



N° 2863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 janvier 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur le processus d'adhésion à l'Union européenne
de la Hongrie, la République tchèque, la Lettonie,
la Roumanie, la Pologne, la Slovaquie et l'Estonie***

ET PRÉSENTÉ

PAR MME NICOLE FEIDT ET MM. ALAIN BARRAU, GERARD FUCHS,
MAURICE LIGOT ET JACQUES MYARD ,

Députés.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	9
I. COMMUNICATION DE MME NICOLE FEIDT SUR LA HONGRIE ET L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE (4 AVRIL 2000)	13
A. La position de la Hongrie : le souhait d'une adhésion rapide	13
B. La position des institutions européennes : des progrès qui doivent être intensifiés	15
1) Critères politiques.....	16
2) Critères économiques	17
3) Aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion.....	18
4) Capacité administrative à appliquer l'acquis.....	19
C. Mise en perspective des domaines susceptibles de poser le plus de problèmes	20
1) Le sort des minorités.....	20
2) Le problème de l'environnement.....	22
3) La question du développement régional	23
4) L'agriculture	24

II. COMMUNICATION DU PRESIDENT ALAIN BARRAU A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN REPUBLIQUE TCHEQUE (DU 4 AU 6 MAI 2000)	27
A. Les points faibles de la République tchèque dans sa route vers l'adhésion	29
1) Une reprise encore imparfaite de l'acquis communautaire	29
2) Les difficultés du système administratif et judiciaire pour faire appliquer les nouvelles règles de droit	32
3) Deux questions sensibles qui n'ont pas encore trouvé de solution pleine.....	33
B. La République tchèque continue cependant à bénéficier d'atouts incontestables pour faire partie de la première vague d'adhésion	33
1) la République tchèque dispose d'une économie de marché viable capable de résister à la pression concurrentielle de ses partenaires de l'Union européenne.....	33
2) La perspective de l'adhésion bénéficie par ailleurs d'un très large consensus dans la population et parmi les principales forces politiques.....	35
3) Les négociations d'adhésion progressent à un bon rythme.....	35
C. Sans pour autant fixer une date butoir pour l'adhésion, l'Union doit avoir une attitude vigilante mais ouverte vis-à-vis du processus d'élargissement	38
III. COMMUNICATION DE M. JACQUES MYARD A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUÉE EN LETTONIE (DU 16 AU 18 MAI 2000)	41
A. L'intégration européenne : un enjeu prioritaire pour la Lettonie	41
B. La nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union : une évolution bien accueillie par la Lettonie	42
C. La reprise de l'acquis communautaire : une obligation démesurée et inadaptée.....	45

D. La Lettonie face au défi de l'adhésion.....	47
1) Une situation économique satisfaisante	47
2) Une capacité administrative et judiciaire déficiente.....	48
3) La question des « non-citoyens »	48
E. La Lettonie, l'Union européenne et la Russie.....	52
IV. COMMUNICATION DE M. MAURICE LIGOT A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN ROUMANIE (DU 12 AU 15 SEPTEMBRE 2000).....	55
A. Dix années de tâtonnements avant de définir une stratégie claire de transition et d'intégration à l'Union européenne	55
B. Les efforts accomplis et les résultats obtenus	60
C. Le nouveau pouvoir élu en novembre maintiendra-t-il le consensus sur les réformes ou changera-t-il d'orientation ou de rythme dans leur mise en œuvre ?	63
D. Des réformes considérables à réaliser pour sortir le pays de son enlèvement : l'exemple de l'agriculture.....	66
E. La réforme des systèmes politico-administratif et éducatif actuels doit permettre de mettre un terme à la déresponsabilisation générale secrétée par l'ancien régime totalitaire	71
F. L'Union européenne et la France en particulier doivent redonner espoir à la Roumanie et l'aider dans son effort de réforme.....	77
V. COMMUNICATION DU PRESIDENT ALAIN BARRAU A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN POLOGNE (4 OCTOBRE 2000)	83
A. Le processus d'adhésion de la Pologne rencontre d'indéniables difficultés liées à la reprise et à la mise en œuvre incertaines de l'acquis communautaire	84

B. Les difficultés de processus d'adhésion se traduisent par une critique virulente de la stratégie d'élargissement de l'Union	88
C. La clarification de la stratégie d'élargissement souhaitée par la Présidence française doit répondre aux inquiétudes polonaises	89
VI. COMMUNICATION DU PRESIDENT ALAIN BARRAU A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN SLOVAQUIE (27 ET 28 OCTOBRE 2000)	93
A. Un contexte favorable	93
B. Un dialogue constructif et fructueux.....	95
C. Une réflexion approfondie sur les relations futures entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est et du Sud-Est	97
D. Une situation déjà largement esquissée.....	98
E. Les bases d'une politique volontariste.....	101
1) Certains principes devront être respectés lors des prochains élargissements vers l'Est.....	101
2) L'Europe élargie devra assumer davantage ses responsabilités dans le domaine de la sécurité et de la défense.....	102
VII. COMMUNICATION DU PRESIDENT ALAIN BARRAU A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN ESTONIE (2 NOVEMBRE 2000)..	105
A. Un effort à compléter dans le domaine de la reprise de l'acquis communautaire	105
B. L'Estonie n'en fait pas moins figure de « bon élève » des négociations d'élargissement	107
C. L'Estonie manifeste un grand intérêt pour l'émergence de la politique étrangère, de sécurité et de défense (PESD)	108

VIII. COMMUNICATION DE M. GERARD FUCHS A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN REPUBLIQUE TCHEQUE (20 NOVEMBRE 2000).....	115
1) En dépit d'incertitudes économiques, la République tchèque représente une «valeur sûre » de l'adhésion à l'Union européenne.....	116
2) Le dernier rapport d'étape de la Commission met en lumière les efforts accomplis mais aussi les retards à combler dans la voie vers l'adhésion.....	118
3) Les clarifications apportées par le Conseil européen de Nice au processus d'élargissement permettent d'entrevoir une adhésion à échéance rapprochée de la République tchèque	120

AVANT-PROPOS

Le processus actuel d'élargissement de l'Union européenne à treize pays candidats apparaît comme la plus vaste et ambitieuse opération d'intégration politique, économique et sociale jamais entreprise et conduit l'ensemble des partenaires à relever un défi sans commune mesure avec ceux des élargissements antérieurs.

Il s'en distingue non seulement par le nombre des pays candidats, l'importance de la population et le grand écart du niveau de développement par rapport à la moyenne communautaire, mais surtout par sa portée historique, politique et morale. Plus qu'un simple élargissement, ce processus se propose d'accomplir le rêve de tout Européen encore inaccessible il y a quelques années – la réunification du continent – et de réaliser le premier objectif de la construction européenne, consistant à promouvoir la paix et la stabilité en Europe afin de la préparer à devenir un acteur mondial de premier plan au service de valeurs communes.

En adhérant à l'Union européenne, l'Europe centrale et orientale va s'arrimer définitivement aux principes de la démocratie et de l'économie de marché dans un continent réunifié, et elle accomplira cette métamorphose en un peu plus d'une décennie après la chute du mur de Berlin et la fin de la division de l'Europe.

La nécessité de satisfaire aux critères d'adhésion énoncés par le Conseil européen de Copenhague en 1993 représente assurément une lourde contrainte, mais tous les pays candidats ont compris que la reprise de l'acquis communautaire leur offre la chance unique de suivre une voie vérifiée pendant quarante ans d'expérimentation par la Communauté européenne et qu'elle leur fait gagner un temps considérable pour se réformer et accéder au plus grand marché libre du monde.

Le processus de négociation s'est concentré jusqu'à présent sur une discussion technique indispensable autour de la reprise de l'acquis communautaire, mais il convient de renforcer avec les pays candidats un dialogue politique de fond, afin d'élaborer une vision partagée de la future Union européenne élargie et de consolider le compromis européen sur l'unité du continent dans sa diversité.

Il faut enfin que ce processus sorte du cercle étroit des gouvernements et des experts et aille à la rencontre des opinions publiques afin d'y puiser la légitimité démocratique indispensable à sa réussite. Les Parlements ont à cet égard un rôle essentiel à jouer pour associer pleinement les citoyens au développement d'un projet de cette envergure et mieux prendre en compte leurs préoccupations face aux risques, mais aussi aux avantages de l'élargissement.

L'Assemblée nationale a choisi de diversifier son approche à mesure que le processus avançait depuis son lancement par le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997.

L'ensemble du processus d'élargissement a fait l'objet de quatre rapports de la Délégation depuis trois ans :

1) Le rapport de M. Henri Nallet sur la communication de la Commission européenne sur l'Agenda 2000 (n° 425), intitulé « *Agenda 2000* » *Quel élargissement pour l'Europe ?*, du 6 novembre 1997 ;

2) Le rapport de M. Jean-Bernard Raimond (n° 769), intitulé *L'élargissement de l'Union européenne : le lancement des partenariats pour l'adhésion*, du 6 mars 1998 ;

3) Le rapport de M. Jean-Bernard Raimond (n° 940) sur les instruments financiers de pré-adhésion, du 28 mai 1998 ;

4) Le rapport de M. Jean-Bernard Raimond (n° 1995), intitulé *Une étape importante pour l'élargissement de l'Union européenne – Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999*, du 2 décembre 1999.

Le Commissariat général du Plan a également publié en avril 1998 un rapport commandé par le Premier ministre à l'initiative de la Délégation, intitulé *L'élargissement de l'Union*

européenne à l'est de l'Europe : des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest.

Par ailleurs, l'élargissement a fait l'objet d'un colloque international, organisé le 4 juin 1998 par l'Assemblée nationale sous le patronage du Président Laurent Fabius, sur le thème : *L'élargissement et les réformes institutionnelles en Europe.*

Enfin, sur ma proposition, la Délégation a confié à plusieurs de ses membres la mission de suivre l'évolution de chacun des treize pays candidats vers l'adhésion à l'Union européenne, en complément du rapport général sur les négociations concernant l'élargissement dont M. Jean-Bernard Raimond est en charge.

Au moment où le Conseil européen de Nice vient de trouver un accord institutionnel préalable à l'élargissement et de définir une méthode pour intensifier les négociations d'adhésion, il a paru utile de rassembler dans le présent rapport les communications qui ont été diffusées au sein de la Délégation à la suite des missions et études effectuées par ses membres au cours de **l'année 2000**. Elles sont relatives aux pays suivants : Hongrie (Mme Nicole Feidt), République tchèque (MM. Gérard Fuchs et Alain Barrau), Lettonie (M. Jacques Myard), Roumanie (M. Maurice Ligot), Pologne, Slovaquie et Estonie (M. Alain Barrau).

Les ambassadeurs de France et des pays candidats doivent être particulièrement remerciés pour leur concours à l'organisation et à la réussite des missions des membres de la Délégation.

La Délégation poursuivra cette démarche et présentera dans des rapports d'information ultérieurs les missions qui pourront être effectuées **en 2001** dans les autres pays candidats.

Alain BARRAU
Président de la Délégation
pour l'Union européenne

I. COMMUNICATION DE MME NICOLE FEIDT SUR LA HONGRIE ET L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE (4 AVRIL 2000)

Quand la Hongrie sera-t-elle en mesure d'adhérer à l'Union européenne ? Quels efforts doit-elle encore accomplir dans cette optique ? Quels sont les obstacles qui subsistent et qui risquent de retarder son adhésion ?

La Hongrie considère pour sa part qu'elle est sur la bonne voie et qu'elle offre les qualités requises pour une adhésion rapide. De son côté, la Commission européenne note que de nombreux progrès sont accomplis, mais qu'ils restent dans certains secteurs encore insuffisants. Les Etats membres ont eux aussi tendance à féliciter la Hongrie de ses avancées, à l'encourager à les poursuivre, mais se refusent naturellement à évoquer d'ores et déjà une échéance d'adhésion à court ou moyen terme, ou à confirmer que la Hongrie fera à coup sûr partie des premiers candidats à accéder à l'Union européenne.

A. La position de la Hongrie : le souhait d'une adhésion rapide

La Hongrie a été le premier des pays d'Europe centrale et orientale à déposer sa **candidature à l'adhésion** à l'Union Européenne, le 31 mars 1994. Aujourd'hui, dans le cadre des négociations menées avec la Commission, la Hongrie se considère souvent comme le « premier de la classe », le « meilleur élève » parmi tous les pays candidats. Elle aspire en conséquence à adhérer rapidement. Elle s'est d'ailleurs fixé comme cible d'adhésion le 1^{er} janvier 2002, alors que les autres PECO (Pologne, République tchèque...) ne l'envisage que le 1^{er} janvier 2003. De fait, il apparaît que la Hongrie fera très certainement partie de la première vague d'adhésions, mais à quelle date ?

Les **négociations d'adhésion** se sont ouvertes avec la Hongrie comme avec les cinq autres Etats désignés par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 le 31 mars 1998. En décembre 1999, vingt-trois chapitres sur trente ont été ouverts. Avec la Hongrie, neuf chapitres ont d'ores et déjà été provisoirement clos (dont politique industrielle, recherche, éducation, protection des consommateurs et de la santé...), mais les principaux chapitres, les plus complexes, restent ouverts ou ne le seront que pendant la présidence portugaise. Au nombre des chapitres clos, la Hongrie ne bénéficie pas d'un avantage sur les autres pays avec lesquels les négociations ont été engagées en 1998, et elle accuse même un léger retard par rapport à Chypre, pour laquelle les chapitres relatifs aux relations extérieures et à l'union douanière ont déjà été clos, à la différence de la Hongrie.

Conformément à la stratégie définie par les institutions européennes, la Hongrie a adopté un **programme national d'adoption de l'acquis** (PNAA), déclinant les objectifs du partenariat pour l'adhésion. Ce programme a été révisé en juillet 1999, et il marque la volonté de la Hongrie d'avoir réalisé l'alignement complet au 31 décembre 2001, afin de pouvoir adhérer à cette date (avec pour seules exceptions les domaines dans lesquels la Hongrie a demandé des phases de transition).

La Hongrie se réjouit de la réaffirmation par le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 du principe de la différenciation entre pays candidats, y compris de la « différenciation dans la différenciation » c'est-à-dire au sein des six pays avec lesquels les négociations ont déjà été entamées. Budapest craint en effet d'être « victime » du retard d'autres pays candidats, qui pourrait être susceptible de retarder le début de l'élargissement et donc l'adhésion de la Hongrie. Elle ne peut donc que se satisfaire de la mise en avant de l'idée d'une prise en compte accrue dans les négociations des progrès et des atouts réalisés individuellement par chaque Etat.

A l'issue du Conseil d'Helsinki, la Hongrie maintient qu'elle sera prête à adhérer le 1^{er} janvier 2002, et envisage pouvoir le faire effectivement le 1^{er} janvier 2003, après l'achèvement de la réforme institutionnelle de l'Union européenne. La Hongrie avait même émis l'idée que la ratification du nouveau traité issu de la conférence intergouvernementale pourrait être menée parallèlement

à celle de l'élargissement. Mais les Etats membres ont clairement posé l'ordre des priorités : il est tout d'abord nécessaire de procéder à la ratification de la réforme institutionnelle, ensuite pourra avoir lieu l'achèvement des négociations d'adhésion, puis seulement la ratification du ou des traités d'adhésion. La Hongrie s'est tout de même montrée satisfaite que la CIG n'ait a priori qu'un champ limité, et ne se prolonge donc pas indéfiniment, et surtout que pour la première fois les Etats membres aient fixé une date à laquelle l'Union européenne doit être prête à l'élargissement, dans le courant de l'année 2002. Pour autant, même si l'Union européenne est prête pour l'élargissement à cette date, les premières adhésions dépendront de l'opinion des institutions européennes et des Etats membres sur l'état de préparation des candidats. La Hongrie devra donc poursuivre ses progrès jusqu'à satisfaire l'ensemble des conditions fixées.

B. La position des institutions européennes : des progrès qui doivent être intensifiés

Au cours de la phase de négociation, la position des institutions européennes ressort principalement des appréciations portées par la **Commission**, qui sont rendues publiques notamment au travers du **rapport régulier** réalisé chaque année depuis 1998 sur les progrès accomplis sur la voie de l'adhésion par chaque pays candidat. Le rapport de 1999 a été arrêté à la date du 13 octobre 1999. La tonalité générale du rapport régulier de la Commission sur la Hongrie apparaît clairement: dans tous les secteurs, la Hongrie présente une bonne situation globale, des progrès récents ont été accomplis notamment par rapport aux constatations du premier rapport régulier de 1998, mais des améliorations restent encore nécessaires, et des aménagements parfois importants, parfois plus ponctuels, doivent être réalisés au plus vite.

La Commission utilise dans ses rapports la grille de lecture constituée par les critères politiques et économiques fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993, complétés par les critères de reprise de l'acquis communautaire et de capacités administratives à le mettre en œuvre. Cette grille offre de meilleures possibilités de comparaison, entre les pays candidats d'une part, et pour évaluer les progrès réalisés par un même pays entre deux dates d'autre part.

1) *Critères politiques*

Le respect des critères politiques de Copenhague (démocratie, primauté du droit, droits de l'homme et respect des minorités) ayant été posé comme préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion, la Commission et le Conseil ont considéré dès 1997 que la Hongrie les remplissait. Dans premier rapport régulier en 1998, la Commission a confirmé ce respect des critères politiques, en insistant sur la **stabilité des institutions** démontrée par la nouvelle alternance sans heurt en 1998, mais elle avait mis un certain bémol en considérant la « Hongrie devra continuer à veiller à lutter plus efficacement contre la **corruption** et à améliorer la situation des **Tsiganes** ». Cette « poursuite des efforts visant à améliorer la situation des Tsiganes » figurait parmi les priorités de moyen terme du partenariat pour l'adhésion avec la Hongrie de 1998.

Dans son rapport de 1999, la Commission note des progrès du fait de l'adoption récente de nombreuses mesures de lutte contre la corruption, mais ces efforts doivent selon elle (et selon la population hongroise qui semble être déçue du peu de changements apportés par le gouvernement Orbán en la matière, malgré les engagements pris pendant la campagne électorale) être intensifiés.

Concernant la protection des minorités, la Commission souligne l'existence en Hongrie de collectivités autonomes locales des minorités, et note que depuis 1998 chacune des treize minorités élit sa collectivité autonome nationale. La Hongrie envisage également la possibilité d'assurer aux minorités une représentation au Parlement, conformément au droit reconnu dans la Constitution et dans la loi sur les minorités. Mais le problème principal concerne le sort de la minorité tsigane, et la Commission réitère son avertissement quant à la nécessité de veiller à une amélioration de sa situation, tout en se félicitant de la récente adoption d'un plan d'action à moyen terme, qui reste à convertir dans les faits. Il apparaît en tout cas que cette question tsigane constitue potentiellement l'un des problèmes majeurs que devra au moins commencer à régler la Hongrie dans l'optique de l'adhésion à l'Union européenne (*cf. infra*)

2) *Critères économiques*

Ces critères se divisent en deux composantes posées par le Conseil européen de Copenhague : l'existence d'une économie de marché viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Dès 1997, la Commission a considéré que la Hongrie serait à moyen terme en mesure de satisfaire ces conditions.

La Commission relève que la Hongrie obtient des résultats économiques assez satisfaisants. Elle a ainsi connu en 1998 la plus forte croissance des PECO, avec une progression du PIB de 5,1 %. L'inflation est en net recul, passant sous la barre des 10 % en glissement annuel au début de 1999. L'emploi a augmenté pour la première fois en dix ans en 1998, le taux de chômage s'établissant à environ 7,5 % de la population active en 1999. Les problèmes se situent au niveau des déficits : aggravation du déficit de la balance des paiements courants, atteignant 5 % du PIB au début de 1999. Le déficit budgétaire s'établit à moins de 5 % du PIB en 1998, mais l'évolution est défavorable en 1999, notamment du fait des comptes de santé. La Commission insiste à de nombreuses reprises sur la nécessité pour la Hongrie de s'engager enfin dans la réforme de son système de santé, à la fois inefficace et coûteux.

La Commission se félicite de la poursuite des réformes structurelles : continuité de la politique des privatisations, orientation vers une baisse de la fiscalité.

Concernant l'existence d'une **économie de marché viable**, la Commission constate que les mécanismes de marché sont à l'œuvre dans la plupart des secteurs économiques, à tel point que le secteur privé représente environ 80 % du PIB. La Hongrie connaît de nombreuses créations d'entreprises, et le secteur financier est en développement. Au total la Hongrie présente aux yeux de la Commission les caractéristiques d'une économie de marché viable, avec des structures juridiques et institutionnelles assez solides, même s'il est encore nécessaire d'améliorer la réglementation financière et son application. A moyen terme, une réforme du secteur de la santé et de la sécurité sociale ainsi qu'un assainissement budgétaire s'imposent néanmoins.

La Hongrie a accompli d'importants progrès dans sa **capacité à faire face à pression concurrentielle**, principalement grâce à une forte amélioration de la compétitivité de son économie, facilitée par la restructuration des entreprises et de nombreux investissements. Le principal atout hongrois en la matière réside dans sa grande attractivité pour les investissements étrangers, qui ont grandement contribué au développement économique du pays. Les exportateurs hongrois font preuve d'une bonne compétitivité, notamment dans l'industrie manufacturière et les biens d'équipement.

La Commission conclut que les critères économiques seront satisfaits à moyen terme, à condition que la réforme structurelle soit poursuivie et que des mesures soient prises pour limiter le déficit de la balance courante

3) *Aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion*

Ce critère repose sur le problème de la reprise de l'acquis communautaire. Le constat dressé par le rapport de 1998 faisait part d'une bonne évolution générale, avec un rythme constant de transposition. La Hongrie s'est préoccupée des priorités de court terme concernant la réforme de l'économie, les institutions de contrôle financier, la justice et affaires intérieures ; mais une certaine insuffisance pouvait être décelée concernant les structures de développement régional, l'environnement, les marchés publics et l'application de la législation sur les aides d'Etat. Même si les marchés publics sont déjà en théorie ouverts aux sociétés européennes, en pratique le système de préférence locale reste en grande partie en place. Concernant les aides d'Etat, une nouvelle réglementation a été adoptée en 1999, répondant à un objectif d'une plus grande transparence, avec des rapports annuels présentés à Commission européenne. Mais ces nouvelles règles doivent être réellement appliquées, notamment pour les mesures d'aide indirectes comme les aides fiscales. Cependant, les principales lacunes de la Hongrie se situent assurément dans les domaines de l'environnement et du développement régional (*cf. infra*).

