Grèce, Avenue de Cortenberg 71, B — 1040 Bruxelles.
- MAZZA, Giuseppina. Analyste-documentaliste, Rue de Toulouse 22, B — 1040 Bruxelles.
- Mc LAUGHLIN, Diarmid. Director, Secretariat of the EEC Economic and Social Committee, Rue Ravenstein 2, B — 1000 Bruxelles.
- MESA BASAN, José Antonio. Attaché social, Mission d'Espagne auprès des CE, Rue de la Loi 23, B — 1040 Bruxelles.
- MICHAEL, Holger. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- MICKLINGHOFF, F. Conseiller juridique, Santhorstlaan 33, NL — Wassenaar.
- MIRANDA, Jorge. Membre de la Commission Constitutionnelle, Professeur de Droit, Rua Tenente-Coronel Ribeiro dos Reis 14-11^e-esq., P — Lisboa-4.
- MOLINA DEL POZO, Carlos. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- MONTAMAT FELIP, Montserrat. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- MONTOLIU, Carlos. Abogado, Calle Samaria 2, E — Madrid-9.
- MORAITINIS-PATRIARCHEAS, Pericles. Stagiaire-avocat, Rue Spartis 18, Pl. Amerikis, GR — Athènes 823.
- MORAN, Fernando. Diplomate, Capitán Haya 56, E — Madrid-20.
- MORAN CALVO-SOTELO, Fernando. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- MORENO, Jose Angel. Banco Exterior de Espana, Servicio de Estudios Económicos, C/Cedaceros 11-3^o, E — Madrid-14.
- MOUFANG, Rainer. Étudiant, Institut des Hautes Études Internationales, Cité Universitaire, Avenue de Miremont 26, CH — 1206 Genève.
- MOYANO BONEL, Alberto. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- MÜLLER, Peter. B.P. 8400, Kinshasa, Zaïre.

- MUNOZ BETEMPS, Carlos. Directeur adjoint, Institut National d'Industrie, Plaza de Salamanca 8, E — Madrid.
- NANJUNDAIYA, Bhyrappa. Counsellor, Indian Embassy, Avenue Molière 129, B — 1180 Bruxelles.
- NATALI, Lorenzo. Vice-Président, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- NIEHE, Eric F. Ch. Premier Secrétaire, Représentation des Pays-Bas auprès des CE, Rue Belliard 62, B — 1040 Bruxelles.
- NIETO MARQUEZ, Vicente. Stagiaire, Commission des Communautés européennes, Valderrodrigo 34, E — Madrid-35.
- NOELKE, Michael. Journaliste, Rue des Mélèzes 19, B — 1050 Bruxelles.
- NOSOW, Irene F. Economist, Victoria Terrace 13, GB — Leeds 3.
- OLMI, Giancarlo. Directeur général adjoint, Service juridique, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- ORDUNA OTERO, Santiago. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- OVADIAS, Lucy. Étudiante, Avenue de Breteuil 3, F — 75007 Paris.
- PAKLONS, Leons L. Directeur administratif, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- PANOUSSIS, Loucas. Attaché de Presse, Ambassade de Grèce, Rue de la Longue Haie 2, B — 1050 Bruxelles.
- PAPADIMITRIOU, Anthony. Student, Law School, University of Athens, Xenocratous Street 48, GR — Athens 140.
- PAPADIMITRIOU, Irène. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- PAPAGEORGIOU, Efstathios. Economist, Department of Economic Research, Bank of Greece, P.O. Box 105, GR — Athens.
- PAPOUSAKIS, Charis. Stagiaire, Commission des Communautés européennes, Rue Scailquin 35, B — 1030 Bruxelles.
- PECCI, Giovanni. Professeur, Université de Bologna, Institut des Sciences économiques, Université Catholique de Louvain, Rue des Wallons 29, B — 1348 Louvain-la-Neuve.
- PEDREIRA PEREZ, Ricardo. Professeur, V. Rodriguez 8, E — Oviedo.
- PEETERS, Yolande. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- PEIKER, Peter. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- PEÑALOSA, Antonio. Stagiaire, Commission des Communautés européennes, Avenue des Nerviens 135, Bte 114, B — 1040 Bruxelles.
- PETRUCCI, Paolo Valerio. Stagiaire, Cabinet de M. le Vice-Président L. Natali, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- PITA WONENBURGER, Carlos. Avocat, Avenue d'Auderghem 95, B — 1040 Bruxelles.