Dans la plupart des autres secteurs (concurrence, libertés de circulation, propriété intellectuelle...), la Commission note des progrès sensibles, mais qui doivent être intensifiés, par exemple

pour la normalisation en matière de libre circulation des marchandises, d'adaptation du marché intérieur de l'énergie, d'efficacité du contrôle aux frontières et de capacité de réponse à l'augmentation des demandes d'asile (la Hongrie devra comme les autres pays candidats remplir l'acquis communautaire et l'acquis de Schengen). La Commission s'inquiète de l'absence de progrès dans le domaine douanier.

Concernant les politiques extérieures, la Commission se félicite de l'adhésion de la Hongrie à l'OTAN en mars 1999, du soutien actif qu'elle a immédiatement apporté lors de la crise du Kosovo, et de sa participation à la KFOR et à la SFOR. De même, l'amélioration dans des relations de la Hongrie avec la Roumanie et la Slovaquie constitue un point positif, notamment étant donné de la forte présence de minorités hongroises dans ces deux pays.

4) *Capacité administrative à appliquer l'acquis*

Ce critère se justifie par le fait que l'exigence d'une intégration dans législation nationale de l'acquis communautaire est nécessaire, mais pas suffisante : il est également au moins aussi nécessaire d'être en mesure de l'appliquer dans la pratique grâce à des structures administratives et judiciaires adaptées.

Dans son rapport de 1998, la Commission avait souligné les progrès de la Hongrie en la matière, notamment grâce à l'effort de formation du personnel administratif et judiciaire aux affaires européennes, mais elle avait insisté sur la nécessité d'un renforcement des structures dans certains domaines comme la normalisation, le contrôle des aides d'Etat et le développement régional. Les mêmes remarques peuvent être faites en 1999.

Au total, la Commission considère que la Hongrie est sur la bonne voie pour l'adhésion, mais que des progrès sensibles doivent encore être accomplis pour que celle-ci puisse devenir réalité dans les années qui viennent. Outre des améliorations ponctuelles et techniques nécessaires dans de nombreux secteurs, il apparaît que la Hongrie devra surtout être capable de résoudre le plus rapidement possible quelques grands problèmes qui sont susceptibles de constituer un obstacle à son adhésion.

C. Mise en perspective des domaines susceptibles de poser le plus de problèmes

On peut estimer que parmi ces domaines potentiellement sources de difficultés se trouvent le sort des minorités, l'environnement, le développement régional et dans une moindre mesure l'agriculture. Ces secteurs sont évoqués de manière technique par la Commission, mais ils revêtent le plus souvent un caractère éminemment politique.

1) Le sort des minorités

Le problème des minorités nationales est récurrent en Europe centrale et orientale, et il est susceptible de créer certaines difficultés à la Hongrie dans la perspective de son adhésion à l'Union européenne, même s'il n'apparaît pas rédhibitoire.

Ce problème sensible des minorités concerne avant tout la situation des **Tsiganes** en Hongrie, qui sont avec 600 000 personnes la principale minorité du pays. Dans son rapport de 1999, la Commission constate que même s'il n'y a pas de dégradation de leur sort, les Tsiganes continuent de faire l'objet de nombreuses discriminations dans l'accès à l'enseignement, à l'emploi et aux services publics, discriminations qui traduisent la persistance d'un certain racisme à leur égard. Leurs conditions de vie (sanitaires et de logement) restent dégradées. Il existe encore une forme de ségrégation dans plus de 150 écoles hongroises. Des progrès ont certes été entamés. Le gouvernement hongrois a ainsi adopté un nouveau programme d'action à moyen terme pour améliorer la situation des Tsiganes, notamment pour l'accès à l'enseignement et à l'emploi, grâce notamment à l'élaboration de programmes d'action annuels en coordination avec la collectivité autonome tsigane et le bureau des minorités nationales et ethniques. Par ailleurs, le nombre de collectivités autonomes locales tsiganes a quasiment doublé ce qui est le signe d'une participation croissante des Tsiganes à la vie publique. Mais il apparaît réellement nécessaire de veiller à l'application intégrale du programme d'action, avec un accompagnement par des dispositions budgétaires adéquates. Il s'agit d'un enjeu crucial pour la Hongrie, afin que cesse de se creuser l'écart entre les Tsiganes et le reste de la population, phénomène qui résulte principalement des inégalités

devant le système éducatif, qui exclut trop souvent les jeunes tsiganes. En outre, il apparaît que les associations de Tsiganes déplorent que les structures mises en place par le gouvernement en leur faveur ne fonctionnent pas, et que la promesse de l'instauration au sein du ministère de la justice d'une cellule de coordination et d'évaluation des politiques menées en leur destination n'a pas été tenue.

La question des minorités peut également avoir des conséquences problématiques du fait du fort nombre des **Hongrois de l'étranger**, répartis dans les pays voisins de la Hongrie (Roumanie, Slovaquie, Yougoslavie, Ukraine). Le problème peut résider dans l'application de l'acquis communautaire et de l'acquis de Schengen des premier et troisième pilier. En effet, pour les Hongrois de Roumanie, Yougoslavie et Ukraine, l'adhésion hongroise pourrait entraîner la nécessité d'établissement de visas pour franchir la frontière hongroise qui sera devenue une frontière extérieure de l'Union européenne. Pour autant, la Hongrie n'entend a priori pas demander de périodes de transition dans le domaine « Justice et Affaires intérieures », sauf si la Roumanie n'a pas été retirée de la liste des pays soumis à obligation de visas au moment de l'adhésion hongroise. En effet, la présence de plus de deux millions de Magyars en Roumanie a un poids politique important pour Budapest. La question est alors de savoir dans quelle mesure l'Union européenne accepterait dans cette hypothèse une période transitoire et des solutions dérogatoires dans un domaine aussi sensible que la politique de libre circulation des personnes et d'immigration.

Enfin, à l'heure où l'Europe politique en construction se montre ferme par rapport à la participation gouvernementale de l'extrême-droite en Autriche, elle ne manquera pas de se montrer vigilante face à certaines manifestations préoccupantes d'**antisémitisme** en Hongrie. Ainsi, une conseillère du premier ministre a tenu des propos à caractère révisionniste, le parti des petits propriétaires, membre de la coalition gouvernementale a participé à la pose d'une plaque commémorative en l'honneur de la gendarmerie hongroise, qui a activement collaboré avec les nazis pendant la seconde guerre mondiale, et le parti d'extrême-droite qui n'appartient pas à la coalition au pouvoir vote cependant la quasi-totalité de ses textes. Ces évolutions n'ont dans un premier temps entraîné que de faibles réactions du premier ministre Viktor Orban,

qui a cependant fini par nommer un secrétaire d'Etat chargé notamment des problèmes relatifs à la résurgence de l'antisémitisme dans la société hongroise. La Hongrie devra incontestablement se montrer vigilante sur ces questions sensibles.

2) *Le problème de l'environnement*

La récente catastrophe écologique provoquée par la pollution de plusieurs cours d'eau au cyanure issue d'une mine d'or roumaine a une nouvelle fois démontré, si besoin en était, l'acuité des problèmes liés à l'environnement et l'importance des progrès à réaliser dans les pays d'Europe centrale et orientale pour se conformer aux exigences communautaires en vue de l'adhésion. La Hongrie a été très touchée par cette catastrophe, du fait de la pollution directe de la Tisza, deuxième rivière du pays, qui le traverse sur près de 600 kilomètres ; sa contamination a des conséquences désastreuses pour l'ensemble de l'écosystème, et elle va impliquer d'importants besoins financiers en vue de la réhabilitation de la rivière. L'Union européenne (UE), par l'intermédiaire de la commissaire à l'environnement, Margot Wallstrom, s'est déclarée prête à aider la Roumanie et la Hongrie à faire face au désastre écologique.

Mais cette catastrophe, dont la Hongrie n'est que victime, est loin d'être le seul problème relatif à l'environnement qui se pose à Budapest dans l'optique de l'adhésion. Il apparaît en effet que ce domaine sera probablement l'un des plus sensibles lors de l'achèvement éventuel des négociations. La Commission constate ainsi que malgré l'adoption d'un programme ambitieux en 1998, la Hongrie n'a réalisé que peu de progrès. Toute la réglementation sur l'eau reste à transposer, aucune avancée n'a eu lieu concernant la qualité de l'air ou la gestion des déchets (dans ce dernier secteur également, la totalité de l'acquis communautaire reste à transposer). Or, la Hongrie s'est fixé l'objectif très ambitieux d'une transposition complète en 2001, ce qui implique de toute évidence une forte accélération, se traduisant par la conversion dans les faits (notamment du point de vue budgétaire) les dispositions du programme national d'adoption de l'acquis.

Le retard hongrois en matière d'environnement s'explique dans une large mesure par l'insuffisance des moyens qui y sont

consacrés : moyens financiers avant tout, mais également faibles moyens humains pour la transposition des directives. En outre, il existe des problèmes de structures, qui conduisent à une insuffisante clarté et efficacité du partage des compétences entre ministères.

Dans l'optique de l'adhésion, la Hongrie aura donc à accomplir des progrès dans le domaine de l'environnement. Elle pourra en partie s'appuyer sur le nouvel instrument structurel de préadhésion (ISPA), qui comprend un important volet consacré aux projets touchant à l'environnement, signe supplémentaire de l'importance accordée à cette question par la Communauté européenne. A cet égard, la Hongrie devra veiller au respect du principe d'additionnalité des fonds communautaires, ces derniers ne devant pas se substituer aux fonds publics hongrois qui restent pour l'heure insuffisants. Mais en tout état de cause, la reprise de l'acquis sera très délicate pour la Hongrie, notamment pour la gestion des déchets et la pollution de l'eau et de l'air. Elle escompte de nombreuses périodes transitoires en la matière, et l'Union européenne devra apporter une réponse cohérente et équilibrée à ces demandes.

3) *La question du développement régional*

La Hongrie présente également des caractéristiques susceptibles de créer une inadéquation par rapport aux exigences communautaires relatives au développement régional. Cet aspect peut se révéler particulièrement problématique au regard de l'importance de cette politique dans la Communauté européenne. En outre, ainsi que l'a confirmé Eurostat dans une étude statistique publiée fin septembre 1999, la Hongrie présente une hétérogénéité du PIB régional par tête plus grande que les autres PECO (de 70 % de la moyenne de l'Union européenne dans le centre de la Hongrie à 33 % dans le nord du pays, pour une moyenne nationale à 49 %), avec de plus de grandes disparités en matière de taux de chômage. Elle devra donc mener une politique de développement régional conforme à l'objectif communautaire de cohésion économique et sociale. Or, la Hongrie ne semble pas disposer des structures capables de porter cette politique.

Le rapport de la Commission relève ainsi que si sept régions statistiques ont été créées en 1998 à des fins de planification et que s'il existe 20 comtés, ces structures sont nettement insuffisantes

pour mener une réelle politique de développement régional. Pour la Commission, l'intégralité du système budgétaire et financier de développement régional doit être revue, et parallèlement les moyens humains et financiers doivent être considérablement renforcés. Ce domaine constitue indéniablement une priorité de tout premier rang. En effet, malgré son développement économique, la Hongrie possède toujours un niveau de richesse par habitant légèrement inférieur à la moitié du PIB communautaire, et à ce titre elle sera en tout état de cause destinataire d'importantes sommes dans le cadre des fonds structurels après son adhésion. Elle devra donc être en mesure d'absorber ces sommes, dans le cadre de programmes et de projets adaptés aux nécessités de développement du pays et de ses régions. Or, même si la Commission l'a peu souligné, la Hongrie a d'ores et déjà montré des difficultés d'absorption des crédits Phare. A cet égard, les progrès que la Hongrie devra nécessairement accomplir pourront aisément être jugés à l'aune de sa capacité à utiliser de manière efficace les nouveaux fonds communautaires de préadhésion issus de l'accord sur l'Agenda 2000, qui vont conduire à partir de cette année à un triplement des sommes en provenance de la Communauté à destination de la Hongrie grâce aux nouveaux instruments *Spa* et *Sapard*.

4) *L'agriculture*

Même s'il présente une acuité moindre que les secteurs précédemment évoqués, le domaine de l'agriculture comporte également des particularités susceptibles de générer des difficultés pour la Hongrie. Des adaptations structurelles importantes s'avèrent nécessaires, et elles seront certainement délicates malgré l'aide du nouvel instrument *Sapard* (80 millions d'euros par an). En outre en Hongrie existe un problème spécifique, tenant au maintien de l'interdiction pour les étrangers d'y acquérir des terres. Budapest demandera peut-être une période transitoire sur ce point.

Mais, concernant l'agriculture, la Hongrie attend manifestement d'en savoir plus sur l'attitude qu'adoptera l'Union Européenne sur le degré d'application immédiate de la politique agricole commune aux nouveaux Etats membres, attitude qui dépendra en grande partie de la réponse apportée à la question de l'agriculture polonaise. La Hongrie possède en effet un secteur agricole beaucoup plus restreint que son équivalent polonais, ce qui

limite grandement les problèmes liés à son entrée dans la PAC. Le poids des difficultés relatives à l'agriculture pour la Hongrie dépendra en conséquence beaucoup de la date d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne et des solutions qui seront trouvées pour ce pays.

Dans l'optique d'une adhésion assez rapide, la Hongrie devra donc nécessairement apporter des solutions ou des débuts de règlement à ces quelques grands problèmes. Mais elle présente en contrepartie certains grands **atouts** susceptibles de faciliter ses ambitions, principalement dans le domaine économique. A ses qualités « traditionnelles » d'attractivité qui font d'elle le principal récipiendaire d'investissements directs à l'étranger parmi les PECO (40 % des IDE en stocks dans les PECO, avec de nombreuses délocalisations industrielles en Hongrie de grandes entreprises européennes), la Hongrie semble être en mesure d'adopter progressivement de nouvelles aptitudes à surmonter ses défauts antérieurs. Ainsi, l'année 1999 a-t-elle été marquée par une meilleure maîtrise des déficits de la balance des paiements courants et des administrations publiques, tous deux ramenés à 4 % du PIB, et de l'inflation, revenue autour de 10 %. Ces évolutions doivent être confirmées et poursuivies, mais elles sont le signe d'un meilleur état global. En vue de l'adhésion, la Hongrie peut également faire valoir son intégration croissante à l'économie européenne : les pays de l'Union européenne absorbent en effet 75 % des exportations hongroises, et ces exportations représentent près de la moitié du PIB hongrois notamment grâce aux nombreuses entreprises à capitaux étrangers.

Conclusion :

Ces atouts économiques, ainsi que l'ensemble des progrès réalisés dans beaucoup de secteurs importants en vue du marché unique confèrent à la Hongrie une position très favorable au sein des pays candidats, aussi bien parmi les six pays de la « première vague » qu'a fortiori par rapport aux six nouveaux pays avec lesquels les négociations viennent de s'ouvrir. L'intégration plutôt réussie de la Hongrie à l'OTAN et sa situation géographique stratégique entre l'Europe occidentale et l'Europe balkanique plaident également en sa faveur.

On peut ainsi estimer que malgré l'existence de domaines où elle présente encore certains retards ou certaines lacunes, la Hongrie poursuit globalement sa marche rapide vers l'adhésion à l'Union européenne, qui apparaît certaine à moyen terme, au sein des tous premiers Etats qui rejoindront les Quinze. L'incertitude subsiste encore quant à la perspective d'un élargissement plus rapide, dans les trois à cinq ans qui viennent, de l'Europe à la Hongrie.

Afin d'accélérer son adhésion, la Hongrie devra nécessairement montrer sa capacité à accentuer ses progrès et ses efforts dans les secteurs les plus sensibles, ainsi que l'y a invitée la Commission au travers de son rapport régulier et du partenariat pour l'adhésion pour 1999. La forte volonté politique hongroise d'une entrée rapide dans l'Union européenne devra continuer à se traduire de plus en plus dans les faits.

On peut par ailleurs considérer que l'attitude de la Communauté européenne envers la Hongrie sera significative de la position européenne face à l'élargissement : confrontée au souhait hongrois d'aller très vite, l'Europe devra être en mesure d'apporter des réponses nettes et précises : si le choix d'un élargissement rapide est opéré, il devra s'accompagner d'arbitrages essentiels sur les périodes de transition accordées aux nouveaux membres et qui seront décidées, dans la mise en œuvre de la PAC et des fonds structurels d'une part, et dans l'achèvement de la reprise de l'acquis communautaire par les nouveaux Etats membres d'autre part. La fin des négociations d'adhésion, avec la Hongrie comme avec les autres pays, sera assurément centrée sur ce problème des périodes transitoires. A l'inverse, si une adhésion rapide est refusée à la Hongrie et autres pays ayant accompli le plus de progrès, l'Europe devra être en mesure de justifier clairement ce refus, et le cas échéant de l'agrémenter de nouvelles décisions en matière d'aides accordées aux pays candidats pour combler plus rapidement leur retard, par exemple dans les domaines de l'environnement ou du développement régional.

II. COMMUNICATION DU PRESIDENT ALAIN BARRAU A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN REPUBLIQUE TCHEQUE (DU 4 AU 6 MAI 2000)

Le Président de la Délégation a effectué du 4 au 6 mai 2000 une visite officielle en République tchèque à l'invitation de son homologue Jaroslav Zverina qui préside la Commission pour l'intégration européenne de la Chambre des députés. Grâce à l'appui très actif des services de l'Assemblée tchèque et de l'ambassade de France, ce déplacement aura permis d'avoir des contacts auprès de :

– la présidence de la République (M. Pavel Fisher, conseiller du Président Havel) ;

– du gouvernement (M. Pavel Telicka, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes) ;

– du parlement (Jaroslav Zverina et ses collègues membres de la Commission pour l'intégration européenne ; Mme Petra Buzkova, vice-présidente de la Chambre des députés) ;

– et de la Commission européenne (M. Ralf Preyer, conseiller de la Représentation de la Commission à Prague) ;

Un déjeuner a été en outre organisé par l'ambassadeur de France à Prague avec des hommes d'affaires français travaillant en République tchèque : les échanges de vues avec ces banquiers et chefs d'entreprise, qui sont en contact direct avec la réalité économique tchèque, ont été des plus enrichissants.

Les entretiens politiques avec les personnalités tchèques ont d'abord porté sur le programme de la présidence française – qui suscite manifestement de fortes attentes – et sur la question de l'Autriche. On sait que le Président Havel a fermement soutenu la position prise par les Quatorze. Il n'a pas hésité dans ses

déclarations publiques à considérer que l'entrée du FPOe dans le gouvernement autrichien constituait un « grand défi pour l'Union européenne » et que l'Europe devait s'y opposer « radicalement et sans tarder ». Jorg Haïder a riposté en menaçant la République tchèque d'une fermeture des frontières à la libre circulation des personnes. Cette déclaration parfaitement inacceptable a été très mal ressentie du côté de Prague. Il ne faudrait pas que les pays candidats deviennent les otages de l'affaire autrichienne. Un débat existe toutefois à l'intérieur de la classe politique tchèque sur l'attitude à avoir vis-à-vis de l'Autriche : comme cela a pu être constaté lors des discussions avec des parlementaires tchèques, les sociaux-démocrates approuvent pleinement la fermeté des Quatorze, tandis que les partisans de Vaclav Klaus semblent plus réservés.

Mais c'est évidemment la perspective de l'entrée de la République tchèque dans l'Union européenne qui a constitué le sujet essentiel des discussions. Le gouvernement tchèque estime avoir accompli des efforts considérables pour mettre le pays en situation d'adhérer à l'Union : un plan national d'adoption de l'acquis communautaire (PNAA) a été adopté le 31 mai 1999 ; soixante lois transposant plus de quatre cents directives sont déjà entrées en vigueur. L'objectif clairement affiché est d'une adhésion rapide à la date du 1^{er} janvier 2003.

Ce point de vue n'est pas tout à fait celui de la Commission qui n'a pas hésité, dans ses deux derniers rapports sur les progrès réalisés par la République tchèque dans sa préparation à l'adhésion (rapports d'octobre 1998 et de novembre 1999), à mettre en exergue les difficultés rencontrées par ce pays pour intégrer l'acquis communautaire et moderniser ses structures économiques et administratives. La République tchèque manque d'appareil d'Etat capable de faire appliquer les nouvelles règles législatives et administratives.

La mission effectuée à Prague a permis de confirmer cet état de fait mais aussi de constater que, si ce pays, souvent présenté comme un des plus aptes à adhérer, rencontre d'incontestables difficultés à accomplir les efforts demandés pour devenir membre à part entière de l'Union, il n'en reste pas moins une des « valeurs sûres » du groupe des pays candidats. Quels que soient les retards pris pour intégrer l'acquis communautaire, et pour le faire appliquer, la République tchèque a de grandes chances de faire partie de la

première vague des pays qui rejoindront l'Union. Il faut d'ailleurs noter que les critiques stimulantes qui ont pu être adressées aux responsables tchèques ont eu pour effet de les inciter à relancer un certain nombre de réformes structurelles qui étaient jusqu'ici « au point mort ». Cet effet de rattrapage a déjà eu de bons résultats et le prochain rapport de la Commission, attendu pour juillet 2000, devrait être plus positif.

A. Les points faibles de la République tchèque dans sa route vers l'adhésion

1) Une reprise encore imparfaite de l'acquis communautaire

Il s'agit tout d'abord de **la mise en place du marché intérieur**. Si les conditions de la libre circulation des marchandises ont été réglées de manière favorable, de nombreuses incertitudes demeurent en ce qui concerne les services et les capitaux. Les efforts entrepris pour aligner la législation nationale sur le droit communautaire restent ainsi insuffisants dans des domaines comme :

– la protection des droits de la propriété intellectuelle. Des vides juridiques importants demeurent (dans le secteur informatique notamment) tandis que la mise en œuvre de la législation existante souffre des capacités limitées de la police et des procureurs ;

– l'audiovisuel qui relève d'un cadre législatif non compatible avec la directive « télévision sans frontières ». La République tchèque a d'ailleurs demandé une période transitoire – jusqu'au 1^{er} janvier 2005 – pour appliquer aux chaînes de télévision les quotas de diffusion d'œuvres européennes et d'œuvres de producteurs indépendants.

Comme beaucoup d'autres pays candidats, la République tchèque peine à aligner ses règles protectrices de **l'environnement**. Pendant la mission réalisée à Prague, la commissaire européenne en charge de l'environnement, Mme Margot Walström, effectuait en République tchèque une visite officielle au cours de laquelle elle a ouvertement critiqué le retard pris pour intégrer les normes communautaires. Ce constat ne saurait être contesté : il est

indéniable que dans des domaines aussi importants que la qualité de l'eau et la gestion des déchets, la République tchèque n'a pas adopté de législation-cadre de même qu'elle n'a pas élaboré de plan d'investissements. Le gouvernement tchèque a d'ailleurs déposé pas moins de sept périodes transitoires pour la mise en œuvre de directives environnementales importantes ! Il faut toutefois être conscient de l'importance de la tâche exigée de ces pays : avec ses 260 actes législatifs, l'environnement constitue un des chapitres les plus exigeants de l'acquis communautaire. L'intégration de ce *corpus* juridique foisonnant dans le droit interne des pays candidats n'est pas un exercice aisé : il exige une adaptation de certains processus industriels (hérités de la période communiste) et une mobilisation de moyens financiers importants.

S'agissant du chapitre **Justice et Affaires intérieures**, la République tchèque est le seul des pays de la première vague à demander une période transitoire (jusqu'en 2005) pour appliquer les normes de Schengen relatives aux aéroports. La Commission considère cette demande comme non justifiée dans la mesure où une distinction claire doit être, selon elle, établie entre l'acceptation de l'acquis de Schengen – qui doit intervenir dès l'adhésion – et sa pleine application (levée des contrôles aux frontières) – qui est subordonnée à une décision du Conseil ultérieure à la date de l'adhésion.

L'énergie constitue une autre source de difficultés. La législation tchèque n'est pas conforme à l'acquis communautaire en ce qui concerne :

– la gestion des crises d'approvisionnement en pétrole. Le gouvernement tchèque refuse de porter le niveau des stocks de pétrole de sécurité à 90 jours de consommation, comme le prévoit une directive communautaire, le coût financier de cette mesure – évalué à 28 millions d'euros par an – lui semblant trop élevé ;

– la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité.

Dans ces deux domaines, la République tchèque a demandé à bénéficier de périodes transitoires pour intégrer les normes communautaires.

Mais c'est l'énergie nucléaire qui constitue la question la plus sensible. Elle a d'ailleurs constitué un des sujets importants des discussions que le Président de la Délégation a eues avec les parlementaires tchèques et les hommes d'affaires français. La République tchèque dispose en effet d'une centrale comprenant quatre réacteurs de conception soviétique (VVER 440 1213) qui sont en service depuis une quinzaine d'années. Un vaste programme de modernisation est en cours afin de mettre ces réacteurs aux normes internationales de sûreté.

Une autre centrale est en cours de construction : il s'agit de la centrale de Temelin (deux réacteurs de type VVER 1000). Bien qu'il ait connu de nombreux retards et dépassements budgétaires, le programme de modernisation de cette centrale devrait s'achever en 2000 et 2001.

La République tchèque est donc non sans mal en passe de se doter d'équipements nucléaires conformes aux normes internationales de sûreté et susceptibles de fournir une part appréciable de la production d'électricité du pays (cette part est actuellement de 20 %). Mais ce programme de mise aux normes aura une conséquence sur laquelle les interlocuteurs tchèques ont attiré l'attention : celle de provoquer une hausse du prix de l'électricité et donc, de rendre plus difficile l'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence exigée par ailleurs par les textes communautaires.

Enfin, dans le **domaine agricole**, la République tchèque fait face à deux problèmes :

– les mécanismes de contrôle vétérinaire et phytosanitaire ne sont pas conformes à l'acquis communautaire. Ce point a été mis en valeur dans le dernier rapport de la Commission qui s'inquiète notamment de la faiblesse des postes d'inspection aux frontières et du dispositif de contrôle des exportations ;

– surtout, la mise en place des organisations communes de marché suppose un certain nombre de moyens qui font encore défaut : cadre légal des organisations professionnelles non conforme aux règles communautaires, absence de système d'intervention ou de collecte des données...

La République tchèque, comme les autres pays candidats, doit comprendre que la PAC n'est pas un simple dispositif de soutien financier aux agriculteurs mais qu'il s'agit aussi d'un dispositif complexe de régulation des marchés dont la mise en œuvre suppose d'importantes capacités administratives.

2) Les difficultés du système administratif et judiciaire pour faire appliquer les nouvelles règles de droit

Mais c'est la capacité de l'appareil d'Etat à faire appliquer et respecter ces nouvelles règles communautaires qui soulève le plus d'interrogations. Il s'agit même, aux dires du conseiller de la représentation de la Commission européenne, du principal point faible de la République tchèque.

- C'est ainsi qu'aucun effort réel n'a encore été entrepris pour **moderniser l'administration**. Malgré la nomination fin 1998 d'un vice-ministre chargé de la réforme administrative, il n'existe toujours pas de statut de la fonction publique. L'administration tchèque souffre du faible niveau des rémunérations et d'un manque d'experts juridiques qualifiés. Il en est de même en ce qui concerne l'administration régionale. Une ambitieuse loi de décentralisation a permis la création de quatorze régions mais ces nouvelles structures territoriales manquent cruellement de moyens administratifs : elles ne sont notamment pas en mesure de gérer de manière efficace les fonds structurels et les aides de préadhésion octroyées par l'Union.

- La situation est encore plus critique dans le domaine de la **justice**. Comme l'indique le dernier rapport de la Commission, le système judiciaire tchèque souffre de conditions de travail précaires (absence d'équipements modernes) et d'un niveau général de rémunération plus faible que dans d'autres secteurs de la vie économique. De nombreux postes de juges et de procureurs restent vacants, ce qui a pour effet d'allonger la durée des procédures et de provoquer des retards accrus dans le traitement des dossiers. Par ailleurs, les magistrats tchèques manquent de formation en droit communautaire ; comme ils ne peuvent se fonder sur une jurisprudence existante, ils ne sont pas en mesure de bien faire appliquer les nouvelles lois intégrant l'acquis communautaire. La réforme de la justice constitue donc un défi majeur pour le gouvernement tchèque. Il est à noter que la France a, depuis le

8 mars 2000, détaché auprès du ministère tchèque de la justice un magistrat de liaison.

3) *Deux questions sensibles qui n'ont pas encore trouvé de solution pleine*

- Il s'agit d'abord de **la lutte contre la corruption** qui constitue, aux dires de la Commission, « un problème grave dont l'éradication est une priorité du gouvernement actuel » mais pour lequel aucune politique efficace n'a été élaborée. L'objectif doit être d'appliquer la législation en matière de la lutte contre le blanchiment – qui est pour l'essentiel conforme à l'acquis – et de renforcer les moyens de lutte contre la corruption dans le secteur public.

- Autre problème en suspens, la situation des 250 000 à 300 000 **Tsiganes** qui n'a pas connu d'amélioration notable. S'il a été possible ponctuellement de revenir sur certaines décisions particulièrement vexatoires à l'encontre de cette population (destruction du mur qui avait été construit dans une ville tchèque pour séparer les tsiganes du reste de la population), les tsiganes continuent à souffrir d'une situation d'exclusion sociale. A la demande de la Commission, un programme d'intégration des Roms est en cours d'élaboration.

B. La République tchèque continue cependant à bénéficier d'atouts incontestables pour faire partie de la première vague d'adhésion

1) *la République tchèque dispose d'une économie de marché viable capable de résister à la pression concurrentielle de ses partenaires de l'Union européenne.*

L'économie tchèque est en effet une économie très ouverte sur l'extérieur – puisqu'elle exporte 60 % de son PNB – et largement gouvernée par les forces du marché (75 % du PIB émane du secteur privé).

Certes l'ère du « miracle économique tchèque » semble s'être achevée fin 1996. Le déficit du commerce extérieur se situe à un niveau élevé. Le taux de chômage devrait, compte tenu des restructurations entreprises dans différents secteurs industriels, augmenter, selon le FMI, passant de 10 % fin 1999 à 12-13 % de la population active fin 2000.

Mais si la République tchèque est confrontée depuis quelques années à une sorte de « crise économique rampante », les résultats macro-économiques sont redevenus plus favorables depuis trois mois : après avoir été en recul en 1998 et en 1999, l'activité économique renoue avec la croissance (prévision de croissance de + 1,6 % en 2000) ; les investissements étrangers ont atteint en 1999 le niveau record de 4,9 milliards de dollars ; l'inflation reste maîtrisée.

Ces résultats économiques fluctuants confirment la nécessité de poursuivre les réformes structurelles pour améliorer la compétitivité de l'économie. Or, après avoir été longtemps différées, ces réformes devraient être relancées : le gouvernement a ainsi adopté un plan de revitalisation de l'industrie tchèque et programmé la privatisation des trois grandes banques du pays ; de nouvelles règles devraient être adoptées pour améliorer le fonctionnement et la transparence du marché financier ; des restructurations sont en cours dans les secteurs de la chimie, des mines et de la sidérurgie.

D'importantes réformes ont également été engagées ces derniers mois pour améliorer l'environnement économique. Une loi sur la concurrence a ainsi été adoptée qui prévoit la création d'un Office de la concurrence auquel l'ensemble des soutiens publics devront être notifiés. Ce dispositif répond aux demandes de la Commission européenne qui souhaitait la mise en place d'un dispositif de contrôle des aides d'Etat et des ententes. De même faut-il se féliciter de l'adoption récente d'une loi sur les faillites qui renforcera la sécurité juridique dont les investisseurs doivent bénéficier.

2) *La perspective de l'adhésion bénéficie par ailleurs d'un très large consensus dans la population et parmi les principales forces politiques.*

Le gouvernement, dirigé depuis août 1998 par le social-démocrate Milos Zeman, bénéficie d'une remarquable stabilité en dépit de sa situation minoritaire au Parlement : les dernières élections législatives de juin 1998 n'ont en effet pas permis de dégager de coalition majoritaire ; les deux parties dominants, le parti social-démocrate (CSSD) et le parti démocratique civique (CODS) de l'ancien Premier ministre Vaclav Klaus, ont alors conclu un pacte qui reconnaît aux sociaux-démocrates le droit de former le gouvernement et le garantit contre le vote de toute motion de censure.

Mal perçu par l'opinion publique, ce pacte a pourtant permis de créer les conditions d'une entente entre les principales forces politiques pour faire de la reprise de l'acquis communautaire une priorité du gouvernement. C'est ainsi qu'un accord a été conclu entre le CSSD et l'ODS sur la préparation de la République tchèque à l'adhésion à l'Union cet accord prévoit des mécanismes pour faciliter l'intégration en droit interne des règles communautaires. Une procédure plus rapide a pu être ainsi mise en place pour l'examen parlementaire des projets de loi intégrant l'acquis communautaire : leur adoption ne requiert plus qu'un examen en une seule lecture. Cette réforme était réclamée par la Commission qui s'était inquiétée des lenteurs de la procédure législative. Il faut en effet savoir que la Constitution tchèque ne connaît pas de distinction loi-règlement, ni de délégation de pouvoirs au profit du gouvernement : la reprise de l'acquis communautaire exige donc une activité législative intense qui nécessitait une adaptation des procédures.

3) *Les négociations d'adhésion progressent à un bon rythme.*

On sait que la République tchèque fait partie des six pays candidats de la « première vague » avec lesquels des négociations d'adhésion ont été engagées en mars 1998. On sait également que le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) est revenu sur cette distinction entre deux groupes de pays candidats et a défini une

nouvelle stratégie d'élargissement qui a pour effet de placer l'ensemble des pays souhaitant adhérer à l'Union européenne sur un pied d'égalité.

C'est ainsi que des négociations d'adhésion ont été ouvertes en mars 2000 avec les six pays du deuxième groupe. En vertu du nouveau principe de différenciation, il existe désormais un lien étroit entre le respect des engagements de reprise et d'application de l'acquis et la conduite des négociations : les Etats pour lesquels les négociations ont été ouvertes ultérieurement peuvent envisager de rattraper leur retard sur les autres tandis que des chapitres provisoirement clos avec d'autres pays peuvent être rouverts en cas de manquement aux obligations.

Pour autant, les pays dits de la première vague n'en bénéficient pas moins d'un léger avantage sur les autres – comme en témoigne le fait qu'ils restent désignés sous le nom des « six de Luxembourg » – par opposition aux « six d'Helsinki ».

– le criblage (« *screening* ») des différents chapitres de l'acquis s'est achevé en juillet 1999 avec la République tchèque comme avec les cinq autres membres de la première vague ;

– l'ensemble des trente-et-un chapitres ont été ouverts à la négociation et onze ont pu être fermés avec la République tchèque.

– des périodes de transition ont été demandées par la partie tchèque mais elles restent en nombre limité.

Les secteurs qui ont pu être clos à la négociation sont :

- la science et de la recherche ;
- l'éducation et de la formation ;
- les petites et moyennes entreprises ;
- les statistiques ;
- la politique industrielle ;

– les télécommunications et des technologies de l'information. Une nouvelle loi sur les télécommunications conforme à l'acquis est en effet entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 ;

– la pêche et de la protection des consommateurs ;

– la PESC. Ce chapitre a pu être clos avec la République tchèque comme avec l'ensemble des « six de Luxembourg » en avril 2000 en raison du déblocage sur Chypre ;

– et la libre circulation des marchandises qui constitue la pierre angulaire du marché unique. La fermeture de ce chapitre constitue un fait remarquable puisque la République tchèque est le seul des pays candidats à avoir pu atteindre ce résultat. C'est ainsi que plus de 90 % des 7.700 normes européennes ont pu être intégrés en droit interne tchèque.

Un autre chapitre pourrait être prochainement fermé : il s'agit de celui des relations extérieures. La République tchèque a accepté l'ensemble de l'acquis communautaire pour la politique commerciale commune, l'alignement de la législation étant en cours. Les responsables tchèques ont cependant fait valoir une demande qui a pendant longtemps fait obstacle à la fermeture de ce chapitre : il s'agit du maintien de l'Union douanière avec la Slovaquie jusqu'à ce que cette dernière rejoigne à son tour l'Union. Cette revendication était inacceptable pour l'Union – et c'est ce qu'a répondu la Commission – car elle aboutirait à entraver l'application du tarif extérieur commun et à créer des distorsions de concurrence. Or, le 12 avril 2000, le gouvernement tchèque a annoncé son intention de retirer sa demande de maintien de l'Union douanière tchécoslovaque. Les discussions portant sur les relations extérieures pouvaient donc connaître rapidement une issue favorable.

Ce bilan favorable ne doit toutefois pas faire illusion. Les chapitres de l'acquis qui ont pu être refermés sont évidemment ceux qui soulevaient le moins de difficultés. Les négociations sont entrées depuis déjà plusieurs mois dans une phase plus difficile qui tient au caractère complexe et sensible des sujets en discussion.

C. Sans pour autant fixer une date butoir pour l'adhésion, l'Union doit avoir une attitude vigilante mais ouverte vis-à-vis du processus d'élargissement

Comme cela a été dit, la République tchèque s'est fixé comme objectif d'adhérer à l'union européenne le 1^{er} janvier 2003. Si la pression n'est peut-être pas aussi forte qu'en Pologne pour obtenir des Etats membres une date butoir pour l'adhésion, la question a été posée au Président de la Délégation, à de nombreuses reprises, de savoir si cette date du 1^{er} janvier 2003 pouvait être considérée comme un objectif crédible pour l'Union européenne. Sa réponse a été de leur indiquer qu'il serait artificiel et démobilisateur de fixer dès maintenant une date d'adhésion ou même de clôture des négociations. Les négociations avec les « six d'Helsinki » viennent juste de s'engager. Nous manquons d'une vue d'ensemble des négociations pays par pays qui permettrait de dire dès maintenant quand les négociations d'adhésion pourraient être clôturées. Le seul engagement que l'Union peut prendre est celui d'achever en temps voulu la réforme institutionnelle afin d'être prête à accueillir de nouveaux membres fin 2002 en vue d'un premier élargissement. Cet engagement pris lors du Conseil européen d'Helsinki a été rappelé par le Premier ministre lors de sa visite officielle en Hongrie. Dès lors, la date d'élargissement ne peut dépendre que de la capacité de chaque Etat candidat de mener à bien les adaptations nécessaires pour intégrer l'acquis communautaire et être en mesure ainsi de remplir les obligations liées à l'appartenance à l'Union.

A ce titre, l'effort accompli par le gouvernement tchèque pour accélérer les travaux de reprise des règles communautaires doit être salué : il devrait permettre à la République tchèque de combler le retard qui a été accumulé dans certains domaines et de participer le moment voulu à la première vague des pays adhérents.

Pour autant, il semble nécessaire que des signaux clairs soient adressés aux pays candidats afin de les aider à mieux programmer les réformes qui leur restent à accomplir. Les efforts demandés aux populations ne pourront être acceptés que s'ils s'inscrivent dans une perspective claire. Le secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, M. Pavel Telicka, a ainsi fait part au Président de la Délégation de son souhait que le processus d'élargissement bénéficie d'une impulsion politique nouvelle sous présidence française afin d'évacuer les points non litigieux et établir un

calendrier précis pour régler les derniers obstacles dans le processus de négociation. Cette demande semble devoir être prise en compte par la présidence française qui envisage de définir d'ici la fin de l'année une sorte de « tableau de route » de l'élargissement. L'objectif est d'avoir une vision globale de l'ensemble des chapitres en négociation afin d'identifier les principaux paramètres qui domineront la phase finale des négociations. Il est important de rappeler que le processus d'élargissement est un processus politique sur lequel le Conseil doit exercer une fonction de « veille ».

III. COMMUNICATION DE M. JACQUES MYARD A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN LETTONIE (DU 16 AU 18 MAI 2000)

Effectuée du 16 au 18 mai 2000 à Riga et dans ses environs, cette mission a permis à celui qui a été chargé par la Délégation pour l'Union européenne de suivre le processus d'adhésion avec la Lettonie d'avoir une large gamme de contacts avec les responsables politiques et les fonctionnaires lettons en charge des négociations d'élargissement, la communauté d'affaires française et les représentants de la Commission européenne et des institutions financières internationales (voir en annexe le programme des entretiens). Qu'il soit permis de remercier ici Mme Louise Avon, ambassadeur de France en Lettonie, et ses collaborateurs pour leur concours à l'organisation d'une mission dont on trouvera ci-après les principales conclusions politiques.

A. L'intégration européenne : un enjeu prioritaire pour la Lettonie

Après avoir été pendant près de cinquante ans sous la domination soviétique, la Lettonie est en passe d'adhérer à l'Union européenne. Des interrogations demeurent sur le moment de cette adhésion et sur l'ampleur des périodes de transition qui devront être prévues, mais il est acquis qu'à un terme plus ou moins proche ce pays participera de plein pied à la construction communautaire. En rejoignant ainsi le « club » des Etats d'Europe occidentale, ce pays ne fera d'une certaine manière que renouer avec son passé.

Après sa colonisation au XII^e siècle par des chevaliers et princes germaniques, la Lettonie était en effet une plaque tournante du commerce entre le sud et le nord de l'Europe : Riga fut admise dans la Hanse, cette association de villes commerçantes dont le centre était à Lübeck et qui a joué un rôle moteur dans l'intégration économique des régions nordiques. Mais devenue le champ clos des

affrontements entre puissances régionales (Suède, Pologne et Russie), la Lettonie tomba sous la domination des Romanov à partir de 1721. Cette domination ne fut pas sans bénéfice pour le pays : si la population connut parfois un sort douloureux, la civilisation urbaine put également s'épanouir, préparant le terrain à l'éveil du sentiment national au milieu du XIX^e siècle. L'effondrement de l'empire russe survenu à la suite de la révolution bolchevique a permis à la Lettonie d'accéder en 1920 à l'indépendance. Bien que le système politique démocratique n'ait pas réussi à s'enraciner (mise en place d'un régime autoritaire et corporatiste à la suite d'un coup d'Etat en 1934), cette période de l'entre-deux-guerres occupe une place particulière dans l'imaginaire politique letton : elle est celle de l'indépendance politique et d'un grand dynamisme de la société. Cette période prit fin avec l'invasion du pays par l'Armée Rouge en juin 1940. Ruiné par la guerre, le pays subit les effets d'une soviétisation brutale et d'une politique d'immigration massive qui aboutit à faire baisser la part des autochtones dans la population totale. D'abord clandestin et timide, le sentiment national prit peu à peu de l'ampleur à partir des années 70, puis avec la *Glasnost* et la *Perestroïka*. En même temps que ses deux voisins baltes, la Lettonie obtint son indépendance en août 1991.

L'intégration européenne fait depuis figure, avec l'appartenance à l'Alliance atlantique, de priorité majeure pour la diplomatie lettone. L'adhésion à l'Union européenne apparaît en effet aux responsables lettons comme un moyen :

- d'accélérer la croissance économique grâce à l'accès au grand marché européen,
- de satisfaire une revendication de statut en appartenant à un club d'Etats puissants sur la scène internationale,
- et d'obtenir une garantie implicite de sécurité dans ses relations avec le voisin russe.

B. La nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union : une évolution bien accueillie par la Lettonie

Après la signature en juin 1995 d'un accord d'association avec l'Union européenne, la Lettonie déposa officiellement sa

candidature à l'adhésion en octobre 1995. Dans son premier avis en juillet 1997, la Commission européenne a estimé que ce pays ne satisfaisait pas aux critères définis par le Conseil européen de Copenhague et que l'ouverture de négociations d'adhésion devrait être reportée : les modalités contestables d'accès à la citoyenneté lettone, les difficultés prévisibles de l'économie à faire face à la pression concurrentielle, les retards dans les secteurs comme l'agriculture et l'environnement ont motivé cette appréciation de la Commission. Cet avis fut suivi par le Conseil européen de Luxembourg (décembre 1997) qui décida d'engager des négociations avec un premier groupe de six pays candidats ne comprenant pas la Lettonie.

L'inclusion de l'Estonie dans cette première vague fut très mal ressentie du côté de Riga. Les Lettons eurent le sentiment que cet avantage reconnu au voisin estonien était dû moins aux mérites particuliers de ce pays qu'aux pressions exercées par un Etat membre, la Finlande. Cette analyse n'est pas dénuée de tout fondement. Les Quinze souhaitaient inclure un des Etats baltes dans le premier groupe de pays admis aux négociations d'adhésion pour montrer qu'ils ne se désintéressaient pas de cette région. Et il est certain que l'Estonie, qui était celui des trois Etats baltes dont la candidature a été le mieux défendue à l'intérieur de l'Union, a bénéficié par rapport à ses deux voisins d'un avantage particulier.