- POLFER, Lydie. Administrateur, Groupe libéral et démocratique, Parlement Européen, Plateau du Kirchberg, L — Luxembourg.
- PONZ de LEON, Alessio. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- PORNSCHLEGEL, Thomas. Student, Wilskistrasse 56a, D — 1000 Berlin 37.
- PORTILLO, Joaquin. Journaliste, Giornale Ya, Diario de Barcelona, Avenue de Broqueville 261, B — 1200 Bruxelles.
- QUEVEDO DIEZ, Rosa. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- QUINN, Gerard. Professor of Economics, Economics Department, University College, Belfield, IRL — Dublin 4.
- QUINTIJN, Marc. Assistent, Seminarie voor Internationale Economie, Rijksuniversiteit Gent, Min. E. Rubbenslaan 15, B — 9140 Zele.
- RATANAPINYOWONG, Theera. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- RENBORG, Sten. Director, Economic and Social Affairs, Council of Europe, F — 67000 Strasbourg.
- REY, Brigitte. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- RIENMEYER, Catherine. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- RIVIERE MARTI, Juan. Délégué de l'Union d'Entreprises sidérurgiques espagnoles auprès des CE, Rue Père de Deken 24, B — 1040 Bruxelles.
- ROBOLOTTI, Ines. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- RODRIGUEZ-MOLINA, Jose Manuel. Conseiller agricole, Mission d'Espagne auprès des CE, Rue de la Loi 23-27, B — 1040 Bruxelles.
- ROMA DE ALBUQUERQUE, Luis. Chef-adjoint, Mission du Portugal auprès des CE, Boulevard de l'Impératrice 66, B — 1000 Bruxelles.
- ROMANELLI, Maria. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ROUCOUNAS, Emmanuel. Professeur agrégé, Université d'Athènes, Eleftheriou Venizelou 26, GR — Athènes 623.
- ROURKE, Grellan. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ROZET, Gérard. Administrateur, Commission des Communautés européennes, Avenue Jean-Pierre Carsoel 102, B — 1180 Bruxelles.
- SAAD, Walid Maciel Chaves. Économiste, Direction des Services d'Intégration économique, Ministère du Commerce, Rua Gregorio Lopes Lote 1522-4º, P — Lisboa-3.
- SAKKAS, Alexandre. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SALLANT HERRANZ, Angel. Conseiller industriel, Mission d'Espagne auprès des CE, Rue Gouvernementale 150, B — 1950 Kraainem.

- SAMONI, Catherine. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SANCHEZ, Luis Ignacio. Professeur adjoint de Droit international, Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Oviedo, E — Oviedo.
- SANCHEZ BUSTAMANTE, Diego. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SANCHEZ TERAN, Pablo. Premier Secrétaire, Mission d'Espagne auprès des CE, Avenue Bel Air 81, B — 1180 Bruxelles.
- SANTOS MONTEIRO, Paulo. Économiste, Stagiaire à la Commission des Communautés européennes, Étudiant à l'IEE de l'ULB, Rue Dautzenberg 43, Bte 20, B — 1050 Bruxelles.
- SCHALCK, Patrick. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SCHIEBLING, Monique. Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SCHIEBLING, Philippe. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SCHMIDT, Anémone. Étudiante, Institut des Hautes Études Internationales, Ch. Briquet 18, CH — 1209 Genève.
- SCHOLLES, Jeremy. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SEIDEL, Peter. Référendaire, Institut Max-Planck de Droit public comparé et de Droit international, Berliner Strasse 48, D — 6900 Heidelberg.
- SIDJIMKOV, Istilian. Deuxième Secrétaire, Ambassade de Bulgarie, Avenue Hamoir 58, B — 1180 Bruxelles.
- SILVESTRI, Stefano. Deputy Director, Istituto Affari Internazionali, Viale Mazzini 88, I — 00195 Roma.
- SIOTIS, Jean. Professeur, Institut des Hautes Études Internationales, CH — 1249 Dardagny/Genève.
- SKINNER, David. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SMITH, Louis. Professor, University College, IRL — Dublin.
- SMITH, Peter. Fonctionnaire, DG « Recherche et Documentation », Parlement Européen, Centre Européen du Kirchberg, L — Luxembourg.
- SOLBES, Pedro. Conseiller commercial, Mission d'Espagne auprès des CE, Rue de la Loi 23-27, B — 1040 Bruxelles.
- SPARRING, Åke. Director, Swedish Institute of International Affairs, Lilla Nygatan 23, S — 111 28 Stockholm.
- STAKHOVITCH, Alexandre. Directeur, DG « Relations extérieures », Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- STATHATOS, Stephane. Ambassadeur, Délégué permanent de la Grèce auprès des CE, Avenue de Cortenberg 71, B — 1040 Bruxelles.