Loin de se résigner, les autorités lettones ont au contraire redoublé d'efforts pour mériter une appréciation plus positive des instances européennes. Les premiers résultats n'ont pas tardé à se faire sentir : dans son premier rapport régulier sur la situation des pays candidats (novembre 1998), la Commission a salué les progrès accomplis par la Lettonie et estimé que des négociations pourraient être ouvertes avant la fin 1999 si ces efforts étaient confirmés. On notera que l'analyse était beaucoup plus réservée au sujet de la Lituanie et des autres pays de la « seconde vague ». Cette analyse positive a été ensuite élargie à l'ensemble des autres pays candidats puisque dans son second rapport régulier (octobre 1999), la Commission recommandait d'ouvrir les négociations d'adhésion avec tous les pays de la « seconde vague ». Cette démarche ayant été suivie par le Conseil européen d'Helsinki (10–11 décembre 1999), des négociations d'adhésion ont pu être ouvertes avec la Lettonie le 15 février 2000.

Cette nouvelle stratégie d'élargissement a été bien accueillie par la Lettonie.

Les autorités lettones ont estimé que le nouveau principe de différenciation - selon lequel les négociations progresseront selon la capacité des Etats à reprendre la législation communautaire - leur offrait la possibilité de rattraper leur retard sur les pays de la première vague. Leur objectif n'est-il pas que leur pays soit parmi les premiers à entrer dans l'Union et que les négociations d'adhésion puissent être closes au 1^{er} janvier 2003 – ce qui placerait l'adhésion effective vers 2004-2005 ? Cette perspective semble raisonnable compte tenu de la capacité administrative et du potentiel économique de ce pays. Elle suppose toutefois que le principe de différenciation soit réellement mis en œuvre et que les candidats soient placés sur un pied d'égalité. Les responsables lettons comptent sur la présidence française pour assurer un suivi politique dynamique du processus de négociation : ils souhaitent que le rythme d'ouverture des nouveaux chapitres soit accéléré et que leur nombre atteigne une dizaine à la fin de notre présidence (contre huit actuellement). L'occasion leur serait ainsi réellement offerte de rattraper les candidats de Luxembourg.

Il est intéressant de noter, à ce sujet, qu'à l'inverse de beaucoup de pays candidats, la Lettonie considère non sans une certaine inquiétude le débat en cours sur la fixation par l'Union européenne d'une date de clôture des négociations d'adhésion. La crainte de ce pays est en effet qu'une date de clôture trop rapprochée ne lui laisse pas le temps d'achever ses propres négociations d'adhésion et l'exclue du premier groupe de pays candidats. Le ministre des affaires étrangères, Indulis Berzins, a ainsi déclaré que la Lettonie devait être à bord du premier « train » de l'élargissement car il était peu probable qu'il y en ait un autre avant longtemps.

On sait que telle ne semble pas être la voie dans laquelle la présidence française souhaite s'engager. Notre pays récuse toute idée de date-butoir et compte maintenir la date d'achèvement de la réforme institutionnelle comme seule échéance liant les Etats membres : l'unique engagement pris par les Quinze devrait donc demeurer celui pris à Helsinki, selon lequel l'Union doit être prête fin 2002 à accueillir de nouveaux candidats. Pour autant, la présidence française entend permettre au Conseil d'avoir une vue d'ensemble de l'état des négociations et des difficultés restant à

résoudre : des « feuilles de route » ou « tableaux d'affichage » devraient ainsi être élaborés pour chaque pays candidat. Un tel travail est sans doute nécessaire mais le seul fait qu'il doive être entrepris suppose que les négociations d'adhésion se seraient jusqu'ici déroulées sans vision d'ensemble des difficultés rencontrées par les pays candidats. Cette demande française de « feuilles de route » doit être soutenue mais elle est un aveu de l'absence de contrôle politique sur les activités de la Commission européenne.

Si la Lettonie souhaite faire partie du premier train de l'élargissement, elle ne veut pas pour autant adhérer de manière isolée sans ses voisins de l'espace balte. Il s'agit là d'une préoccupation exprimée par beaucoup des interlocuteurs du rapporteur, qu'il croit nécessaire de relayer. Rien ne serait pire en effet qu'une adhésion en ordre dispersé des trois pays baltes : elle mettrait à mal le processus d'intégration économique et de coopération régionale initié par ces pays – processus encouragé de surcroît par l'Union par le biais des accords d'association ; elle supposerait notamment la mise en place de mesures de contrôle aux frontières alors que la règle est jusqu'ici la libre-circulation des personnes entre pays baltes.

En intégrant la seule Estonie dans la première vague, le Conseil européen de Luxembourg avait déjà affaibli la dynamique balte. Si la nouvelle stratégie d'élargissement définie à Helsinki devait déboucher sur des adhésions échelonnées, il ne fait pas de doute que cette coopération régionale, pourtant indispensable à la stabilité de ces pays, serait mise à mal. Pour toutes ces raisons, il serait préférable que l'adhésion des pays baltes soit groupée et simultanée.

C. La reprise de l'acquis communautaire : une obligation démesurée et inadaptée

On sait que l'objet des négociations d'adhésion est de définir les conditions dans lesquelles chaque Etat candidat intègre dans son droit interne la législation communautaire.

Ce concept de reprise de l'acquis communautaire, sur lequel repose la stratégie européenne d'élargissement, se heurte à des critiques non dénuées de bon sens : l'Etat candidat se voit en effet

dans l'obligation de reprendre dans son intégralité un corpus juridique foisonnant à l'élaboration duquel il n'a pas pu participer et qui totalise plus de 60 000 pages de textes. Cette entreprise démesurée peut amener le pays à légiférer dans des domaines qui ne lui sont d'aucune utilité. Il a ainsi été indiqué au rapporteur que la Lettonie devait réglementer des secteurs industriels qui n'existent pas sur son territoire ! Par ailleurs, il faut bien voir que la législation communautaire actuelle correspond à un certain modèle économique et social qui est le produit de décennies de développement dans le cadre d'un système libéral : plaquer de façon brutale ce cadre juridique sophistiqué à des économies qui ont échappé depuis dix ans à peine à l'emprise du système communiste risque de provoquer des dégâts considérables sur le plan social et financier.

On note d'ailleurs que le soutien populaire à l'adhésion est en baisse en Lettonie : le pourcentage de personnes favorables à l'adhésion est ainsi passé de 53 % à 43,5 % tandis que celui des opposants s'élève à 38 %. Cette évolution est certes le résultat de l'affaire autrichienne qui a suscité la crainte d'une ingérence de l'Union dans les affaires intérieures des Etats. Mais elle traduit aussi une claire perception des possibles bouleversements économiques et sociaux liés à l'élargissement.

La conviction de l'auteur de ces lignes est pourtant que l'élargissement est une chance pour l'Europe : l'occasion de progresser vers la mise en place d'un système paneuropéen de sécurité dont la nécessité s'impose pour prévenir les risques de conflit ; le moyen de rendre les institutions européennes plus souples et plus performantes en faisant du principe de subsidiarité le principe fondamental de fonctionnement de la construction européenne. A la faveur de l'entrée dans l'Union de nouveaux pays dont les besoins économiques et sociaux sont très différents de ceux des Etats membres actuels, l'Europe devrait prendre une dimension nouvelle plus respectueuse de l'identité des Etats.

Moyen de donner une nouvelle orientation positive à la construction communautaire, l'élargissement pourrait également être un vecteur de réduction des tensions dans la zone balte. La Russie ne cesse en effet d'exercer de fortes pressions sur les pays baltes afin de les dissuader d'intégrer l'Union européenne. Dès lors

que ces pays deviendront membres à part entière de l'Union, il est probable que ces tensions se feront moins vives.

D. La Lettonie face au défi de l'adhésion

1) Une situation économique satisfaisante

La Lettonie s'est engagée dans les négociations d'adhésion avec un dynamisme et un savoir-faire qui a forcé le respect des responsables de la Commission. Ces négociations, qui se déroulent à un rythme soutenu, ont déjà permis l'ouverture de huit chapitres. Cet Etat neuf, qui en est en quelque sorte à apprendre à « marcher », est en mesure de construire à partir de rien, sur une « page blanche », un système simple et efficace qui réponde aux exigences communautaires. Il s'agit là d'un atout considérable dont les responsables lettons savent jouer habilement. L'exemple a ainsi été cité de la mise en place d'un système de paiement globalisé de l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux, parfaitement efficace mais inconcevable dans tout autre pays où se font sentir les pesanteurs administratives héritées du passé.

L'autre atout de la Lettonie tient à une situation macro-économique satisfaisante qui tient à des efforts de gestion remarquables (contrôle des déficits, politique monétaire rigoureuse) mais aussi à des réformes de structure qui ont permis au secteur privé de représenter désormais 65 % du PIB et 69 % de l'emploi. Ces réformes doivent être toutefois poursuivies. Le mouvement de privatisations reste ainsi inachevé, les trois grandes entreprises d'Etat (*Lasco*, *Lattelekom* et *Latvenergo*) faisant encore l'objet de nombreuses tergiversations. De même, la restructuration interne des entreprises et, surtout, des banques ainsi que la modernisation de l'agriculture sont relativement lentes dans la pratique.

Il faut relever à ce sujet la faiblesse de la présence économique française : notre pays se classe au douzième rang des fournisseurs (avec 3 % de part de marché) tandis que les investissements français sont presque absents (0,1 % de l'investissement direct total de ce pays). La *Société Générale*, qui avait été la première banque française à s'installer dans les pays baltes, a ainsi récemment décidé

de se retirer de la Lettonie : cette décision regrettable risque de constituer un contre-signal fâcheux pour les investisseurs.

La Lettonie n'en a pas moins deux problèmes graves à résoudre dans sa voie vers l'adhésion.

2) *Une capacité administrative et judiciaire déficiente*

Ce pays peut s'enorgueillir d'appréciations positives de la Commission sur son aptitude à transposer les règles communautaires. Mais elle peine en revanche à les mettre en œuvre : plusieurs lois adoptées récemment par la Saeima – le Parlement letton – restent ainsi lettre morte faute des ressources nécessaires pour mettre en place l'organisme chargé de les mettre en œuvre (cas de la législation sur la protection des données) ; plus de la moitié des décisions de justice ne sont pas appliquées. La qualité intrinsèque des fonctionnaires n'est pas en cause, et ceux que le rapporteur a été amené à rencontrer ont semblé répondre aux critères de compétence requis. Mais le système administratif letton reste dans l'ensemble marqué par une culture héritée de la période soviétique : les responsables administratifs sont pour cette raison retenus de prendre les initiatives nécessaires à la bonne marche de leur service. Il faut également incriminer la faiblesse des salaires (1 000 F par mois en moyenne) qui décourage les meilleurs éléments de s'orienter vers la carrière administrative et qui oblige les fonctionnaires titulaires à chercher un travail d'appoint.

Prenant acte des insuffisances de son administration, le gouvernement letton tend à transférer beaucoup de prérogatives publiques vers des agences de droit privé (près de 200). Mais cette orientation est porteuse de graves dérives : elle pourrait favoriser la corruption et les détournements de fonds publics.

3) *La question des « non-citoyens »*

Près du quart de la population du pays – 530 000 personnes sur un total de 2,5 millions d'habitants – ne dispose pas en effet de la citoyenneté lettone. Si on compte quelques milliers de lettons descendants de réfugiés en Union soviétique entre les deux guerres

qui n'ont pas pour cette raison la citoyenneté lettone, la plupart des non-citoyens sont russophones. Minoritaire dans les zones rurales, la communauté russophone est majoritaire dans six des sept principales villes du pays, dont Riga.

L'existence de cette minorité est bien entendu un héritage de la période soviétique. Plus de 750 000 personnes venant de toute l'URSS se sont implantés en Lettonie à partir de 1941 pour conduire la soviétisation du pays : fonctionnaires de kolkhozes et de sovkhozes, ouvriers des usines créées pour les besoins de l'économie soviétique, militaires des forces armées stationnées en Lettonie. Alors qu'en 1939, la Lettonie présentait une structure démographique homogène (80 % de Lettons), au moment du rétablissement de l'indépendance, en 1991, la population lettone n'était plus qu'à peine majoritaire (58 % contre 38 % de russophones). La Lettonie est sans conteste celui des trois pays baltes dont la structure démographique a été le plus modifiée du fait de l'annexion soviétique.

- Cette situation pose un premier problème de nature linguistique. L'enseignement du russe n'est plus obligatoire dans les écoles lettones : beaucoup de lettons parlent le russe mais il est probable que leur proportion devrait diminuer au cours des prochaines années. Des écoles sont autorisées par la loi à enseigner exclusivement en russe afin de permettre aux russophones de maintenir leur identité linguistique. Toutefois si le tiers des russophones environ ne parlent pas le letton, le nombre d'enfants russophones qui apprennent le letton ne cesse d'augmenter. Malgré les demandes faites en ce sens par la Russie et les organisations russophones, les autorités lettones ont toujours refusé de faire du russe la deuxième langue officielle du pays : la Lettonie n'est pas un pays bilingue.

- Mais c'est la question de l'accès à la citoyenneté qui s'est surtout posée aux responsables lettons dès l'indépendance de leur pays. Une solution aurait consisté à donner un accès immédiat et automatique à la citoyenneté lettone à toute personne née sur le territoire letton : cette option, défendue par les organisations russophones et soutenue par la Russie, a été écartée par les autorités lettones qui se sont refusées à entériner une colonisation imposée au pays durant une période où il ne disposait pas de sa souveraineté ; le souci des responsables lettons était également de préserver l'identité

culturelle et nationale du pays et, en privant les russophones du droit de vote, d'empêcher la formation d'un parti lié à la Russie qui aurait constitué un ferment de déstabilisation. Comme la Russie s'est de son côté bien gardée de leur donner accès à sa citoyenneté, les russophones se sont trouvés dans la situation d'apatrides bénéficiant d'un droit de séjour permanent sur le territoire letton.

Les autorités lettones ont donc préféré instaurer des procédures de naturalisation permettant une ouverture mesurée de la citoyenneté lettone aux non-Lettons de souche. Une première législation a été adoptée en 1993-1994 qui attribuait la citoyenneté aux seuls résidents permanents avant le 17 juin 1940, date de la première occupation soviétique, et à leurs descendants. Mais le nombre de personnes ne bénéficiant pas de la citoyenneté était très élevé (plus de 650 000). Des possibilités de naturalisation étaient prévues mais selon un régime complexe et discriminatoire qui a eu pour effet d'en limiter la portée : de 1995 à 1999 quelques milliers de candidats seulement ont pu obtenir de devenir citoyens lettons par naturalisation.

Sous la pression de l'Union européenne, mais aussi du Conseil de l'Europe et de l'OSCE – qui a ouvert dès 1993 une mission de longue durée à Riga – un nouveau cadre législatif est entré en vigueur : une nouvelle loi sur la citoyenneté, validée par référendum en octobre 1998, a instauré une nouvelle procédure plus simple et ouverte d'acquisition de la citoyenneté qui permet à toute personne ayant réussi un examen de langue et d'histoire de devenir citoyen letton. La possibilité est également offerte aux enfants de non-citoyens nés en Lettonie depuis 1991 d'obtenir la citoyenneté lettone sur simple demande des parents.

L'adoption de ce nouveau cadre législatif a permis de relancer le mouvement de naturalisation : l'examen exigé par la loi est financièrement peu coûteux pour les candidats (de l'ordre de 360 F) ; il s'est révélé de surcroît peu sélectif (avec un taux de réussite avoisinant 90 %). Entre 20 et 25 000 personnes deviennent ainsi citoyens lettons tous les ans (ce chiffre est toutefois en baisse et devrait être plus proche de 10 000 en 2000). A ce rythme, comme l'a indiqué au rapporteur le représentant de la Commission, 250 à 300 000 personnes, soit la moitié de l'effectif actuel de non-citoyens, pourraient être assimilées d'ici une dizaine d'années.

Mais cet effectif de 300 000 personnes constitue, selon les observateurs, l'effectif maximum de population susceptible d'être assimilée. L'autre moitié de la population russophone ne paraît pas être intéressée par la possibilité de devenir citoyens lettons. La première raison est la force de l'attachement à l'identité culturelle russe : environ 200 000 non-citoyens sont des personnes âgées, retraités et anciens militaires qui nourrissent pour beaucoup des préventions à l'encontre de la Lettonie indépendante, voire une certaine nostalgie de l'époque soviétique. La deuxième raison est l'existence d'avantages liés au statut d'apatride : si le non-citoyen n'a pas accès à certaines professions (pompiers, notaires) et n'a pas le droit de vote (y compris aux élections locales⁽¹⁾), ces contraintes pèsent peu pour une communauté russophone largement implantée dans la vie des affaires et peu intéressée à participer à la vie politique lettone ; en revanche, ne pas être citoyen letton permet d'échapper au service militaire local – ce qui n'est pas sans attraits pour les jeunes russophones – et de se rendre en Russie selon un régime de visa allégé – ce qui constitue une facilité indéniable pour une communauté qui se rend souvent en Russie pour raisons d'affaires ou familiales.

C'est ce qui explique que, malgré l'augmentation du rythme de naturalisations, il est probable que la population des non-citoyens ne sera jamais totalement résorbée.

En dépit de l'amélioration du cadre législatif, la question des non-citoyens devrait donc continuer à se poser. Sur le plan interne, elle est source d'incompréhensions entre, d'une part, une population de souche soucieuse de préserver son identité et, d'autre part, des russophones qui vivent sur place depuis de nombreuses années (quand ils n'y sont pas nés) et qui supportent mal pour cette raison d'être considérés comme des étrangers apatrides. Sur le plan régional, elle est un facteur de tensions entre la Lettonie – qui considère ce problème comme relevant de sa seule souveraineté – et la Russie qui accuse régulièrement Riga de ne pas respecter les droits de la communauté russophone. La Douma d'Etat russe conserve à son ordre du jour un projet de loi prévoyant le renforcement des sanctions économiques russes au cas où la situation des russophones ne s'améliorerait pas. La menace n'est pas

⁽¹⁾ Contrairement à la Lettonie, l'Estonie accorde le droit de vote aux élections locales aux non-citoyens.

sans importance pour la Lettonie dont le quart du PNB est issu du transit avec son voisin russe. En réalité, la Russie n'est guère préoccupée par l'obtention d'une amélioration des droits des russophones : si tel était son objectif, il lui suffirait d'accorder aux non-citoyens russophones la citoyenneté russe – ce que les autorités russes se sont toujours refusées à envisager. Ce que souhaite Moscou, c'est utiliser la question des non-citoyens comme moyen de pression sur Riga pour faire obstacle à sa double candidature à l'OTAN et à l'Union européenne. La situation des non-citoyens est instrumentalisée par Moscou pour tenter de freiner l'intégration de la Lettonie dans le système de sécurité occidentale.

La situation des non-citoyens n'est plus un obstacle à l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne : la législation lettone sur l'acquisition de la citoyenneté ne suscite plus d'objections au regard des critères politiques définis par le Conseil européen de Copenhague. Mais la mise à l'écart du quart de la population de la vie citoyenne n'en constitue pas moins un problème politique grave qui est source de tensions à l'échelle régionale et un obstacle à l'acceptation politique du processus d'adhésion. Il faut donc souhaiter que les autorités lettones lui trouvent une solution appropriée.

E. La Lettonie, l'Union européenne et la Russie

La question des non-citoyens évoquée ci-dessus pose en réalité la question des relations de l'Union européenne et de la Russie.

Avec l'adhésion à un horizon proche des pays baltes, l'Union européenne va devenir frontalière de la Russie. Ce fait peu évoqué est pourtant lourd de conséquences majeures. L'Europe devra prendre une part active à la stabilisation d'une région complexe qui connaît encore un certain nombre de sources de tensions. Ce défi ne pourra de toute évidence être relevé qu'en étroite coopération avec Moscou. D'où la nécessité de nouer avec la Russie des relations fortes de partenariat et de mettre en place un vaste système européen de sécurité collective qui favorise le règlement pacifique des différends. C'est l'un des enjeux de l'élargissement de l'Union aux pays baltes.

ANNEXE

LISTE DES ENTRETIENS

PARLEMENT LETTON – (SAIEMA)

- M. Janis STRAUME, président de la Saima ;
- M. Edvins INKĒNS, président de la commission des affaires européennes ;
- M. Rihards PĪKS, député, membre de la commission des affaires étrangères et de la commission des affaires européennes.

GOUVERNEMENT LETTON

- M. Indulis BERZINS, ministre des affaires étrangères ;
- M. Robert ZILE, ministre chargé des relations avec les institutions financières internationales ;
- M. Jānis KRUMINS, ministre d'Etat chargé de l'administration publique et de la réforme municipale ;
- M. Eduard STIPRAIS, secrétaire général de la délégation lettone aux négociations d'adhésion avec l'Union européenne ;
- M. Edvards KUŠNERS, directeur du Bureau de l'intégration européenne.

UNION EUROPEENNE ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES

- M. Gunter WEISS, chef de la Délégation de la Commission européenne ;
- M. Adalbert KNÖBL, représentant permanent du Fonds monétaire international en Estonie et en Lettonie ;
- Mme Dina GRUBE, mission de la Banque mondiale.

AMBASSADE DE FRANCE EN LETTONIE

- Mme Louise AVON, ambassadeur de France en Lettonie ;
- M. Philippe MERLIN, premier conseiller ;
- M. Pierre COMPAGNON, conseiller économique et commercial ;
- M. Jean BAUDRY, conseiller culturel et de communication.

IV. COMMUNICATION DE M. MAURICE LIGOT A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN ROUMANIE (DU 12 AU 15 SEPTEMBRE 2000)

La mission en Roumanie effectuée du 12 au 15 septembre 2000 au nom de la Délégation a permis à son Vice-Président de rencontrer des responsables politiques roumains se trouvant au cœur des négociations d'élargissement ainsi que des interlocuteurs français ayant une connaissance approfondie de l'économie et de l'administration de ce pays (voir en annexe la liste des entretiens).

Cette vision globale de la situation de la Roumanie et de ses attentes vis-à-vis de l'Union européenne et de la France, recueillie à Bucarest, a été complétée par un déplacement sur le terrain dans le nord du pays, au centre culturel français de Iasi et à la ville de Dorohoi, jumelée dès 1990 avec la ville de Cholet dont votre rapporteur était le maire. M. Pierre Menat, ambassadeur de France en Roumanie, et ses collaborateurs, ainsi que M. Paul Lévy, directeur du centre culturel français de Iasi, doivent être remerciés pour leur concours à l'organisation d'une mission dont on trouvera ci-après les principales conclusions politiques.

Cette visite en Roumanie se situait à un moment crucial pour l'avenir de ce pays. Les élections présidentielles et législatives en novembre et décembre 2000 vont en effet déterminer dans quelle mesure le peuple roumain et le nouveau pouvoir s'engageront à tenir le cap des réformes pour rattraper le retard accumulé, après des années de désillusions et de sacrifices.

A. Dix années de tâtonnements avant de définir une stratégie claire de transition et d'intégration à l'Union européenne

La Roumanie est, après la Pologne, le deuxième grand pays parmi les douze pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne en termes de superficie (237 500 kms²) et de démographie

(22,5 millions d'habitants). Composée de trois grandes provinces historiques, la Valachie au sud, la Moldavie au nord-est, la Transylvanie au centre et au nord, la Roumanie est un carrefour géopolitique au débouché du Danube vers la Mer Noire et est entourée par six pays : la Moldavie, l'Ukraine, la Hongrie, la République fédérale de Yougoslavie (Serbie – Monténégro) et la Bulgarie. Sa population, de religion orthodoxe pour 86 % de ses habitants, comprend plus d'une dizaine de minorités, dont près de deux millions de Tziganes et un million sept cent mille personnes d'origine hongroise.

En termes économiques ce pays qui était autrefois une puissance agricole exportatrice dans la région s'est laissé distancer par la plupart des autres pays candidats. En 1999, son PIB s'élève à 128,2 milliards d'euros, soit 5 700 euros (37 390 F) par habitant représentant 27 % de la moyenne de l'Union européenne, et se situant à l'avant-dernier rang des douze candidats, quand la Pologne présente un PIB de 301,9 milliards d'euros, soit 7 800 euros par habitant représentant 37 % de la moyenne communautaire. L'agriculture de la Roumanie occupe 41,7 % de l'emploi total pour produire 15,5 % de la valeur ajoutée brute, quand les chiffres sont de 18,1 % et 3,8 % en Pologne.

Or, même si la Roumanie a souffert, en plus d'un totalitarisme idéologique, d'une dictature personnelle confinant à la folie, rien ne prédisposait ce pays à être relégué en queue du peloton des candidats dix ans après la chute du communisme.

Les Roumains ont tendance à se sentir victimes d'un mur d'incompréhension dans l'opinion internationale depuis 1989. Il est certain que la médiatisation mondiale des événements de 1989, puis de l'intervention des mineurs et enfin de la situation des enfants dans les orphelinats a certainement beaucoup nui à ce pays du fait des images choc qu'elles ont suscitées.

Mais cet argument n'explique pas que l'image de la Roumanie ait été également brouillée et rendue négative dans l'esprit des décideurs politiques et économiques étrangers. C'est en raison du retard pris par les autorités politiques roumaines à s'engager franchement vers la démocratie et l'économie de marché, que les crédits publics et les investissements divers extérieurs ne sont pas venus en Roumanie autant que dans d'autres pays candidats.

Après la chute du communisme, la Roumanie n'a fait le choix ni de la thérapie de choc comme la Pologne ou la Hongrie, ni de la transition de velours comme la République tchèque. Elle s'est enlisée d'abord dans une fausse transition, puis dans une transition maladroite et brouillonne avant de définir une véritable stratégie de modernisation dans la dernière année de la décennie.

Après la parenthèse du Front de Salut national (1990-1992) au cours de laquelle a été adoptée par référendum, en 1991, une constitution instaurant un régime semi-présidentiel, la présidence de M. Iliescu et le cabinet Vacaroiu (1992-1996), après avoir rompu avec l'ancien régime dont ils étaient issus, n'ont pas su ou voulu définir ni mettre en œuvre une stratégie de modernisation capable de créer une économie compétitive et d'absorber le choc de la fermeture d'entreprises publiques totalement obsolètes. Effrayées par le coût social et politique d'un tel assainissement en l'absence de toute politique de développement parallèle, les autorités ont continué à subventionner ces entreprises publiques avec les maigres ressources du pays et à maintenir des structures administratives totalement politisées et inefficaces. Cet immobilisme faisait douter les institutions financières internationales et les autorités communautaires de la portée des engagements de réformes que prenait par ailleurs la Roumanie au milieu de la décennie.

La nouvelle majorité de centre-droit issue des élections présidentielles et législatives de novembre 1996 a voulu rompre avec cet immobilisme et sortir la Roumanie de l'ornière dans laquelle elle s'était enlisée. Présidée par M. Constantinescu, ancien recteur de l'université de Bucarest, et dirigée par l'ancien maire de la capitale M. Ciorbea, puis par M. Vasile et, depuis décembre 1999, par M. Isarescu, l'ancien gouverneur de la Banque centrale, cette coalition a regroupé quatre partis : le parti national paysan chrétien-démocrate (PNP-CD) du Président Constantinescu et le parti national libéral (PNL) du ministre de la justice, M. Svoica, eux-mêmes rassemblés avec d'autres formations plus petites dans la convention démocrate roumaine (CDR) ; le parti démocrate du ministre des affaires étrangères, M. Roman, et l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR) représentant l'importante minorité hongroise.

Sans vision d'ensemble, cette majorité plurielle s'est épuisée dans des querelles intestines et des réformes disparates, jusqu'à ce

qu'une certaine prise de conscience des nécessités du pays l'amène à définir une véritable stratégie à moyen terme dans la dernière année de sa législature.

Il est vrai que cette majorité a dû affronter une situation économique extrêmement difficile puisque la Roumanie est entrée pour trois ans en récession à partir du milieu de l'année 1997. Le PIB s'est contracté de 7 % en 1997, 7,5 % en 1998 et de 4 % en 1999 et l'inflation s'est élevée respectivement à 150 %, 40 % et 55 % en glissement annuel, tandis que le déficit des finances publiques se maintenait autour de 4 %.

Les difficultés extérieures n'ont pas manqué non plus. Durant les conflits dans l'ancienne Yougoslavie, la Roumanie a toujours coopéré loyalement avec la communauté internationale, tant dans l'application des sanctions contre la République fédérale de Yougoslavie et de l'embargo sur le Danube à la suite de la guerre de Bosnie que lors des opérations de l'OTAN au Kosovo, en participant à la KFOR. Or, le seul blocage de la navigation sur le Danube à la suite de la destruction des ponts a provoqué un chômage de 60 à 70 % dans les villes roumaines (et bulgares) en bordure du fleuve et représente pour ce pays un coût estimé à environ 10 millions de dollars par mois. En dépit de ces coûts et de la solidarité orthodoxe qui aurait pu jouer, la Roumanie a prouvé par ces actes que l'adhésion à l'OTAN était un objectif majeur de sa politique étrangère.

Elle a également montré par sa politique de bon voisinage et ses efforts d'intégration régionale que l'adhésion à l'Union européenne constituait l'autre axe essentiel de sa politique étrangère : elle a conclu avec la Hongrie un traité instaurant une intense coopération bilatérale dans les domaines politique, consulaire, économique, militaire et culturel ; elle a décidé de construire un pont sur le Danube avec la Bulgarie ; enfin elle a signé des traités de base avec l'Ukraine, en 1997, et la Moldavie, en 2000, consacrant au niveau des relations étatiques les échanges très intenses entre les sociétés civiles. Par ailleurs la Roumanie participe à un ensemble de projets régionaux dont le but est de promouvoir la stabilité et la coopération entre pays de la région, comme l'Association de libre-échange centre-européen (CEFTA), le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, la zone de coopération

économique de la Mer Noire et le couloir de transport Europe-Caucase-Asie (TRACECA).

Malheureusement la politique de réformes intérieures n'a pas eu le même dynamisme que la politique étrangère et il a fallu l'aiguillon des critiques de l'Union européenne pour provoquer une réaction tardive des autorités roumaines.

Premier pays d'Europe centrale à avoir établi des relations contractuelles avec l'Union européenne, la Roumanie a présenté une demande d'adhésion à l'Union européenne le 22 juin 1995. Figurant dans le deuxième groupe des pays candidats jugés prêts à l'ouverture de négociations par le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997, la Roumanie a été intégrée dans le cycle des négociations d'adhésion grâce à un assouplissement sur le respect des critères économiques de Copenhague. Voulant éviter la marginalisation des deux pays candidats qui avaient le plus souffert du conflit du Kosovo, le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 a décidé de n'exiger, pour l'ouverture des négociations, que le respect des critères politiques et la preuve que les pays candidats étaient prêts à prendre les mesures nécessaires pour satisfaire aux critères économiques.

La Commission qui avait recommandé ce changement de stratégie de négociation n'en avait pas moins exprimé de sévères critiques à l'encontre des autorités roumaines dans son rapport régulier sur la Roumanie pour 1999. Certes elle jugeait les critères politiques de Copenhague globalement satisfaits, notamment après l'adoption en juillet 1999 d'une loi sur l'enseignement protectrice des droits des minorités, sous réserve de la situation difficile des Tziganes.

Mais elle constatait que la Roumanie ne pouvait être considérée comme une économie de marché et qu'elle n'était pas en mesure de faire face à la pression concurrentielle du marché de l'Union à moyen terme, en raison de l'absence d'une stratégie économique bien définie et du manque de consensus au sein de la coalition gouvernementale sur l'orientation de la réforme économique.

Elle observait également la stabilisation de la part du secteur privé dans la production autour de 59 % depuis 1997, le développement d'une économie souterraine se situant entre 30 et

40 % du PIB, et la lenteur du processus de privatisation. Au total, 6 350 sociétés ont été privatisées entre 1992 et 1999 (dont 1 401 en 1999) et il en resterait encore 2 505 à privatiser. En outre le processus de réorganisation et de liquidation judiciaire n'était guère efficace puisque, entre 1994 et 1998, 4 % seulement des entreprises en liquidation judiciaire avaient véritablement cessé d'exister en tant qu'entités juridiques.

B. Les efforts accomplis et les résultats obtenus

Le Conseil européen d'Helsinki avait invité la Roumanie à accomplir un effort particulier en posant deux conditions supplémentaires à l'ouverture des négociations : elle devait lancer une réforme structurelle de ses centres de l'enfance avant la fin de 1999 et elle devait faire l'objet d'une évaluation supplémentaire de sa situation économique, dans l'attente de mesures macro-économiques.

Le gouvernement roumain a répondu à la première exigence en créant une nouvelle agence pour la protection de l'enfance, afin d'améliorer les conditions de vie des 147 000 enfants placés en institutions, dont la plupart ne sont ni orphelins ni handicapés.

Il a également réagi à la deuxième exigence en adoptant, le 16 mars 2000, une stratégie économique à moyen terme (SEMT) qui a obtenu l'accord de tous les partis politiques. Après avoir analysé les faiblesses structurelles, institutionnelles et macro-économiques de la Roumanie, cette stratégie définit quatre objectifs intermédiaires pour préparer son économie à relever le défi d'une adhésion en 2007 : clarification des droits de propriété ; adoption de réglementations économiques dans les domaines où elles manquent ; amélioration de la discipline financière ; réduction de l'économie souterraine.

Le Plan d'action adopté à la fin mai pour mettre en œuvre cette stratégie a reçu un accueil plus réservé de l'opposition. Son objectif est de parvenir à une stabilisation macro-économique durable dans un délai de trois ans, grâce à un ensemble de mesures macro-économiques et de réformes structurelles rigoureuses applicables aux entreprises et au secteur financier, complétées par des réformes

dans les secteurs de la santé, des retraites, de l'éducation et des infrastructures.

Les autorités roumaines ont commencé à regagner la confiance des institutions financières internationales lorsqu'elles ont remboursé, en 1999, les échéances importantes de leur dette extérieure, autour de 3 milliards de dollars, sans recourir à aucun financement international, en dépit d'une situation économique difficile et des répercussions du conflit du Kosovo. Le FMI a conclu un accord avec la Roumanie d'un montant de 547 millions de dollars, dont il a versé une première tranche de 73 millions de dollars, et il a décidé de poursuivre le prêt après l'adoption par le Parlement d'un budget respectant un déficit de 3 % et conforme à la stratégie économique à moyen terme. La Banque mondiale a effectué un premier déboursement d'un prêt d'ajustement de 300 millions de dollars pour soutenir les restructurations des secteurs industriels obsolètes. Enfin, l'Union européenne a décidé d'attribuer une aide macro-financière de 200 millions d'euros, en complément d'une assistance financière qui augmentera considérablement dans le cadre de la stratégie de préadhésion. Elle passera en effet de 1 203 millions d'euros de 1990 à 1999 à environ 1 890 millions environ d'euros de 2000 à 2002, soit 630 millions d'euros par an répartis de la manière suivante entre les trois instruments financiers de préadhésion : *Phare* : 242 millions ; *Sapard*, consacré à l'agriculture et au développement rural : 150 millions ; *Ispa*, consacré aux transports et à l'environnement : entre 208 et 270 millions.

Après une aussi longue traversée du désert, l'année 2000 représente pour la Roumanie l'année de tous les espoirs dans la mesure où ce pays a enfin recueilli les premiers fruits de ses efforts, mais aussi l'année de tous les dangers avec des échéances électorales susceptibles de remettre en cause le consensus réalisé sur les réformes indispensables.

Ayant reconstitué les réserves de devises par des achats massifs sur le marché domestique au dernier trimestre de 1999, les autorités ont mis en œuvre une réforme fiscale décisive : baisse du taux général de TVA de 22 % à 19 % et création d'un taux unique, baisse du taux de l'impôt sur les sociétés à 25 %, avec suppression de nombreuses exemptions, exemptions fiscales pour les investisseurs étrangers, introduction d'un impôt sur le revenu global à la place

d'un impôt cédulaire sur les salaires. Cette politique fiscale d'élargissement de l'assiette, de baisse des taux et d'allègement sur l'investissement et les exportations a, non seulement accru le rendement de l'impôt et diminué les revenus non déclarés, mais elle a aussi favorisé un redressement de la balance commerciale.

Les exportations ont augmenté de 26 % au premier semestre 2000, pour 60 % à destination de l'Union européenne en dépit de la dépréciation de l'euro. Grâce à cet élan, le PIB a augmenté de 2,1 % au premier trimestre et dépassera le taux annuel de 1,5 % fixé par le gouvernement. L'inflation autour de 34 % dépassera l'objectif de 27 % mais la hausse du prix du pétrole et la sécheresse de l'été 2000, qui a affecté la production de céréales, peuvent l'expliquer. Malgré les réserves du FMI et de l'Union européenne à l'égard des arriérés de paiement des entreprises publiques, qui sont considérés comme des aides d'Etat déguisées, et l'attente d'une refonte des systèmes de santé et de sécurité sociale pour parvenir à la maîtrise des dépenses publiques à moyen terme, ces bons résultats pourraient favoriser l'accès de la Roumanie au statut d'économie de marché.

Par ailleurs, le gouvernement a engagé des réformes de fond sur des secteurs déterminants pour la transformation de la société roumaine. En particulier, deux lois ont été adoptées en 1999 pour réformer l'administration publique, l'une sur le statut des fonctionnaires, l'autre sur la responsabilité des ministres, et elles ont été complétées par la création d'un ministère du service public et d'une agence nationale des fonctionnaires. Une loi sur la prévention et la lutte contre la corruption a été adoptée en mai 2000 et une unité spécialisée de lutte contre ce fléau a été créée au sein de la Cour de justice.

Par ailleurs, de grandes opérations de restructuration et de privatisation d'entreprises publiques ont été accomplies récemment, comme les reprises du constructeur automobile *Dacia* par *Renault*, de la *Banque roumaine pour le développement* par la *Société générale* ou de *Romtelecom* par le groupe grec O.T.E.

Enfin, il est tout à fait remarquable que le gouvernement et sa majorité aient maintenu le cap des engagements pris et aient résisté à la tentation de prendre des mesures démagogiques, alors qu'ils ont essuyé un échec aux élections municipales en juin, annonciateur

d'une échéance difficile pour les élections présidentielles et législatives de novembre.

C. Le nouveau pouvoir élu en novembre maintiendra-t-il le consensus sur les réformes ou changera-t-il d'orientation ou de rythme dans leur mise en œuvre ?

La majorité gouvernementale a été confrontée à une opposition rassemblée pour l'essentiel en deux tendances : le pôle nationaliste dont la plus importante composante est le Parti Romania Mare (PRM) de M. Tudor ; le parti de la démocratie sociale de Roumanie (PDSR) de l'ancien Président Iliescu et de M. Nastase qui a obtenu des succès significatifs lors des élections municipales de juin 2000.

Au début de la campagne pour les élections présidentielles et législatives, le Président Constantinescu a annoncé de manière inattendue le retrait de sa candidature à un nouveau mandat et son abandon de la vie politique, et dénoncé, selon ses termes, une classe dirigeante rongée par la corruption ainsi que le manque d'efficacité de la justice dans les cas de grande corruption. La faillite juste avant les municipales d'un Fonds mutuel d'investissement, échappant à tout contrôle de l'Etat et ruinant plus de trois cent mille petits épargnants, a eu un profond retentissement populaire.

Les candidats déclarés à l'élection présidentielle étaient M. Iliescu (PDSR), M. Melescanu (APR), M. Roman (PD), M. Stolojan (PNL), M. Isarescu (candidat indépendant soutenu par le PNP-CD), M. Frunda (UDMR) et M. Tudor (PRM)). La victoire de M. Iliescu et du PDSR s'est dessinée après le résultat des élections législatives au scrutin proportionnel et du premier tour des élections présidentielles qui se sont déroulés le 26 novembre 2000. Le taux d'abstention s'est élevé à 44 % des inscrits. Le PDSR a remporté les élections législatives avec 38 % des votes, suivi du PRM (20,5 %), du parti libéral (7 %), du parti démocrate (7 %) et du parti de la minorité hongroise (6,5 %). Les chrétiens-démocrates du Président Emil Constantinescu sont exclus du nouveau parlement (5 %). L'ancien Président Iliescu est arrivé en tête du premier tour des élections présidentielles avec 37 % des suffrages, devant le candidat nationaliste, M. Tudor, placé en deuxième position avec 28 % des voix, et MM. Stolojan (13 %), Isarescu (10 %), Frunda (6 %), Roman (2,3 %) et Melescanu (2 %). M. Iliescu a remporté le

deuxième tour des présidentielles, le 10 décembre, marqué par un taux d'abstention de 42,5 %, avec 66,8 % des voix contre 33,2 % pour M. Tudor.

Or, malgré la confirmation par MM. Ilescu et Nastase de leur engagement en faveur des réformes lors de rencontres en Europe et aux Etats-Unis, la crainte persiste qu'ils ne les édulcorent ou ne les ralentissent.

Coupler les conditionnalités de la Banque mondiale et les transformations requises pour l'adhésion à l'Union européenne avec les aspirations du peuple à une pause dans l'effort pourrait bien constituer un véritable tour de force.

Aucun peuple d'Europe centrale n'a en effet été soumis dans le passé à autant de sacrifices inutiles. Dans un premier temps, le régime Ceaucescu a remboursé dans la décennie quatre-vingt l'intégralité de la dette extérieure empruntée dans les années soixante-dix pour financer les infrastructures, notamment agricoles. La Roumanie a abordé la décennie de la transition en ayant épuisé ses capacités internes d'épargne et d'investissement ainsi que les possibilités d'étalement ou d'allégement d'une dette qui n'existait plus.

Dans un deuxième temps, le gouvernement du Président Ilescu a procédé à un morcellement de la propriété agricole qui a provoqué un abandon du patrimoine agricole collectif qui avait été chèrement payé par les Roumains. Mais il n'a pas engagé les réformes nécessaires qui auraient permis d'attirer l'investissement direct étranger et de pallier le manque de ressources internes entièrement absorbées par des entreprises publiques obsolètes.

Contrairement aux autres pays candidats qui, hormis la Bulgarie, se sont engagés très vite dans une transition effective après la période de stagnation du communisme, le peuple roumain a été asphyxié deux fois avant que ses dirigeants ne le conduisent dans la voie encore douloureuse, mais enfin pleine de promesses, des réformes. Le vertige qu'il pourrait éprouver devant ce nouvel effort à accomplir se comprendrait aisément, même si un arrêt des réformes représenterait une véritable catastrophe pour son avenir.

Ce risque est à la vérité peu probable parce que, d'une part, on ne peut guère imaginer d'alternative, d'autre part des signes laissent à penser que les élites politiques ont commencé à tirer les leçons de la dernière décennie pour leur future pratique politique.

La Roumanie a un besoin urgent d'attirer l'investissement direct étranger pour moderniser son économie et celui-ci ne viendra que si elle respecte les conditionnalités des institutions financières internationales et les exigences de l'Union européenne, afin de lui procurer les indispensables stabilité macro-économique et sécurité juridique.

Par ailleurs, si la reprise de l'acquis communautaire représente assurément une lourde contrainte pour la société roumaine, celle-ci semble comprise et acceptée parce qu'elle constitue le chemin le plus court et le plus sûr pour accéder au marché européen et transformer en profondeur l'économie et la société roumaines. Tous les pays candidats ont en réalité clairement perçu que la reprise de l'acquis communautaire leur offre la chance unique de suivre une voie vérifiée pendant quarante ans d'expérimentation par la Communauté européenne et qu'elle leur fait gagner un temps considérable pour se réformer et accéder au plus grand marché libre du monde.

Les élites politiques en sont conscientes et n'ont pas centré le débat électoral sur le processus d'adhésion qui fait l'objet, en principe, d'un consensus intact entre les partis.

Du côté de la majorité au pouvoir jusqu'aux dernières élections, tous les ministres et les personnalités politiques rencontrées ont tenu un langage de vérité sur les difficultés à résoudre et les lacunes des pratiques politiques, qui traduit leur volonté décapante de réforme dans tous les domaines. Il est vrai que, par leur connaissance aiguë des exigences et réalités européennes, ils constituent une avant-garde par rapport à un monde politique divisé dont la vision internationale est encore récente.

Du côté de l'opposition, le parti dominant semble avoir évolué depuis 1996 et des forces montantes en son sein lui feraient accepter les exigences d'une modernisation inéluctable. Il est vraisemblable qu'une arrivée au pouvoir du PDSR et de ses alliés ne changerait pas l'orientation des réformes, mais peut-être leur rythme pour

alléger le fardeau d'une population épuisée par tant d'efforts gaspillés dans le passé.

La question fondamentale pour le nouveau pouvoir sera de décider, compte tenu de la lassitude de la population, si elle peut supporter un dernier effort intense pour adhérer assez rapidement à l'Union européenne ou s'il faut étaler l'effort de réforme, au risque de différer l'adhésion au-delà d'une génération.