- STAVRAKIS, Meletios. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- STEINERT, Marlis G. Professeur, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Avenue Adrien Jeandin 12, Apt. 3071, CH — 1226 Thônex-Ge.
- STENT, Christopher. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- STJERNBERG, Ingemar. Counsellor of Embassy, Swedish Delegation to the EC, Rond-Point Schuman 6, B — 1040 Bruxelles.
- STOUGAARD-ANDRESEN, Claus. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- STRANIERO-SERGIO, Germano. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- STRASSER, Daniel. Directeur général, DG « Budgets », Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- STUYCK, Jules. Instituut voor Handelsrecht, Tiensestraat 41, B — 3000 Leuven.
- SYNGELLAKI, Aphrodite. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- SZEMEREY, John. Journalist, Staff Courier of the Commission of the European Communities, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- THILL, Marc. Attaché d'Administration, Ministère d'État, Avocat, Rue Jean Chalop 18, L — Luxembourg.
- THIMANN, Hans-Georg. Representative of Deutsche Messe- und Ausstellungs-AG, Alberichstrasse 4, D — 5300 Bonn 2.
- TIMMERMANS, Christiaan. Hoogleraar Europees Recht, Juridisch Instituut, Rijksuniversiteit Groningen, Rode Weeshuisstraat 8, NL — Groningen.
- TOVIAS, Alfred. Chef de Travaux, Département d'Économie politique, Université de Genève, Rue de Candolle 2, CH — Genève.
- TRACY, Michael. Director, Secretariat-General of the Council of European Communities, Professor, College of Europe, Rue de la Loi 170, B — 1048 Bruxelles.
- TRAUTTMANSDORFF, Ferdinand. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- TRUELSEN, Theis. Premier Secrétaire d'Ambassade, Avenue de Sumatra 38, B — 1180 Bruxelles.
- TSANTEKIDOU, Eleni. Économiste, Délégation permanente hellénique auprès des CE, Rue Vergote 25, B — 1040 Bruxelles.
- TSIMARATOS, Jean-André. Fonctionnaire, Conseil de l'Europe, Rue de la Loi 155, B — 1040 Bruxelles.
- TSIMARATOS, Marie. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- TURIN, Michel. Journaliste, Revue Vision, Rue Taitbout 52, F — 75009 Paris.

- TZAVARA, E. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Avenue de Tervueren 1, B — 1040 Bruxelles.
- ULLRICH, Hartmut. Fonctionnaire, Commission des Communautés européennes, Rue F. Mélard 39, B — 1200 Bruxelles.
- VAN BESIEN, Jean-Paul. Adjunct-Adviseur Economische Directie, Verbond van Belgische Ondernemingen, Henri Liebrechtlaan 17, Bus 52, B — 1090 Brussel.
- VAN DAMME, Jacques. Professeur et Directeur des Études juridiques au Collège d'Europe, Professeur à la Vrije Universiteit Brussel, Juge au Tribunal de 1ère Instance de Bruges, Heidelaan 19, B — 8200 Sint-Andries.
- VAN DEN BEMPT, Paul. Directeur, Affaires budgétaires et financières, Commission des Communautés européennes, Professeur, Collège d'Europe, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- VAN DEN BULCKE, Daniël. Docent, Economische Hogeschool, Limburg, Professor, Europa College, Poomseersstraat 15, B — 9200 Wetteren.
- VAN DEN REECK, Marc. Assistent, Seminarie voor Toegepaste Economie, Rijksuniversiteit Gent, Universiteitsstraat 8, B — 9000 Gent.
- VAN DER SPREE, Daniel. Rijksambtenaar, Ministerie van Financiën, Turfberg 13, NL — Zoetermeer.
- VAN DESSEL, Peter. Student, Europa College, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- VAN EECKHOUTTE, Sylvia. Ridderstraat 11, B — 8000 Brugge.
- van HOOFF, Renée. Directeur, Interprétation-conférences, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- VAN HULLE, André. Directeur Belgische Boerenbond, Minderbroedersstraat 8, B — 3000 Leuven.
- VAN OFFELEN, Marion. Attaché au Cabinet du Ministre du Commerce extérieur, Avenue Dolez 41, B — 1180 Bruxelles.
- VANTOMME, Jacques. Secretaris-generaal, Jonge Europese Federalisten, Toulousestraat 47, B — 1040 Brussel.
- VAN VAERENBERGH, Luc. Staatsbeambte, Theresianenstraat 6, B — 9000 Gent.
- VERDONCK, Robert. Docent, Hoger Instituut voor Vertalers en Tolken, Gent, de Smet de Naeyerplein 16, B — 9000 Gent.
- VILARO GIRALT, Ramon. Journaliste, El Pais — Madrid, Square Chasseurs Ardennais, B — 1040 Bruxelles.
- von BÜLOW, Hans Joachim. Juriste, Deutscher Industrie- und Handelstag, Adenauerallee 148, D — Bonn.
- von WELCK, Curt-Nicolaus. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- WAELEBROECK, Michel. Professeur, Université Libre de Bruxelles, Avocat, Avenue Louise 341, B — 1050 Bruxelles.
- WALLACE, Joseph. Student, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.

- WALLACE, William. Deputy Director, Royal Institute of International Affairs, Director of the Symposium, College of Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- WATHELET, Pierre. Chef de Division, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- WENTURIS, Nikolaus. Associate Professor, Institut für Politikwissenschaft, Brunnenstrasse 30, D — 74 Tübingen.
- WESSELS, Wolfgang. Geschäftsführer, Institut für Europäische Politik, Stockenstrasse 1-5, D — 53 Bonn.
- WESTMAN, Ann Margret. Head of Section, Federation of Swedish Industries, Box 5501, S — 114 85 Stockholm.
- WILLEAUME, Eric. Secrétaire général, Banque de Paris et des Pays-Bas, Belgique, Boulevard E. Jacqmain 162, B — 1000 Bruxelles.
- WILLEMYNS, Luc. Kabinetsadviseur, Staatssekretariaat Sociale Zaken, Handelsstraat 44, B — 1040 Brussel.
- WILLMANN, Ingelore. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- WOLZFELD, Jean-Louis. Attaché de Légation, Rue de Roedgen 27, L — Luxembourg-Cessange.
- YATAGANTZIDIS, Panayotis. Avocat au Barreau d'Athènes, Rue Victor Hugo 95, B — 1040 Bruxelles.
- ZACHARIOU, Despina. Étudiante, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ZAOUSSIS, Maria. Étudiante-stagiaire, Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B — 1049 Bruxelles.
- ZARDI, Alfonso. Étudiant, Collège d'Europe, Dyver 11, B — 8000 Brugge.
- ZAVVOS, Georges. Stagiaire, Commission des Communautés européennes, Amalias 17, Neon Iraklion, GR — Athènes.

PUBLICATIONS OF THE COLLÈGE OF EUROPE
PUBLICATIONS DU COLLEGE D'EUROPE

(The following lists contain only those titles currently available):

(Les listes suivantes contiennent uniquement les titres disponibles):