Le choix du deuxième terme de l'alternative pourrait entraîner l'émigration vers l'étranger des meilleures forces vives de la nation, en particulier d'une jeunesse très talentueuse et déjà éprise de modernité. A cet égard, le processus d'adhésion à l'Union européenne offre aux gouvernements des pays candidats un formidable levier pour stimuler l'orgueil national des peuples et accomplir l'effort de réforme indispensable. Même si ce processus de réunification du continent a une importance historique qui l'élève bien au-dessus des frivolités d'une course-poursuite entre candidats, il met en lumière les capacités des gouvernants et des peuples de chaque pays à réaliser ce grand œuvre de la transition démocratique et économique pour accéder au plus haut niveau dans le délai le plus court.

Les élites politiques roumaines savent qu'elles n'ont plus le droit à l'erreur et qu'elles sont sous le regard non seulement de la communauté internationale, mais surtout d'un peuple trop doué pour être tenu responsable d'un échec inenvisageable.

D. Des réformes considérables à réaliser pour sortir le pays de son enlèvement : l'exemple de l'agriculture

La Roumanie s'est fixé l'objectif d'adhérer à l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007. Ce calendrier repose sur le respect d'un certain nombre d'échéances déjà programmées : la réforme institutionnelle de l'Union européenne promise pour le 1^{er} janvier 2002 ; la poursuite de la réforme de la politique agricole commune dans la perspective des prochaines négociations commerciales internationales et de l'élargissement ; l'entrée dans un nouveau cycle de perspectives financières prévoyant, après l'extension des fonds structurels aux premiers candidats dans l'éventualité de leur adhésion au cours de la période 2000-2006, l'inclusion des autres

candidats à partir de 2007, à moins que le principe de différenciation et de rattrapage ne conduise à une renégociation entre les Quinze des perspectives financières au cours de la période 2000-2006 ; enfin l'achèvement de la période transitoire de dix ans prévue par l'accord d'association après son entrée en vigueur le 1^{er} février 1995, aboutissant à une association pleine à compter du 1^{er} février 2005. Même si le préambule de l'accord d'association n'a pas déclaré formellement que cette période transitoire de l'accord devait conduire à l'adhésion, tous les pays candidats le pensent et la Roumanie se propose de conclure les négociations en 2005 pour adhérer en 2007, compte tenu d'un délai de ratification de deux années.

Ce calendrier ambitieux suppose une intensification du rythme des réformes, plutôt que leur ralentissement envisagé au cours de la campagne électorale, afin notamment de répondre aux critiques de la Commission sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion. Dans son rapport annuel sur l'élargissement de l'Union européenne, présenté le 8 novembre 2000, la Commission juge en effet que *« la Roumanie ne peut être considérée comme dotée d'une économie de marché viable et n'est pas en mesure, à moyen terme, de soutenir la pression de la concurrence et des forces du marché de l'Union »*.

La Roumanie ferme la marche du peloton des pays candidats avec la Bulgarie, qui est jugée avoir accompli de nouveaux progrès sur la voie d'une économie de marché viable et bénéficie d'une appréciation plus favorable.

La Commission observe que les perspectives économiques de la Roumanie ne se sont pas améliorées fondamentalement et que les progrès réalisés dans la stabilisation macro-économique ont été affectés par l'insuffisance des réformes et la progression de l'économie parallèle. Des progrès dans l'adoption de l'acquis communautaire sont constatés dans certains domaines comme le droit des sociétés et de la concurrence, les transports, les marchés publics, la lutte contre le blanchiment d'argent, la fiscalité, les douanes et la justice et les affaires intérieures, pour ce qui concerne les politiques de visa, de contrôle des frontières et d'asile.

En revanche, aucun progrès substantiel n'est constaté dans des domaines essentiels comme ceux de la politique sociale, de

l'environnement, de la politique industrielle, des télécommunications, de la justice et des affaires intérieures pour ce qui concerne le statut des étrangers et la démilitarisation de la police et d'autres institutions relevant du ministère de l'intérieur. Une même absence de progrès est observée dans le domaine du contrôle financier interne, déterminant pour la capacité de gérer l'augmentation des ressources financières allouées par l'Union européenne. D'une façon générale, la capacité de l'administration publique à mettre en œuvre l'acquis, jugée insuffisante, constitue une entrave essentielle à la préparation de l'adhésion.

S'agissant du secteur fondamental de l'agriculture, le rapport conclut qu'une réforme structurelle approfondie est nécessaire. Il précise que les conditions permettant de mettre en œuvre la plus grande partie de l'acquis agricole n'existent pas encore, que l'insuffisance des capacités administratives est criante et que le ministère de l'agriculture n'est en mesure ni d'élaborer les actions de réforme nécessaires ni de mettre en œuvre efficacement les éléments de réglementation qui ont été adoptés.

La Roumanie a été un puissant producteur de céréales, de viande et de lait. La production et la compétitivité ont baissé au point que ce pays est à peine autosuffisant et qu'il a perdu ses marchés traditionnels de l'ex-Union soviétique et du Proche et Moyen-Orient. Cet affaiblissement résulte d'abord d'une privatisation des terres mal conduite ayant abouti à un morcellement excessif de la propriété et de la production agricoles ainsi qu'à un abandon du patrimoine collectif constitué antérieurement, notamment les hangars, les équipements techniques et les dispositifs d'irrigation. Disposant d'une faible dotation technique agricole et de revenus trop bas pour acheter les équipements, privés du soutien d'une banque agricole qui existait avant 1989 mais dont l'assainissement et la privatisation lui ont fait perdre sa spécialisation, enfin, ne bénéficiant pas d'un système général d'aide ni d'un enseignement agricole de base, les agriculteurs n'ont pu éviter un relèvement des coûts unitaires de production ni les effets de la concurrence de plus en plus vive des produits de l'Union européenne, souvent moins chers que les produits roumains même après l'application des droits de douane, ou de ceux de la Pologne ou de la Hongrie après l'entrée de la Roumanie dans le CEFTA.

L'agriculture roumaine se trouve au milieu du gué, entre une privatisation presque achevée mais défectueuse et une réforme structurelle pas encore engagée. Cette situation délicate place actuellement les autorités roumaines devant le dilemme suivant : protéger des producteurs appauvris avant d'enclencher les modernisations nécessaires ou protéger les consommateurs en ouvrant le marché aux produits polonais et hongrois.

La réforme structurelle ne commencera que lorsque les autorités roumaines auront défini une politique agricole globale. Jusqu'à présent, elles n'ont pris que quelques mesures plus ou moins compatibles avec l'acquis communautaire.

Si les autorités estiment assez avancée l'amélioration des domaines phytosanitaire et vétérinaire, elles n'ont pas encore entrepris l'organisation institutionnelle du marché intérieur agricole ni la réorganisation des structures autour d'agences d'intervention de producteurs, sans l'Etat, qui pourraient s'inspirer du modèle français de l'Office national d'intervention des céréales (ONIC). Mais il leur faudra d'abord convaincre un monde paysan très atomisé, qui a rejeté totalement le modèle soviétique de coopération et commence seulement à prendre conscience de l'intérêt d'autres formules de coopération.

La croissance faible, ou même négative, du PIB a considérablement gêné l'introduction d'une politique de soutien à l'agriculture compatible avec la politique communautaire. En outre, la Roumanie a été amenée à prendre des mesures au niveau technique en liaison avec la Banque mondiale qui lui a interdit par ailleurs d'adopter des mesures d'aide directe aux producteurs. Seules quelques aides ont pu être introduites : une aide à l'hectare sous forme de coupons avec lesquels l'agriculteur peut se procurer des matières premières agricoles comme les semences, les engrais chimiques, le gazole, mais d'un niveau très bas représentant de 5 à 8 % des besoins ; une prime pour la production de lait destinée au circuit commercial, sous condition d'hygiène ; des primes à l'exportation qui ont bénéficié à 500.000 tonnes de céréales en 1999 et ont stimulé les exportations à destination des marchés traditionnels de la Roumanie autour de la Mer Noire, et en Italie pour le tournesol, dans le contexte d'une libéralisation du commerce extérieur à partir de 1997.

Les aides communautaires de pré-adhésion à l'agriculture qui vont transiter par la *Sapard* constituent une grande chance pour l'agriculture et le village roumains. Elles vont permettre de développer les infrastructures rurales et les fermes familiales, au moins au-delà d'une certaine surface. Encore faut-il que les autorités soient capables de définir des projets pertinents et ne gaspillent pas l'aide mise à leur disposition.

Qu'il ait fallu plus de sept mois pour mettre en place l'agence chargée de gérer l'aide agricole communautaire, à cause d'un différend entre les ministères de l'agriculture, des finances et des affaires étrangères sur la structure de cet organisme et de rivalités au sein de la coalition gouvernementale, retardant le versement d'une aide européenne de 150 millions d'euros, a constitué à cet égard un signal plutôt inquiétant.

De grands chantiers devront être ouverts. Le morcellement des terres, l'abandon des équipements collectifs et la paupérisation des agriculteurs ont conduit au retour à la friche d'une partie des surfaces agricoles et à la formation d'une couche d'imperméabilité de 70 centimètres rendant stérile la terre non cultivée. Le lancement d'un programme national de reconquête des terres agricoles en friche est nécessaire.

La formation à la base des agriculteurs et la relance d'instituts de recherche agricole souvent abandonnés constituent une autre préoccupation gouvernementale.

Par ailleurs, dix ans après la privatisation des terres, l'administration roumaine aurait grand besoin d'un appui de la part d'Etats membres comme la France, pour achever le cadastre et le registre agricole.

Au-delà de la diversité des mesures susceptibles de composer une politique agricole, le choix pour les quatre prochaines années sera soit de faire dans un délai rapide une réforme puissante et coûteuse de l'agriculture, soit de retarder l'adhésion.

La modernisation de l'agriculture impliquera d'agréger une propriété agricole trop morcelée au moins jusqu'à un seuil minimal de rentabilité permettant d'appliquer les normes communautaires et d'affronter la concurrence sur le marché unique. Actuellement, dans

les départements les plus pauvres de Roumanie, comme celui de Botosani, la superficie moyenne des exploitations agricoles se situe autour de deux hectares et la moitié de la population vit dans une agriculture de subsistance, sans disposer des moyens de production indispensables.

Une loi nouvelle a relevé le plafond d'accèsion à la propriété de dix à cinquante hectares et le gouvernement projette d'autoriser l'exploitation jusqu'à un maximum de deux cents hectares, par achat ou fermage. Mais les imperfections de la législation ont entraîné beaucoup de litiges : 30 % des agriculteurs disposent seulement d'une possession de la terre sans titres de propriété et ne peuvent ni vendre, ni louer, ni gager pour emprunter.

La modernisation exigera également un redéploiement d'au moins 15 % à 20 % de la population active agricole dans le secteur des services actuellement sous-développé et, par conséquent, la mise en place d'une stratégie d'absorption extrêmement vigoureuse.

La France, qui a bénéficié des trente glorieuses pour réaliser le transfert de sa population agricole excédentaire vers les autres secteurs, peut mesurer le défi que représente la modernisation de l'agriculture roumaine, dans un délai beaucoup plus court et un contexte économique beaucoup plus difficile.

E. La réforme des systèmes politico-administratif et éducatif actuels doit permettre de mettre un terme à la déresponsabilisation générale secrétée par l'ancien régime totalitaire

La modernisation de l'économie roumaine ne se réalisera pas sans un recours à l'investissement direct étranger, mais celui-ci ne viendra que s'il est porté remède à trois difficultés majeures :

– un changement des mentalités grâce à une formation orientée vers l'initiative et la responsabilité ;

– une réforme du système politico-administratif pour mettre fin à l'opacité et à l'instabilité juridiques ;

– un développement des infrastructures actuellement insuffisantes ou obsolètes.

La fermeture du pays pendant des décennies a replié le peuple roumain sur lui-même et secrété une déresponsabilisation qui s'observe dans le secteur privé comme dans le secteur public. Ceux qui ont émigré à l'étranger forment un autre monde où éclate le génie roumain, mais contrairement aux émigrations d'autres pays d'Europe centrale et orientale, ils ne constituent pas encore une diaspora susceptible d'aider le pays en raison d'un individualisme très prononcé. Leur réussite à l'étranger permet néanmoins de mesurer à quel point l'ancien régime totalitaire a provoqué une automutilation des talents de ce peuple.

Le témoignage recueilli auprès d'industriels et de fonctionnaires français justifiant d'une expérience approfondie dans ce pays est à cet égard très éclairant : sans concession sur les lacunes, il est très porteur d'espoir sur les aptitudes de la population à les surmonter.

Dans le secteur privé, les ouvriers travaillent consciencieusement et sont d'une très grande disponibilité. Les techniciens et les cadres n'ont plus de références économiques de base et ces derniers ne connaissent pas le management. Ils attendent les ordres du chef suprême qui est seul à décider. La loi sur les sanctions collectives reflète cet état d'esprit dans la mesure où elle oblige à sanctionner l'ensemble du personnel au cas où une faute telle qu'un écart d'inventaire est constatée.

Mais cette situation n'est pas irrémédiable parce que les intéressés sont doués, conscients de leurs lacunes et disposés à apprendre pour mieux faire. Or, ils apprennent très vite. Le bureau d'études de *Renault*, après avoir été catastrophé par ce que faisaient des ingénieurs et des techniciens sur des postes de conception assistés par ordinateur, s'est déclaré « époustouflé » par leurs capacités après les tests. La Roumanie est un pays d'ingénieurs particulièrement doués même s'ils ne sont pas suffisamment bien formés.

Le système éducatif n'a pas vraiment changé dans l'enseignement primaire, secondaire et professionnel et continue à former des jeunes conformes à l'ancienne mentalité avec les mêmes

professeurs qu'auparavant. Il est vrai que ce corps professoral a le grand mérite de dispenser un enseignement de base encore de bonne qualité, en dépit d'une dégradation accélérée de sa situation financière et des équipements éducatifs. Par ailleurs, cette critique ne peut s'appliquer à un enseignement supérieur au dynamisme stimulé par son ouverture sur l'extérieur.

Il n'en demeure pas moins que la réforme de l'éducation est une nécessité, peut-être pas assez soulignée dans les analyses de l'Union européenne, pour former la jeunesse roumaine non seulement aux nouvelles technologies mais aussi à l'exercice des responsabilités.

Dans le secteur public issu d'un système politique et administratif idéologique, la réforme constitue également une priorité.

La dernière décennie a été marquée par une multiplication des réformes législatives, d'abord pour enclencher la transition, ensuite pour transposer l'acquis communautaire, dans un contexte politico-administratif inadapté. L'inflation des textes, non plus généraux, mais pour résoudre des difficultés au coup par coup, s'est traduite, en raison de blocages parlementaires, par un recours excessif du gouvernement aux ordonnances d'urgence, sans étude d'impact ni coordination interministérielle. Cette suréglementation a non seulement créé un imbroglio juridique et un risque de corruption et de partialité parfaitement dissuasif pour les investisseurs, mais elle a surtout abouti à un blocage du pays.

Cette dérive sera corrigée par la simplification et la codification des textes, la mise en place d'une administration dépolitisée et plus compétente bénéficiant de garanties statutaires et d'un budget pour la rémunérer correctement, et enfin par l'instauration de procédures de décision fondées sur l'évaluation, la coordination et la consultation.

La réforme a commencé dans le secteur-clé de la justice. Une simplification et une codification de la législation civile, commerciale et pénale, inspirée d'un droit continental de tradition franco-italienne, ont été entreprises. Les procédures ont été modifiées en 1997 pour mettre fin aux errements de la réforme du système judiciaire en 1992 qui avait introduit la possibilité de

cassation devant quinze cours d'appel et conduit à une différenciation de la jurisprudence. Des efforts sont faits depuis 1997 pour augmenter les rémunérations des juges et des procureurs et pour renforcer les garanties de leur professionnalisation. L'école nationale de la magistrature récemment créée deviendra l'an prochain la seule porte d'entrée dans la profession judiciaire. Une loi sur le blanchiment d'argent entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 a conduit à la création d'un office de lutte contre ce fléau et oblige les banques à signaler tout transfert de fonds sur lequel pèsent des soupçons importants au procureur général, exerçant une compétence nationale. Elles peuvent notamment évoquer des dossiers qui seraient susceptibles d'être étouffés localement.

Mais il reste beaucoup à faire. La coexistence d'une dizaine de bureaux d'enregistrement différents sur les questions de procédure est peu compatible avec l'informatisation des juridictions que l'Union européenne veut réaliser dans trois ou quatre ans. Par ailleurs, le nombre de saisines des tribunaux par le procureur général en matière correctionnelle a chuté de 120 000 renvois en 1997 à 75 000 en 1999, sans qu'ait pu être observée une baisse correspondante de la corruption. Enfin, la justice roumaine a la chance de voir accéder aux responsabilités une nouvelle génération de jeunes chefs de juridiction très sensibilisés à la lutte contre la corruption, mais il faut saluer la « vertu héroïque » du corps judiciaire quand un directeur du ministère de la justice et un juge gagnent respectivement deux cents et cent dollars par mois.

S'agissant de la corruption, les Européens ne doivent pas confondre ce qui relève d'opérations organisées à grande échelle par des groupes mafieux ou des personnes malhonnêtes et ce qui résulte de l'exercice d'un deuxième métier ou de pratiques parallèles pour survivre. Il faut savoir également que les commissions prélevées par des fonctionnaires servent à compléter le budget de leur service et sont souvent la seule façon pour des services de fonctionner convenablement. Ces pratiques n'en faussent pas moins l'indépendance des services publics et risquent de les placer sous influence d'intérêts puissants. Ce deuxième type de « corruption » cessera lorsque les gens honnêtes n'auront plus besoin de l'économie parallèle pour vivre décemment et que les budgets assureront des rémunérations et des moyens stables et suffisants aux fonctionnaires et aux services.

La réforme de l'administration a également commencé, mais sa réussite dépendra de la réponse apportée à moyen ou à long terme à trois exigences relatives au statut, aux compétences et au budget. La première exigence est de mettre en œuvre un statut de la fonction publique pour assurer la stabilité et la dépolitisation du choix de l'encadrement. Tel est l'objectif de la loi sur l'administration publique du 14 décembre 1999 : elle fonde la sélection des fonctionnaires sur des critères objectifs de compétence et leur offre des garanties statutaires de stabilité et d'indépendance pour assurer la continuité de l'administration et empêcher les pressions à tous les niveaux, y compris sur les corps de contrôle.

L'amélioration des compétences nécessite de remédier à la sous-qualification des fonctionnaires en gestion administrative et en droit, notamment dans les corps techniques, et d'homogénéiser les compétences au niveau national. Dans un pays agricole à forte tradition sanitaire, le corps vétérinaire a une très bonne formation mais il devra appliquer 750 directives et décisions communautaires dans un pays dont les frontières vont devenir la frontière extérieure de l'Union européenne. La sécurité sanitaire animale de l'Union dépendra du contrôle roumain. Or, les vétérinaires sont recrutés localement par chaque direction départementale, sont rémunérés sur le budget du département et ne mutent pas d'un département à l'autre. L'homogénéisation des compétences des inspecteurs permettrait de créer un corps national d'inspecteurs et d'améliorer la gestion des ressources humaines, des carrières et des mobilités.

La pérennisation de moyens budgétaires suffisants d'investissement, de fonctionnement et d'intervention constitue la troisième exigence pour garantir la stabilité et l'indépendance du financement de l'administration et, par conséquent, son efficacité et son impartialité.

Enfin, la réforme de l'administration ne prendra son plein effet qu'avec la réforme des procédures de décision.

La première mesure à prendre serait d'introduire dans la Constitution deux règles du parlementarisme rationalisé afin d'éviter le blocage des procédures législatives et de remédier à l'abus des ordonnances d'urgence : donner le dernier mot à la Chambre des députés sur le Sénat et conférer au gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées auraient cet effet et

empêcheraient, par exemple, le recours à trois ordonnances d'urgence successives, depuis 1999, pour réformer la loi vétérinaire de 1974, avec tous les risques d'insécurité et de flou juridiques qui en découlent.

L'instauration d'une véritable coordination interministérielle sous l'autorité du Premier ministre et de relations plus étroites entre les services centraux et les services déconcentrés apparaît également nécessaire. La difficulté de mise en place d'un plan national de développement rural pour utiliser les fonds communautaires du *Sapard* témoigne d'un manque d'expérience de la gestion interministérielle, tant pour l'élaboration d'une stratégie que pour la mise en œuvre d'un programme mobilisant trois services déconcentrés relevant de quatre ministères.

La pratique de la consultation des milieux socio-professionnels dans la phase d'élaboration des textes ne figure pas non plus dans les traditions d'un Etat qui imposait sans discuter au préalable avec les intéressés. Il en résulte que les associations professionnelles se recroquevillent sur des intérêts spécifiques, comme ceux des petits propriétaires, mais ne fédèrent pas un intérêt professionnel global. Les observateurs du monde agricole constatent pourtant une grande capacité de réaction dès qu'on libère en son sein la moindre possibilité d'initiative. Ils ne doutent pas non plus que les exploitations de taille suffisante qui côtoient des fermes trop morcelées seront capables d'absorber utilement une partie des aides communautaires, au vu de la qualité des projets présentés dans le domaine agro-alimentaire.

Enfin, la remise en ordre des structures administratives ne pourra faire l'économie d'un effort de décentralisation et de régionalisation, notamment dans la perspective d'une adhésion à l'Union européenne dont la politique régionale est l'une des grandes politiques communes. La création d'une agence nationale pour le développement régional et de huit agences régionales n'est qu'un début dans la mesure où, d'une part, aucune coopération n'est institutionnalisée entre les trois partenaires chargés du développement régional – l'agence, le ministère des travaux publics et les départements – et où, d'autre part, les agences régionales ont un statut d'organisations non gouvernementales les plaçant en situation d'infériorité par rapport aux départements. Mais l'érection des régions en collectivités territoriales se heurte à la crainte qu'elle

n'aboutisse à diviser la classe politique locale, à créer un système fédéral affaiblissant le pouvoir central et à favoriser la domination de fortes minorités hongroises dans certaines régions.

Cette réforme du système politico-administratif est indispensable pour redonner confiance au peuple roumain sur la volonté des gouvernants de remettre le pays en état de marche et d'accomplir les réformes même les plus difficiles. L'autre signal fort serait que la Roumanie oublie son potentiel industriel largement irrécupérable concentré dans un certain nombre d'entreprises publiques déficitaires et subventionnées et qu'elle s'appuie sur son potentiel de savoir et d'intelligence ainsi que sur ses richesses touristiques pour développer un secteur des services capable d'absorber la main-d'œuvre agricole et industrielle en surnombre. Ces orientations fortifieraient également la confiance des investisseurs étrangers et de l'Union européenne pour l'aider à construire son avenir.