CAHIERS DE BRUGES, NOUVELLE SÉRIE

3. BIRKE, Wolfgang : *European Elections by Direct Suffrage - A Comparative Study of the Electoral Systems used in Western Europe and their Utility for the Direct Election of a European Parliament*. Preface by Gerhard LEIBHOLZ. Leyde, Sythoff (European Aspects, Series C, Studies on Politics, Nr. 5), 1961. 124 p. Fl. 9.74, FB 125. 2nd print
8. PAKLONS, Leons L. : *Bibliographie Européenne. European Bibliography*. Bruges, De Tempel, 1964. 218 p. FB 300.
9. BUERSTEDDE, Sigismund : *Der Ministerrat im Konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften*. Vorwort von Gerhard LEIBHOLZ. Bruges, De Tempel, 1964. 252 p. FB 300.
10. KAPP, Elfriede : *The Merger of the Executives of the European Communities*. Preface by Jan de MEYER. Bruges, De Tempel, 1964. 114 p. FB 125.
12. BRUGMANS, Henri : *L'idée européenne 1918-1965*. Deuxième édition mise à jour. Bruges, De Tempel, 1966. 290 p. FB 300. See under 26. Voir n° 26
13. CERYCH, Ladislav : *Européens et Marocains, 1930-1956. Sociologie d'une décolonisation*. Préface par Henri BRUGMANS. Bruges, De Tempel, 1964. 432 p. FB 500.
15. *Elections in the Countries of the European Communities and the United Kingdom. Élections dans les pays des Communautés européennes et dans le Royaume-Uni. Verkiezingen in de landen van de Europese Gemeenschappen en in het Verenigd Koninkrijk*. Contributions de J. De MEYER, I. B. F. KORMOSS, e.a. Publié par le Collège d'Europe et le Centre d'Études Politiques I.R.E.S.P. de Louvain. Bruges, De Tempel, 1967. Vol. I, 406 p., textes et statistiques. Vol. II, 7 cartes. FB 800.

16. BRUGMANS, Henri : *Vingt ans d'Europe. Témoignages 1946-1966*. Choix de discours et d'articles édité à l'occasion du soixantième anniversaire de l'auteur. Bruges, De Tempel, 1966. 363 p. FB 400.
- H.S. *Liber Amicorum Salvador de Madariaga*. Recueil de témoignages et d'études édité à l'occasion de son quatre-vingtième anniversaire. Bruges, De Tempel, 1966. 415 p. FB 500.
17. *L'Europe de demain et ses responsables. Leaders for the Europe of tomorrow*. Semaine de Bruges 1966. Contributions de H. BRUGMANS, D. CARDON DE LICHTBUER, A. DELPÉRÉE, F. HETMAN, B. de JOUVENEL, M. MASSENET, A. MOLITOR, A. MOTT, L. MOULIN, J. REY, W. A. ROBSON, B. SCHWARTZ, G. SLUIZER. Bruges, De Tempel, 1967. 366 p. FB 450.
18. *Les Chemins de fer et l'Europe*. Recueils des cours du Centre européen de perfectionnement du personnel des chemins de fer. Réd. I. B. F. KORMOSS. Contributions de L. ARMAND, G. R. BOULANGER, H. BRUGMANS, M. DE AGAZIO, F. DELORY, D. W. GLASSBOROW, H. GOSSE, R. GUIBERT, D. W. van GUNSTEREN, A. HEIMES, P. J. KAPTEYN, N. KIRCHEN, I. B. F. KORMOSS, G. KRAUS, E. KRUCHEN, P. LE VERT, M. J. LORY, J. MUHEIM, H. M. OEFERING, P. J. OORT, G. RENZETTI, F. VENTRELLA, D. J. WANSINK. Bruges, De Tempel, 1969. 2 vol., 567 p., FB 800.
19. *Le budget aujourd'hui - Finances publiques et économie de marché dans des sociétés d'abondance. The Budget today - Public finance and the market economy in affluent societies*. Edited by Professor Rudolf REGUL. Bruges Week 1967. Contributions by J. P. ABRAHAM, H. BRUGMANS, A. CAMPOLONGO, J. DENIZET, G. GOJAT, A. JUNZ, W. KLAER, H. B. KROHN, P. MASSE, P. MONNORY, A. PEACOCK, R. REGUL, J. REY, T. SCITOVSKY, I. SCOTT, T. STEVERS, F. VALS, P. VAN DEN BEMPT. Bruges, De Tempel, 1968. 586 p. FB 600.
20. LORY, M.-J. : *Douze leçons sur l'Europe, 1914-1947*. Bruges, De Tempel, 1968. xxviii-488 p. FB 500.
21. KAPTEYN, Paul J. : *Europa sucht eine gemeinsame Verkehrspolitik*. Bruges, De Tempel, 1968. xvi-446 p. FB 500.

22. *L'entreprise publique et la concurrence - Les articles 90 et 37 du Traité CEE et leurs relations avec la concurrence. Public enterprises and competition - Articles 90 and 37 of the EEC Treaty and their bearing on competition.* Edited by Professor Jacques VAN DAMME. Bruges Week 1968. Contributions by A. BENZONI, C.-A. COLLIARD, A. DERINGER, L. FERRARI-BRAVO, R. FRANCESCHELLI, P.-A. FRANCK, J. HOUSSIAUX, A. JACQUEMIN, J. KAISER, K. KNAP, A. MARCHAL, J. D. B. MITCHELL, G. NICOLAYSEN, A. PAPPALARDO, G. PETRILLI, J. REY. Bruges, De Tempel, 1969. 516 p. FB 600.
23. ALDER, Claudius : *Koordination und Integration als Rechtsprinzipien.* Bruges, De Tempel, 1969. 339 p. FB 400.
24. VANNESTE, Olivier : *Growth Pole Concept and the Regional Economic Policy.* Bruges, De Tempel, 1970. 274 p. FB 300.
26. BRUGMANS, Henri : *L'Idée européenne 1920-1970.* Troisième édition entièrement revue et augmentée. Bruges, De Tempel, 1970. 405 p. FB 400.
27. *L'avenir des ports européens. The future of the European Ports.* Edited by Professor Rudolf REGUL. Bruges Week 1970. Contributions by M. ANSELIN, H. AUJAC, O. BECKER, C. BROSSIER, H. BRUGMANS, H. J. BURCHARD, A. CAPANNA, J. CROS, G. DAGNINO, R. DENCKEWITZ, G. EICKMEIER, D. FRUCIANO, J. M. GIFFORD, R. O. GOSS, N. HEGGEMSNES, H. JUERGENSEN, P. KENDALL, L. H. KLAASSEN, A. L. LATHAM-KOENIG, A. LEFEBVRE, J. R. MARQUINA, A. PAUMIER, D. PERKINS, R. REGUL, R. RUITER, H. SOBISCH, T. THORBURN, A. VALLEGA, N. VANHOVE, A. VIGARIE. Bruges, De Tempel, 1971. 818 p. FB 600.
28. *La crise des relations industrielles en Europe - Diversité et unité - Les réponses possibles. Crisis in the Industrial Relations in Europe - Diversity and Unity - Possible Responses.* Edited by Professor Guy SPITAELS. Bruges Week 1971. Contributions by W. ALBEDA, H. BRUGMANS, M. CROZIER, G. DEBUNNE, Y. DELAMOTTE, E. DESCAMPS, P. HATRY, D. JANSSEN, M. KERSTEN, G. LYON-CAEN, H. MARKMANN, E. H. PHELPS-BROWN, T. RASSCHAERT, G. REGGIO, J. D. REYNAUD, B. C. ROBERTS, C. R. TERSMEDEN, B. TRENTIN, A. VERSCHUEREN, K. WALKER. Bruges, De Tempel, 1971. 383 p. FB 600.