F. L'Union européenne et la France en particulier doivent redonner espoir à la Roumanie et l'aider dans son effort de réforme

L'Union européenne a soulevé au début du processus d'adhésion des questions fondamentales sur les enfants placés en institutions et sur la situation des Roms, auxquelles seules les autorités roumaines peuvent apporter une réponse.

Dans son rapport 2000, la Commission leur accorde un satisfecit pour les progrès accomplis en faveur des enfants en institutions. Le gouvernement et les collectivités locales devront néanmoins exercer une forte pression pour que le programme soit mis en œuvre effectivement et porter leur attention sur la faiblesse du revenu des familles ou des mères seules qui ne peuvent garder leurs enfants. Il pourrait aussi être porté remède à l'absence d'un dispositif d'assistance éducative et de protection judiciaire de l'enfance. La Commission critique, en revanche, l'insuffisance des progrès en faveur des Tziganes, qui se sont limités à améliorer l'accès à l'enseignement par des discriminations positives. Le gouvernement justifie l'absence d'une stratégie nationale par l'incapacité des différents chefs de clans à s'entendre et à dialoguer avec les autorités.

En revanche, l'Union européenne devrait s'attacher à améliorer la qualité de son aide après en avoir substantiellement augmenté le montant.

L'efficacité de l'aide communautaire est tributaire des aléas de la réforme administrative. Mais il conviendrait d'éviter que, dans le cadre des jumelages, la fonction de conseil ne dérive vers celle d'assistance technique et que les fonctionnaires des Etats membres ne soient amenés à accomplir la tâche des fonctionnaires roumains au lieu de les former. Les programmes de jumelage devraient par ailleurs prendre en compte la très forte demande des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux pour développer les échanges d'expériences sur l'harmonisation des législations avec leurs homologues des Etats membres.

Certaines exigences contradictoires appellent une clarification. Le programme de réduction des effectifs des administrations publiques imposé par le FMI et la Banque mondiale, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, peut entrer en conflit avec le renforcement des structures administratives réclamé par l'Union européenne pour la reprise de l'acquis communautaire. C'est ainsi que la réduction du nombre des fonctionnaires a affecté des domaines en relation avec le fonctionnement du marché unique, comme les douanes, la protection des consommateurs, les droits d'auteur et les statistiques. Une administration jugée pléthorique peut souffrir d'une mauvaise répartition des agents et ne devrait pas être réduite sans une analyse plus fine des besoins et des fonctions mal assumées.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, l'Union européenne devra veiller à ce que les produits agricoles américains comportant des organismes génétiquement modifiés importés par la Roumanie n'entrent pas discrètement sur le marché européen lors de l'adhésion de ce pays.

L'Union européenne devrait également inciter les grandes entreprises européennes qui s'implantent en Roumanie à favoriser la constitution d'un réseau de PME roumaines autour de leur investissement. *Renault* a marié ses fournisseurs avec des entreprises roumaines pour constituer autour de *Dacia* un parc de fournisseurs dynamiques capables d'absorber le surplus de personnel à la suite de la privatisation et de la restructuration de

Dacia. Cette démarche pourrait favoriser à terme l'émergence d'une classe entrepreneuriale distincte de celle issue de l'ancien régime. Elle permettrait également de retenir des ingénieurs et des techniciens qui désespèrent de l'avenir de leur pays et sont prêts à émigrer.

L'Allemagne a négocié avec le ministère du travail roumain un accord sur la délivrance de 15 000 visas pour des informaticiens roumains. Autant la circulation des étudiants et des élites professionnelles doit être encouragée, autant les Etats membres de l'Union européenne devraient veiller à ne pas accroître les possibilités de fuite des cerveaux.

Le risque migratoire invoqué par certains Etats membres pour imposer des visas à l'entrée des Roumains dans l'Union européenne menace en réalité probablement plus la Roumanie que l'Union européenne. La France juge cette crainte disproportionnée et s'est prononcée pour la levée d'une obligation de visa à l'entrée dans l'Union européenne qui ne frappe que les Roumains et les Bulgares parmi les pays candidats à l'adhésion.

La France entretient avec la Roumanie des relations privilégiées s'appuyant sur une longue tradition d'amitié et d'affinités culturelles. La langue française est étudiée par plus de la moitié des élèves et parlée par un Roumain sur quatre. Notre présence culturelle et linguistique s'appuie sur un réseau d'institutions comprenant quatre centres culturels, cinq Alliances françaises, le lycée français de Bucarest, auxquels s'ajoutent cinquante-neuf sections bilingues de l'enseignement secondaire, dix filières francophones et soixante-dix modules d'enseignement francophone dans le supérieur.

La France figure par ailleurs au premier rang des investisseurs étrangers, avec près d'un milliard d'euros investis depuis 1990, et au quatrième rang des partenaires commerciaux.

C'est pourquoi on peut d'autant plus regretter que la compagnie française *TotalFinaElf* n'ait pas confirmé son intérêt pour la privatisation de la compagnie pétrolière nationale *Petrom*. Cette entreprise de 70 000 salariés a certes besoin d'une restructuration, mais ses exploitations de gisements en Irak, en Libye et au Kazakhstan comme ses réseaux en Grèce et en Hongrie en font un acteur important sur un marché régional appelé à se

développer, dans lequel la Roumanie jouera le rôle d'interface entre l'Europe et l'Asie centrale avec ses équipements portuaires à Constantza.

Enfin, au plan politique, la France n'a cessé d'affirmer la nécessité de la présence de la Roumanie dans le nouvel ensemble européen et a apporté un soutien ferme et constant à la candidature de la Roumanie à l'Union européenne et à l'OTAN. Elle a aussi fortement contribué à la décision du Conseil européen d'Helsinki d'ouvrir les négociations d'adhésion avec tous les candidats de la deuxième vague.

Après la clôture provisoire de cinq chapitres ouverts pendant la présidence portugaise (*Petites et moyennes entreprises, Science et recherche, Education, Formation professionnelle et jeunesse, Relations économiques internationales, Politique étrangère et de sécurité commune*), quatre chapitres ont été ouverts (*Concurrence, Statistiques, Télécommunications et technologiques de l'information, Culture et audiovisuel*), grâce à l'insistance de la Présidence française auprès de la Commission qui n'en proposait que deux. La clôture provisoire du chapitre *Statistiques* porte leur nombre à six sur neuf chapitres ouverts. La Roumanie demandait l'ouverture de quatre autres chapitres (*Transports, Consommation, Droits des sociétés commerciales, Union douanière*). Ce pays juge la Commission trop sévère par rapport aux évolutions d'un pays dont l'économie s'est redressée en 2000 et considère, à juste raison, que l'ouverture d'un chapitre non lié à l'évolution économique peut stimuler la transposition de l'acquis communautaire. Mais les difficultés apparues sur certains chapitres ouverts, comme l'absence de transparence sur les aides d'Etat ou l'adoption d'une loi sur les parcs industriels contraire aux lois antitrust, n'ont pas joué en sa faveur. La présidence française avait promis d'intervenir à la condition que le rapport de progrès de la Commission justifie l'ouverture de chapitres supplémentaires. Tel n'a pas été le cas.

L'attente de la Roumanie à l'égard de la France est considérable, pressante et émouvante et notre pays devra continuer à être le porte-parole et l'un des artisans les plus actifs de l'adhésion de ce pays ami à l'Union européenne, quels que soient les choix du peuple roumain lors des élections. Nous sommes convaincus qu'aucun obstacle, même politique, n'est insurmontable pour une population aussi douée et qui se sent si profondément européenne.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

Partie roumaine :

– M. Aurel Ciobanu–Dordea, négociateur en chef pour l’adhésion de la Roumanie à l’Union européenne, et M. Lucian Bondoc, conseiller ;

– M. Victor Bostinaru, président de la Commission pour l’intégration européenne au parlement ;

– M. Eugen Djimarescu, secrétaire d’Etat au ministère des affaires étrangères ;

– M. Aurel Pana, secrétaire d’Etat au ministère de l’agriculture et de l’alimentation ;

– M. Sebastian Vladescu, secrétaire d’Etat au ministère des finances ;

– M. Christian Boureau, conseiller du ministre des finances ;

– Mme Claudia Moarcăs, vice–doyenne de la Faculté de droit, directrice du Conseil scientifique du collège juridique franco–roumain d’études européennes de Bucarest ;

– M. Vasile Gherasim, maire de Dorohoi ;

– M. Milhai Elvadeanu, secrétaire général de la préfecture de Botosani ;

– Mme Christiana Terenche, journaliste à *Romania Libera*, et M. Luca Niculescu, journaliste à *Radio delta RFI*.

Partie française :

- Ambassade de France en Roumanie ;
- M. Pierre Menat, ambassadeur de France en Roumanie ;
- M. Patrick Pommier, premier secrétaire et conseiller de presse ;
- M. Olivier Remond, conseiller économique et commercial ;
- M. Didier Larroque, conseiller.
- M. Christian Estève, directeur du Territoire Europe centrale de Renault SA et Directeur général adjoint de *Dacia*.
- MM. Denis Besozzi, Roland Hamel, Régis Vouaux–Massel et Martial Petitclerc, conseillers préadhésion respectivement pour l’environnement, le développement rural, la justice et l’agriculture.
- M. Paul Lévy, directeur du centre culturel français de Iasi, et M. David Cardoso, secrétaire général.

V. COMMUNICATION DU PRESIDENT ALAIN BARRAU A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN POLOGNE (4 OCTOBRE 2000)

Le déplacement effectué à Varsovie le 4 octobre 2000 répondait à l'invitation faite par le Conseil consultatif national polonais de l'Intégration européenne d'intervenir devant ses membres pour présenter l'attitude de l'opinion publique française face à la question de l'élargissement. Cette instance, qui tenait à cette occasion sa deuxième réunion, rassemble des personnalités polonaises des milieux universitaires, économiques, syndicaux et associatifs pour débattre des enjeux de l'élargissement. L'intervention du Président de la Délégation, qui s'est faite en présence du ministre polonais des affaires européennes, M. Saryusz-Wolski, et de Monsieur l'ambassadeur de France en Pologne, a naturellement débordé du thème initial pour couvrir l'ensemble du processus d'adhésion : l'ambassadeur de France et le Président de la Délégation ont eu avec le ministre Wolski et les intervenants de la salle un échange très dense, révélateur des interrogations – et il faut bien dire du désarroi – des Polonais face à la stratégie d'élargissement de l'Union.

Ce court séjour à Varsovie a également permis d'avoir des contacts avec le représentant de la Commission européenne en Pologne, notre compatriote Bruno Dethomas, et avec le professeur Bronislaw Geremek, Président de la Commission de droit européen de la Diète, récemment créée, qui a fait une très forte impression au Président de la Délégation.

De ce séjour en Pologne, il ressort un certain nombre d'enseignements.

A. Le processus d'adhésion de la Pologne rencontre d'indéniables difficultés liées à la reprise et à la mise en œuvre incertaines de l'acquis communautaire

- Certes, à l'exception des chapitres « Institutions » et « Divers » – qui n'ont encore été ouverts avec aucun pays candidat – **tous les chapitres de négociation** (soit 29 sur 31) **sont en discussion avec la Pologne**. Onze d'entre eux ont déjà pu être provisoirement clos – ce qui place la Pologne après Chypre, la Hongrie, l'Estonie, la Slovénie et la République tchèque, soit en dernière position des pays dits du « groupe de Luxembourg ».

- Ce constat statistique très général ne doit cependant pas faire illusion. **Les discussions progressent difficilement en raison des nombreuses demandes de dérogation présentées par les autorités polonaises.**

- ▶ C'est d'abord le cas dans le domaine de *l'agriculture*, qui constitue sans nul doute le principal point d'achoppement des discussions. Tout en réclamant un accès immédiat aux aides directs de la PAC pour les exploitations à vocation commerciale, Varsovie multiplie les demandes de dérogations (pas moins de 59 !) sur des matières aussi sensibles que les normes sanitaires et de sécurité alimentaire. Les autorités polonaises souhaiteraient également que les petites structures alimentant le marché local ne soient pas soumises aux contraintes de la PAC et bénéficient d'un régime particulier de soutien au titre du développement rural.

Comme l'ont indiqué les négociateurs communautaires, ces demandes ne sont évidemment pas acceptables car elles reviendraient à remettre en cause certains des principes fondateurs de la PAC (unité du marché agricole, existence de normes communes garantissant la qualité des produits). Pour autant, il est indispensable de situer cette discussion agricole dans une perspective positive afin qu'elles ne constituent pas un obstacle infranchissable à la nécessaire adhésion de la Pologne à l'Union.

Il faut d'abord souligner **l'intérêt que présente pour l'Europe – et singulièrement pour la France – l'adhésion à l'Union de ce grand pays agricole qu'est la Pologne**. Fort de son identité et de sa culture rurales, ce pays pourra nous aider à faire progresser la PAC vers une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité, de la préservation des ressources naturelles et de l'objectif de développement rural.

Il convient également de ne pas se tromper de débat. Il est important que les règles de fonctionnement de la PAC soient intégralement reprises car il en va du bon fonctionnement du marché intérieur et de la pérennité d'une politique commune qui est la plus ancienne des politiques de l'Union et la seule qui soit véritablement intégrée : on sait que la moitié de l'acquis communautaire est d'origine agricole et que l'acquis vétérinaire représente à lui seul près de 630 textes dont 90 directives clés. Mais il faut également être conscient des **difficultés considérables auxquelles risque de se heurter la mise en œuvre effective de cet acquis**. Pour ne prendre que cet exemple, l'application de la réglementation des quotas laitiers exige un travail d'élaboration de statistiques de production et la création de dispositifs de contrôle qui n'existent dans les pays candidats, et en Pologne en particulier, qu'à l'état embryonnaire.

Ces difficultés doivent être prises en compte dans les discussions. L'accord intervenu en septembre dernier sur la libéralisation des échanges agricoles montre que des progrès sont possibles à partir d'une bonne appréciation des contraintes respectives de chacune des parties en présence.

► Il existe d'autres domaines pour lesquels les autorités polonaises demandent à bénéficier de dérogations. Il s'agit :

- de *l'environnement* qui constitue, avec l'agriculture, un secteur normatif très important de l'action communautaire. La Pologne demande à bénéficier de 16 périodes transitoires dans ce domaine ;

- de la *concurrence* (demande d'une période transitoire de 15 ans pour maintenir certaines aides d'Etat aux entreprises implantées dans des zones économiques spéciales) ;

- de la *libre-circulation des capitaux* : les Polonais demandent des périodes transitoires de 5 et 18 ans pour l'acquisition, par les non-résidents, de biens immobiliers et de biens agricoles ou forestiers. Ces demandes sont motivées par la crainte d'achats massifs de biens nationaux par les ressortissants allemands ;

- et enfin de la *justice et des affaires intérieures*. Si aucune demande de période transitoire n'a été formulée, la reprise de l'acquis Schengen (avec les contrôles aux frontières extérieures orientales de l'Union) et des règles en matière de visas (qui feraient obligation notamment aux ressortissants ukrainiens de demander un visa) risquent de soulever des difficultés.

• Il est également indéniable que **le travail de reprise de l'acquis communautaire a pris du retard**. On estime qu'environ 180 lois restent à adopter d'ici la fin de 2002 pour transposer dans la législation nationale l'ensemble de l'acquis communautaire. Il faut toutefois relativiser cette situation : un pays comme la France, membre fondateur de l'Union, n'a pas communiqué les mesures de transposition pour pas moins de 93 directives. Les domaines soulevant le plus de difficultés sont évidemment ceux pour lesquels la Pologne demande à bénéficier de périodes transitoires (agriculture, environnement, aides d'Etat, libéralisation des mouvements de capitaux) mais aussi d'autres secteurs comme le droit des sociétés (usage persistant de la préférence nationale et de mesures discriminatoires pour les marchés publics, faible protection de la propriété intellectuelle), la politique commerciale et la fiscalité.

• Enfin, **on peut légitimement s'interroger sur les capacités de l'appareil administratif et judiciaire polonais à appliquer de manière effective l'acquis communautaire**. La Pologne ne dispose toujours pas de structure administrative adaptée pour contrôler la certification des produits et la mise en œuvre du droit de la concurrence. La justice polonaise ne dispose pas de tous les moyens humains et matériels nécessaires pour vérifier la conformité du droit interne aux normes communautaires.

Ce constat est connu : il a été souligné à plusieurs reprises par la Commission européenne dans son rapport sur les progrès de la Pologne vers l'adhésion. Mais il ne doit pas non plus nous

conduire à une appréciation exagérément critique des possibilités d'adhésion de la Pologne.

Il faut d'abord être conscient de **l'importance des réformes exigées des pays candidats pour reprendre un *corpus* juridique communautaire important qui est le résultat de décennies de coopération européenne.** Il faut très clairement distinguer entre les périodes de transition inacceptables et celles nécessaires pour échelonner l'application des règles communautaires. Il n'est, par exemple, pas essentiel que la Pologne se situe dès son entrée dans l'Union au niveau des normes communautaires exigées pour la pollution des eaux ou pour la protection des espaces naturels - d'autant que de telles normes sont rarement appliquées dans leur intégralité par les Etats membres. Il est en revanche essentiel que les règles de libre circulation soient mises en œuvre sur le territoire de l'Union sans possibilités de dérogation.

Par ailleurs, et comme le séjour à Varsovie a permis de le constater, les **Polonais ont pris conscience de la nécessité d'accélérer le rythme de préparation à l'adhésion.** On en voudra pour preuve **la création d'une « Grande Commission » du droit européen à la Diète, présidée avec talent et détermination par Bronislaw Geremek,** dont le rôle est d'examiner les projets de lois « horizontaux » de transposition de l'acquis afin d'éviter leur éparpillement dans les Commissions spécialisées.

Enfin, **le dernier rapport de la Commission en date du 8 novembre 2000 porte des appréciations plus positives sur la situation de la Pologne.** Il y est indiqué que « la Pologne a entamé les premières mesures relatives à la réforme du système judiciaire et s'attache à remédier aux blocages les plus importants », que ce pays « a une économie de marché viable et devrait être en mesure de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union dans un proche avenir, pour peu qu'elle continue et complète ses efforts de réformes actuels » et, enfin, que « la mise en conformité avec l'acquis a bien progressé ».

B. Les difficultés de processus d'adhésion se traduisent par une critique virulente de la stratégie d'élargissement de l'Union

Les éléments essentiels de cette critique ont été exposés par le ministre des affaires européennes polonais. Faisant état du désenchantement croissant de l'opinion publique polonaise à l'égard de la perspective d'adhésion (60 % environ d'opinions favorables contre beaucoup plus il y quelques mois), M. Wolski a insisté sur la nécessité pour les pays candidats de disposer d'une date pour leur adhésion effective à l'Union. La Pologne, nous a rappelé le ministre, s'est fixée pour objectif d'achever le travail de transposition de l'acquis communautaire et d'être prête à adhérer au 1^{er} janvier 2003 : elle demande donc que l'Union s'engage clairement sur une date « irrévocable » pour le premier élargissement qui serait celle du 1^{er} janvier 2003. L'engagement pris par les Quinze à Helsinki lui semble de ce point de vue insuffisant : il ne suffit pas que l'Union dise qu'elle aura achevé sa réforme institutionnelle d'ici le 1^{er} janvier 2003 et qu'elle sera prête à ce moment là à s'élargir aux pays qui seront eux-mêmes prêts à adhérer, il faut qu'elle s'engage à accueillir à cette date de nouveaux Etats membres.

Cette revendication n'est pas nouvelle mais elle s'exprime avec une force particulière en Pologne – sans doute parce que c'est dans ce pays que le travail de reprise de l'acquis communautaire se heurte aux difficultés les plus sérieuses. Elle implique un certain nombre de **demandes complémentaires**.

Les Polonais sont d'abord soucieux que les négociations sur la réforme institutionnelle aboutissent cette année sous présidence française : la possibilité d'un éventuel échec à Nice de la CIG inquiète les autorités polonaises qui ont fait d'intéressantes propositions sur les sujets en discussion (taille de la Commission, extension du champ de la majorité qualifiée, pondération des voix, coopérations renforcées) pour contribuer au déroulement du débat.

La Pologne souhaite également que le processus d'élargissement bénéficie d'une impulsion politique : afin de remédier à ce qu'elle considère comme un ralentissement par la Commission européenne du rythme des négociations, la Pologne demande que la présidence française fasse prévaloir une approche

plus politique des discussions et qu'au moins six chapitres de négociation puissent être clos d'ici la fin de l'année.

Il importe, comme l'a rappelé M. Wolski, de répondre aux impatiences des opinions publiques et d'éviter un rejet brutal du processus d'adhésion qui couperait l'Europe en deux : si une date est réclamée avec tant d'insistance pour l'élargissement, c'est parce qu'elle est perçue comme le seul moyen de mobiliser des populations déboussolées par l'ampleur des sacrifices économiques et sociaux qui leur sont réclamés.

C. La clarification de la stratégie d'élargissement souhaitée par la Présidence française doit répondre aux inquiétudes polonaises

Disons le franchement : cette critique virulente de la stratégie d'élargissement de l'Union traduit surtout le désarroi des Polonais devant les difficultés liées à l'intégration en droit interne des règles de droit communautaire ; elle leur permet de faire porter le débat sur les enjeux politiques de l'élargissement plutôt que sur le terrain, plus technique, des négociations d'adhésion. C'est parce que la reprise de l'acquis communautaire avance de manière insuffisante que Varsovie privilégie une vision essentiellement politique de son adhésion à l'Union.

Or, comme le Président de la Délégation l'a indiqué au Conseil national polonais, la reprise de l'acquis n'est pas pour nous un travail technique de la seule responsabilité des experts, mais bien un objectif politique essentiel : elle est en effet la condition d'un bon fonctionnement du marché unique et d'une concurrence loyale entre entreprises des Etats membres ; elle est aussi **une condition de la pérennité des politiques communes** (politique agricole, de la concurrence, des transports, de l'énergie...) et **la garantie que le marché intérieur n'est pas une simple zone de libre-échange mais un véritable espace économique commun au sein duquel le principe de solidarité fait équilibre au principe de liberté.**

D'où la nécessité de résoudre les problèmes maintenant plutôt que les laisser dégénérer plus tard en vraies difficultés : un élargissement réussi suppose de bien négocier en amont car sinon, comme l'a dit Hubert Védrine devant la COSAC de Versailles, « les

questions non traitées seront autant de bombes à retardement qui se retourneraient tragiquement contre les pays concernés de l'Union ».