29. *Les Chemins de fer et l'Europe*. Réd. I. B. F. KORMOSS. Contributions de A. ADAM, P. H. BOSBOOM, J. E. CHABERT, A. DE WAELE, F. FUELLING, W. MEYER, R. A. NELSON, J. RATTER, P. RHO, H. STUKENBERG, F. SWARTTOUW, E. UPMARK, O. WICHSER. Bruges, De Tempel, 1972. vol. 3, 214 p. FB 400.
30. MOULIN, Léo : *L'aventure européenne - Introduction à une sociologie du développement économique de l'Occident*. Bruges, De Tempel, 1972. 242 p. FB 300.
31. *La politique économique extérieure de la Communauté européenne élargie. The External Economic Policy of the Enlarged Community*. Semaine de Bruges 1972. Contributions de R. BOUSQUET, H. BRUGMANS, D. BRYAN, J. GALTUNG, E. GANNAGÉ, E. GAZZO, D. HAMMER, H. B. KROHN, J. LOEFF, S. PISAR, J. REY, N. SALTER, J. SELWYN-GUMMER, E. TIERNO-GALVAN. Bruges, De Tempel, 1973. 249 p. FB 500.
32. *Pour une politique européenne de l'enseignement supérieur: Objectifs et moyens. Towards a European Policy of Higher Education: Goals and Methods*. Semaine de Bruges 1973. Contributions de O. BURY, G. CATY, L. CERYCH, Y. CORPET, R. COTTAVE, Y. DUPRET, H. FAILLARD, G. FOWLER, R. GEORIS, W. L. GODWIN, Ch. HANIN, H. JANNE, E. L. JOHNSON, A. KING, S. MACLURE, M. MERCEREAU, E. PLUMAT, W. RUEGG, H. VAN PRAAG, S. WEINGART. Bruges, De Tempel, 1974. 342 p. FB 600.
33. *Vers une politique communautaire de l'environnement. Towards a Community Policy on Environment*. Semaine de Bruges 1974. I. B. F. KORMOSS, Editor. Contributions de M. CARPENTIER, A. DEMEULDRE, M. DEPREZ, J. DESSAU, P. EICHHORN, A. FABRE, J. G. FOUARGÉ, D. HARRIS, J.-P. HARROY, J. KLATZMANN, I. B. F. KORMOSS, J. R. LASUÉN, E. LASZLO, P. LEVY, J. LUKASZEWSKI, F. MAGI, J.-M. PELT, J. POELMANS-KIRSCHEN, J.-P. RIBAUT, C. SCARASCIA MUGNOZZA, W. STEIGENGA, K.-H. TROXLER, A. VANDEN ABEELE, N. VANHOVE, P. WEISGERBER. Bruges, De Tempel, 1975, VII + 446 p. FB 650.
34. *Formation et perfectionnement des fonctionnaires internationaux et européens. Education and In-Service Training of International and European Civil Servants*. Semaine de Bruges 1975. Y. CHAPEL, Editor. Contributions de P. BAICHERE, Y. CHAPEL, R. CHELLE, D. COOMBES, A. DAUSSIN, G. LANGROD, J. LUKAS-

ZEWSKI, G. MARTINEZ-CABAÑAS, K. MATTERN, H. PARRIS, W. SCHWEBBACH, J. STASSEN, E. VERPLOEG. Bruges, De Tempel, 1976, VIII + 226 p. FB 600.

35. *The European Economy Beyond the Crisis: From Stabilisation to Structural Change. L'Économie Européenne au-delà de la Crise: de la Stabilisation à la Mutation structurelle.* Bruges Week 1976. G. R. DENTON and J. J. N. COOPER, Editors. Contributions by F. BLACKABY, G. DENTON, F. FORTE, M. GÉRARD, H. GLEJSER, O. GULBRANDSEN, J. HEIJKE, L. KLAASSEN, R. KRENGEL, J. LUKASZEWSKI, P. MAILLET, J. MARSH, G. MAYNARD, K. MENCK, L. MENNES, G. MIGNOT, J. MOREL, P. NIJKAMP, S. PLASSCHAERT, W. VAN RYCKEGHEM, K. ZIJLSTRA. Bruges, De Tempel, 1977, IX + 409 p. FB 800.
36. *La Réglementation du Comportement des Monopoles et Entreprises dominantes en Droit communautaire. Regulating the Behaviour of Monopolies and Dominant Undertakings in Community Law.* Bruges Week 1977. J. A. VAN DAMME, Editor. Contributions by B. BAARDMAN, R. COLLIN, A. M. CORKERY, H. W. DE JONG, L. FOCSANEANU, D. HOLLEY, A. JACQUEMIN, V. KORAH, H. H. LIDGARD, R. LINDA, K. MARKERT, H. SCHRÖTER, D. SCHWARZ, M. SIRAGUSA, A. PAPPALARDO, M. WAELBROECK. Bruges, De Tempel, 1977. 578 p. FB 950.
37. *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities. Une communauté à douze? L'impact du nouvel élargissement sur les communautés européennes.* Bruges Week 1978. W. WALLACE and I. HERREMAN, Editors. Contributions by M. ABAD, D. BIEHL, A. BRESSAND, L. CALVO-SOTELO, J. A. CARRILLO SALCEDO, A. CIANCIO, V. CONSTANCIO, G. CONTOGEOORGIS, G. DENTON, D. EVRIGENIS, G. FITZGERALD, C. HEIMPEL, W. HILLEBRAND, M. J. HILLENBRAND, R. KOVAR, A. LANGELAND, R. LOHRMANN, J. LUKASZEWSKI, J. MARSH, TH. DE MONTBRIAL, J. M. MOURA LOUREIRO DE MIRANDA, L. NATALI, G. OLMI, S. SILVESTRI, P. VAN DEN BEMPT, R. VAN HOOF, W. WALLACE. Bruges, De Tempel, 1978. x + 442 p. FB 900.
- H. S. *Droit de la concurrence dans la C.E.E.* Recueil de textes et de jurisprudence. Sous la direction de J. A. VAN DAMME.
Volume I : *Les textes positifs*; Volume II : *La jurisprudence de la Cour de Justice*; Volume III : *Les décisions de la Commission* + Annexes. Bruges, De Tempel, sept. 1975, XIV + XVI + XVI + 2490 p. FB 6.000. Relié FB 7.800.



COLLEGE OF EUROPE

STUDIES IN CONTEMPORARY EUROPEAN ISSUES

1. ROUSSAKIS, E. N. : *Friedrich List, the Zollverein, and the Uniting of Europe*. Bruges, 1968. 159 p. FB 150.
 2. TABER, George M. : *J. F. Kennedy and a Uniting Europe - The Politics of Partnership*. Bruges, 1969. 183 p. FB 200.
 3. *Political Problems of Atlantic Partnership - National Perspectives*. By William C. CROMWELL. Contributions by Nigel FORMAN and Joseph JOFFE. Bruges, 1969. 454 p. FB 400.
 4. MONLOUP, Madeleine : *Les relations économiques du Marché Commun et du Japon*. Bruges, 1969. 132 p. FB 150.
 5. BLOES, Robert : *Le « Plan Fouchet » et le problème de l'Europe politique*. Bruges, 1970. 538 p. FB 500.
 8. *Symposium Europa 1950-1970. Liber discipulorum*. Édité à l'occasion du XXe anniversaire du Collège d'Europe. Edited for the 20th anniversary of the College of Europe. Bruges, 1971. 517 p. FB 600.
 9. *New Techniques in Public Administration: P.P.B.S. Systems Analysis, a Reader*. Edited by R. Martin LEES. Contributions by R. H. R. ARMSTRONG, H. BECKER, H. BRUGMANS, A. P. CHRISTODOULOU, P. DEFRAIGNE, S. ENZER, H. HUNT, S. I. IVARSSON, J. P. JACQMOTTE, P. M. S. JONES, P. MEVERT, D. NOVICK, G. R. OLSSON, E. POULLET, E. S. QUADE, C. ROSE, J. J. SURMEIER, A. G. WILSON. Bruges, 1971-1972. 2 vol., 463 + 332 p. FB 800.
 10. PERNET, Jean : *Die schweizerische Neutralität im Hinblick auf einen Beitritt zur EWG*. Bruges, 1971. 137 p. FB 180.
- H.S. *Prophètes et fondateurs de l'Europe*, par H. BRUGMANS, Recteur honoraire du Collège d'Europe. 22 discours inauguraux (années académiques 1950 à 1972) : Virgile, Dante, Henri le

Navigateur, Erasme, Vivès, More, Guillaume d'Orange, Comenius, Sully, Leibniz, Paine, Saint-Simon, Masaryk, Vermeylen, Nansen, Saint-Exupéry, Dautry, Churchill, Marshall, De Gasperi, Schuman, Adenauer. Bruges, 1974. 382 p. FB 600.

*
* *

H.S. LOIR, Michel : *Problèmes de la politique d'investissement portuaire dans la CEE*. 2 vols., 301 p. + 339 p. + XXI p. + tabl. h.-t., ronéo. Bruges, 1974. FB 1.000.

H.S. LAURENS, Jean-Louis : *Les possibilités de contribution d'une entreprise privée à la promotion et à la commercialisation de l'agriculture des pays en voie de développement*. 141 p. ronéo. Bruges, 1976. FB 400.

H.S. LAMBLIN-SAINT-LÔ, J. M. & VAN DE CALSEYDE, J. : *Les parlementaires des pays membres de la CEE et l'intégration européenne*. Diff. pag. ronéo. Bruges, 1976. FB 300.