D'où également le caractère **arbitraire d'une date pour l'élargissement**. Et d'ailleurs, à qui s'appliquerait cette date ? A tous les pays candidats ou à une grande partie d'entre eux ? Ne risquerait-on pas ainsi de recréer des distinctions artificielles entre pays alors que notre souci depuis Helsinki est de placer tous les pays candidats sur un pied d'égalité ?

Ceci ne signifie pas que l'Union se refuse à toute date cible pour mobiliser les Etats membres comme les pays candidats mais **la seule date qu'elle est en mesure de fixer est celle qu'elle s'applique à elle-même. Il s'agit de l'engagement pris à Helsinki par les Quinze de tout faire pour que l'Union soit prête le 1^{er} janvier 2003 à accueillir de nouveaux candidats.**

Pour autant, il est **important d'apporter une réponse politique aux interrogations soulevées par nos amis Polonais**. A négliger les inquiétudes dont ils se font les interprètes, on risquerait d'aboutir à une équation du type « obstacle à l'élargissement = agriculture = France » qui se retournerait contre notre pays.

C'est pourquoi la présidence française a raison de vouloir donner une impulsion politique à la conduite des négociations d'adhésion. Le principe de différenciation selon lequel les négociations doivent progresser selon la capacité des Etats à reprendre et à appliquer effectivement l'acquis communautaire doit être mis en œuvre de manière effective.

C'est pourquoi également il faut se féliciter du projet d'établir une « feuille de route » de l'élargissement, c'est-à-dire **un inventaire pays par pays des progrès effectués, des difficultés qui restent à résoudre et un échéancier comportant pour chaque candidat une sorte de scénario d'adhésion**. Il s'agit là d'un moyen d'introduire le facteur « temps » dans la conduite des négociations d'adhésion.

Le Président s'est enfin efforcé de rassurer ses interlocuteurs polonais sur l'attitude de l'opinion publique française à propos de la perspective de l'élargissement, en faisant état des sondages réalisés par le Nouvel Observateur et Libération (60 % des Français

favorables à l'adhésion de nouveaux Etats membres à l'Union). Il faut savoir que si le débat sur l'élargissement ne fait que commencer en France, cette position de principe favorable de nos concitoyens traduit une réflexe de solidarité à l'égard des pays candidats, et notamment pour des raisons historiques et culturelles évidentes envers la Pologne, dont il faut se féliciter.

Des solutions ambitieuses aux sujets en discussion à la CIG sont un premier pas vers une Europe efficace et légitime qui soit apte à relever le défi de l'élargissement. En faisant du Conseil européen de Nice un exercice réussi de réforme et d'éclaircissement, la présidence française pourra activement contribuer à la pleine adhésion des pays candidats prêts eux-mêmes à rejoindre l'Union à partir du 1^e janvier 2003.

Le Président de la Délégation suggère qu'en cas de succès à Nice, nous puissions utiliser le Conseil européen lui-même ou les semaines qui séparent le Conseil européen de la fin de l'année pour réaffirmer avec force la volonté politique de la France et de l'Union sur ce sujet.

VI. COMMUNICATION DU PRESIDENT ALAIN BARRAU A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN SLOVAQUIE (27 ET 28 OCTOBRE 2000)

Le Président Alain Barrau s'est rendu en Slovaquie les 27 et 28 octobre 2000, afin de participer au Forum de l'Europe centrale, consacré à la politique étrangère de l'Union européenne lorsqu'elle sera élargie.

Il a rencontré à cette occasion les autorités slovaques, et notamment le vice-premier ministre, le ministre des affaires étrangères, le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, le président du Parlement, le président de la commission des affaires étrangères, le président de la commission pour l'intégration européenne, ainsi que des parlementaires de toutes tendances politiques.

Cette mission qui intervenait à un moment particulièrement opportun, lui a permis de transmettre un message de soutien et d'espoir, quelques jours avant le rapport que la Commission devait présenter sur les progrès réalisés par la Slovaquie sur la voie de l'adhésion, et quelques semaines avant le Conseil européen de Nice. Elle a également été l'occasion d'une réflexion sur la politique étrangère de l'Union européenne vis à vis des pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est.

A. Un contexte favorable

Cette mission est intervenue à un moment propice, puisque la Slovaquie venait de ratifier quelques jours auparavant son Traité d'adhésion à l'OCDE et qu'elle saluait à cette occasion l'aide qui lui avait été apportée par la France.

Des sondages venaient en outre d'être publiés dans la presse slovaque, montrant que 70 % de la population était favorable à une adhésion pour laquelle le gouvernement entend être prêt dès le deuxième semestre de 2004.

Les changements qui étaient apparus à la suite des élections de l'automne 1998 sont en outre confirmés, ce qui permet à la Slovaquie d'accélérer le rythme des négociations et de rattraper progressivement les Etats candidats les plus avancés.

Ces élections se sont en effet traduites par l'arrivée au pouvoir d'une coalition soucieuse de respecter les critères démocratiques posés pour l'adhésion à l'Union européenne.

Le gouvernement slovaque a depuis lors adopté des mesures politiques et économiques qui ont permis à la Commission de modifier en octobre 1999 son avis jusqu'alors défavorable à la Slovaquie pour recommander l'ouverture de négociations d'adhésion avec ce pays. Ces négociations, ouvertes en février 2000 à la suite d'une décision prise par le Conseil européen d'Helsinki, sont depuis lors menées à un rythme soutenu. Elles ont déjà permis d'enregistrer plusieurs résultats significatifs.

Ainsi, sur les huit chapitres de négociations ouverts sous présidence portugaise, six ont déjà été clos provisoirement, selon la procédure habituellement retenue. Sont concernés les domaines suivants : PME, science et recherche, éducation, PESC, statistiques, relations extérieures. Deux autres chapitres demeurent encore ouverts, en matière de culture et d'audiovisuel, ainsi que de concurrence.

Huit nouveaux chapitres sont ouverts sous présidence française, afin de traiter de la libre prestation de services, de la libre circulation des capitaux, de la pêche, de la politique des transports, de la politique industrielle, des télécommunications et des technologies de l'information, de la protection des consommateurs et de la santé, et enfin de l'union douanière.

La Slovaquie qui respecte désormais les critères politiques de Copenhague, s'approche progressivement d'une économie de marché viable et se prépare à affronter la pression concurrentielle qu'entraînera sa participation au marché unique européen. Elle a modifié de manière importante sa législation relative à la concurrence et aux marchés publics, mais doit encore progresser dans trois secteurs sensibles : l'environnement, l'énergie nucléaire et l'agriculture.

Les progrès à accomplir restent importants, mais la manière dont se déroulent les négociations est très encourageante. L'état d'esprit qui les caractérise est en effet très positif, tandis que les problèmes à résoudre sont clairement identifiés.

Il convient ainsi de relever la décision du gouvernement slovaque de mettre fin à l'activité des deux réacteurs VVER de la centrale nucléaire de Bohunice, en 2006 et 2008, sans oublier toutefois que l'Union européenne souhaite avec impatience que soit adopté et appliqué rapidement un plan de démantèlement.

Les projets de jumelage définis par la Slovaquie cette année dans le cadre des aides de préadhésion reflètent cette approche qui s'étend à des domaines très variés et à des sujets souvent complexes : amélioration de la situation de la minorité Rom (pour laquelle la France a proposé une offre de jumelage), établissement du marché intérieur, développement du dialogue social, mise en place d'un fonds de garantie dans le domaine social, mise en œuvre de la directive sur l'évaluation de l'impact environnemental, renforcement des centres d'inspection dans le domaine de l'environnement, lutte contre la corruption, lutte contre la drogue et établissement d'un registre pour les PME.

Ce même état d'esprit volontariste a caractérisé les discussions du Président Alain Barrau avec les représentants du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

B. Un dialogue constructif et fructueux

Le dialogue politique qu'a permis cette mission a été particulièrement étendu et a couvert toutes les facettes de la construction européenne. Il a porté sur sa nature et sa finalité, les conditions de l'élargissement et les enjeux du Conseil européen de Nice.

L'élargissement mais aussi l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, et la réflexion sur la manière de traiter à Nice les reliquats du Traité d'Amsterdam ont donné lieu à de nombreuses questions des ministres et des parlementaires slovaques.

Le Président Alain Barrau a souligné qu'il importait avant tout de ne pas transformer l'Union européenne en simple zone de libre échange. Il faut au contraire mettre en place une union économique, commerciale, culturelle et politique, organisée de manière plus efficace afin qu'elle puisse mener des politiques communes même si elle compte 27, 28 ou plus de 30 membres. Tel est du reste l'enjeu de la Conférence intergouvernementale qui doit résoudre les trois questions laissées sans réponse lors de la négociation du traité d'Amsterdam, et qui concernent le nombre de commissaires européens, l'étendue du vote à la majorité qualifiée, et la pondération des voix au sein du Conseil.

Cette Union doit reposer sur des valeurs communes, qui sont déjà inscrites dans le traité d'Amsterdam, et qui viennent d'être approfondies par le travail original et particulièrement fructueux des auteurs de la Charte des droits fondamentaux. Ce sont de tels principes qui permettront dans l'avenir de traiter de manière satisfaisante des questions aussi sensibles que celles de la participation au pouvoir exécutif d'un pays membre de forces d'extrême droite, ce qui est aujourd'hui le cas en Autriche.

Cette Union qui devra être capable d'entretenir de bonnes relations avec ses voisins, devra aussi être plus proche des citoyens, et résoudre aussi des problèmes nouveaux, mais essentiels, qu'il s'agisse de la sécurité maritime ou de la sécurité alimentaire.

Elle doit aussi pouvoir mener des politiques plus diversifiées, ce que facilitera le développement des coopérations renforcées dont le Conseil européen de Nice doit tracer le cadre. Deux exemples en existent déjà, qu'il s'agisse de la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen ou de la gestion de l'euro.

Sur ce dernier point, il serait souhaitable de renforcer le rôle du Conseil de l'euro, face à la Banque centrale européenne.

Cette Union qui sera prête à s'élargir le 1^{er} janvier 2003, ce que devrait confirmer le Conseil européen de Nice, devra réfléchir sur ses modalités d'organisation, et sur le rôle respectif de la Commission, du Parlement européen, du Conseil et du Conseil européen.

Le Président Alain Barrau a relevé que la construction européenne avait en effet essentiellement progressé, jusqu'à présent, sous l'impulsion de la Commission, en charge de l'intérêt général. Son évolution a surtout avantagé le Parlement européen, qui joue un rôle croissant depuis le traité d'Amsterdam. Il convient donc maintenant de réfléchir à la répartition des rôles entre le Conseil européen qui doit retrouver sa vocation d'origine et le Conseil affaires générales dont il est souhaitable de modifier la structure : les ministres des affaires étrangères devraient se réunir régulièrement pour aborder les questions de sécurité et de politique étrangère, tandis que les ministres des affaires européennes devraient siéger à part, chaque semaine, afin de traiter de toutes les autres questions intéressant la vie de l'Union.

Le Conseil européen de Nice n'abordera pas tous ces points, ni ne répondra à toutes ses questions. Il n'en demeure pas moins fondamental, car il importe que l'Union se dote de nouveaux modes de fonctionnement afin de pouvoir maîtriser son élargissement. C'est pourquoi la présidence française a multiplié depuis plusieurs mois ses efforts pour parvenir fin décembre 2000 à des conclusions permettant de renforcer l'efficacité des institutions communautaires, et donc d'ouvrir définitivement la voie à l'élargissement.

La manière dont celui-ci est envisagé est particulièrement prometteuse, car le système de la « régata » permet des négociations avec tous les candidats, sur une base individuelle, ce qui permet de tenir compte de leurs particularités.

Tous les interlocuteurs slovaques du Président Alain Barrau s'en sont félicités, et ont souhaité que la Slovaquie fasse partie de la première vague des pays qui entreront dans l'Union européenne. Ils ont tenus à rappeler leur souci d'être prêts pour l'adhésion en même temps que les autres Etats membres du groupe de Vysegrad et ont manifesté une volonté politique unanime d'accélérer la transposition dans la législation slovaque de l'acquis communautaire.

C. Une réflexion approfondie sur les relations futures entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est et du Sud-Est

Les travaux du Forum de l'Europe centrale ont permis par ailleurs de poser la question des relations que l'Union européenne

élargie sera amenée à entretenir avec ses voisins de l'Est, et notamment la Russie, l'Ukraine, et les Etats de la région des Balkans occidentaux.

Le Président Alain Barrau a relevé dans son intervention combien la réponse à cette question est complexe. Elle dépend tout d'abord de la vitesse à laquelle l'Union européenne va s'élargir, et du temps qu'il lui faudra pour intégrer les 13 pays qui ont actuellement vocation à y adhérer. Elle dépend aussi de l'évolution des relations entre l'Union européenne et les pays considérés au cours des quinze ou vingt années, voire davantage, qui vont précéder la fin du processus d'élargissement tel qu'il est envisagé aujourd'hui.

Il a souligné que l'analyse de la situation actuelle pouvait permettre de dégager quelques grandes lignes des politiques qui pourront être menées lors de cette phase transitoire, puis dans la période où l'Union européenne aura terminé son élargissement.

D. Une situation déjà largement esquissée

Il apparaît en effet que le cadre général de ces relations est d'ores et déjà tracé.

Le Conseil européen de Copenhague a permis de définir les critères selon lesquels il s'effectuera, en soulignant notamment que l'adhésion dépendrait de la stabilité des institutions, de la garantie du critère démocratique du régime politique, de la mise en place d'un Etat de droit, du respect des droits de l'homme, du respect et de la protection des minorités, ainsi que de l'existence d'une économie de marché stable, et de la capacité du pays concerné à affronter la concurrence économique et les forces du marché à l'œuvre dans l'Union économique et monétaire (critères dits « de Copenhague »).

Le Conseil européen de Luxembourg a permis de définir une liste de pays qui avaient vocation à adhérer à l'Union européenne tout en les répartissant en deux catégories, et en prévoyant l'élargissement en deux vagues successives, la première concernant la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la Slovénie et Chypre ; la seconde la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie et Malte.

Le Conseil européen d'Helsinki a rajouté la Turquie à la liste des pays candidats, la négociation d'adhésion n'étant cependant pas ouverte avec ce pays. Il a supprimé, et la France a beaucoup insisté pour cela, la distinction entre la première et la deuxième catégorie de pays qui ont vocation à adhérer à l'Union : les négociations sont maintenant ouvertes avec douze pays candidats, et les différentes dates d'adhésion dépendront essentiellement des progrès réalisés lors de négociations qui s'échelonneront sur une période assez longue. Un principe majeur a enfin été posé lors de ce Conseil : l'Union européenne doit être prête à accueillir au 1er^o janvier 2003 les pays candidats qui seront eux-mêmes prêts à y adhérer.

Au fur et à mesure des adhésions futures, les frontières de l'Union seront progressivement repoussées à l'Est. La notion même des « Etats voisins de l'Est » va donc évoluer de manière constante au cours des prochaines années.

Une seule certitude s'impose aujourd'hui : Ces « voisins de l'Est » ne se limiteront pas à la Russie, à l'Ukraine, à la Croatie ou à la Moldavie pendant encore quelques années. Mais cette liste s'amenuisera progressivement. Elle comprendra néanmoins pendant un certain temps des Etats qui mèneront des négociations d'adhésion avec l'Union.

Le Président Alain Barrau a ensuite considéré que les modalités et le contenu des relations entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est dépendaient déjà aujourd'hui de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

Elles en dépendront de manière croissante, car ces deux politiques vont prendre un poids de plus en plus important au fil des années.

La première est plus ancienne, mais a pris une dimension nouvelle avec la désignation d'un Haut Représentant qui cumule cette fonction avec celle de secrétaire général du Conseil. Elle a d'ores et déjà permis la définition et la mise en place de stratégies communes vis à vis de la Russie et de l'Ukraine. Elle a fourni le cadre du rôle majeur qu'ont joué l'Union européenne et ses Etats membres dans la définition et l'adoption du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.

La deuxième, qui en est l'une des dimensions, est plus récente, mais a déjà donné lieu à des décisions importantes, qui ont pour objet de faire en sorte que l'Union européenne dispose d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, qu'elle ait les moyens de décider d'y recourir et d'être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises au sein de l'Alliance atlantique et de l'OTAN.

D'ores et déjà, les stratégies communes et le Pacte de stabilité ont permis la mise en place d'un cadre ambitieux de coopération

Les deux stratégies communes avec la Russie et l'Ukraine reposent sur la même volonté de contribuer à l'établissement d'une démocratie stable, ouverte et pluraliste dans ces pays, régie par l'Etat de droit et servant de base à une économie prospère. Elles ont pour objectif de maintenir la stabilité européenne, en favorisant la sécurité mondiale et en répondant aux défis communs du continent.

Elle prévoient notamment la mise en place d'une coopération permettant de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et au-delà, grâce à l'organisation d'un dialogue politique et la pratique d'une diplomatie préventive.

Elles ont pour objet de trouver des réponses aux défis communs sur le continent européen, dans des domaines aussi variés que la sécurité énergétique, la sûreté nucléaire, l'environnement, la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de l'argent, le trafic des êtres humains, le trafic de drogue et l'immigration illégale.

Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est est largement inspiré par cette approche. Le cadre de coopération qu'il définit est original et ambitieux, puisqu'il tend à atteindre l'objectif d'une paix, d'une prospérité et d'une stabilité durables pour l'Europe du Sud-Est, au moyen d'une approche globale et cohérente pour la région, qui associe l'Union européenne, ses Etats membres et d'autres donateurs, mais aussi plusieurs organisations internationales, telles que l'OSCE, le Conseil de l'Europe, les Nations Unies, l'OTAN, l'OCDE, l'UEO, et les institutions financières internationales.

Sa réalisation sera en outre facilitée par la mise en place d'accords de stabilisation et d'association avec les Etats de la région

qui ne font pas actuellement partie de la liste des candidats à l'adhésion.

Cette approche conduit à se poser la question de la politique que l'Union européenne et ses Etats membres vont, selon toute vraisemblance, mener vis-à-vis de leurs voisins de l'Est, au fur et à mesure des diverses étapes de l'élargissement.

E. Les bases d'une politique volontariste

1) Certains principes devront être respectés lors des prochains élargissements vers l'Est.

L'élargissement, auquel la France est très attachée, doit tout d'abord être maîtrisé

Ce souci recouvre quatre préoccupations essentielles :

– l'élargissement ne doit pas conduire à une dilution de l'Union européenne ;

– il ne doit pas entraîner une plus grande lourdeur du processus décisionnel ;

– il ne doit pas se traduire par la création d'une nouvelle frontière à l'Est de l'Europe ;

– il ne doit pas déboucher sur un repli de l'Europe sur elle-même.

L'élargissement doit par ailleurs contribuer à une plus grande sécurité globale du continent européen, et non pas recréer un mur de Berlin virtuel qui séparerait les Etats membres de l'Union et ceux qui ne le sont pas. Ils ne doivent pas non plus conduire à la mise en place d'une Europe-forteresse, et il conviendra de veiller à ce que l'application des accords de Schengen ne rendent pas beaucoup plus difficiles les relations humaines entre les citoyens des Etats qui en sont membres et leurs voisins proches.

2) *L'Europe élargie devra assumer davantage ses responsabilités dans le domaine de la sécurité et de la défense*

Un tel processus est engagé. Ses participants savent qu'il sera long et ardu, mais ont conscience qu'il est fondamental. Les premières décisions prises dans ce cadre n'en auront que plus d'importance.

Le sujet est complexe.

L'Union européenne et ses Etats membres ne forment pas, dans ce domaine, un ensemble homogène : certains de ces Etats sont membres de l'OTAN, d'autres pas. Quelques uns d'entre eux sont neutres. D'autres, comme la France, ont défini avec l'OTAN des relations particulières.

La problématique du rôle des relations entre l'Union européenne et l'OTAN est par ailleurs complexe, et tient au rôle que l'Union européenne entend jouer au sein de l'Alliance, de manière plus équilibrée, tout en gardant une autonomie de décision.

Plusieurs questions doivent encore être clarifiées. Il en est ainsi du futur des institutions de l'UEO quand ses capacités auront été transférées à l'Union européenne, ou des conditions dans lesquels s'appliquera l'article V du Traité de Bruxelles qui prévoit une assistance mutuelle entre les membres de l'UEO en cas d'agression.

Le flou actuel ne doit cependant pas cacher l'évolution majeure que constitue la mise en place de la politique commune en matière de sécurité et de défense.

Des premières décisions viennent d'être prises.

Elles concernent la mise en place d'organes politiques et militaires qui devront disposer de capacités collectives suffisantes d'évaluation, de décision et de contrôle permettant à l'Union européenne de choisir entre trois options :

– une opération de l'OTAN à laquelle les Etats membres de l'Union européenne participeraient en tant que membres de l'OTAN, comme dans les Balkans ;

– une opération de l'Union européenne avec un recours aux moyens de l'OTAN, selon des modalités définies au Conseil atlantique de Berlin ;

– une opération de l'Union européenne sans recours aux moyens de l'OTAN.

De manière plus concrète, les Etats membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, afin d'assumer l'ensemble des missions de gestion des crises.

*
* *

En conclusion de cette mission, le Président Alain Barrau a rappelé que la France soutenait vivement le processus d'élargissement et qu'elle entendait bien être l'un des interlocuteurs les plus actifs de l'élargissement, pour des raisons à la fois politiques, économiques et culturelles. La Slovaquie doit savoir qu'elle peut compter sur le soutien d'une très grande partie des forces politiques françaises.

Puis il a estimé que le cadre d'une action plus dynamique de l'Union européenne en matière de gestion des crises, mais aussi de diplomatie préventive, se dessinait peu à peu. Ses voisins de l'Est ont vocation à participer à de telles opérations selon des modalités qu'il appartiendra de définir. La stabilisation de l'Europe du Sud-Est sera probablement l'objet d'opérations communes, dans un futur proche. Tant le Pacte de stabilité que les stratégies communes en fixent les contours. Les négociations d'adhésion permettent par ailleurs d'engager un dialogue sur ces thèmes.

L'évolution des relations entre l'Union européenne élargie et ses voisins de l'Est dépendra largement des solutions mises en œuvre dans cette région. Les récents travaux de la Conférence des Présidents de parlement des pays participant au Pacte de stabilité, qui se sont tenus à Zagreb le mois dernier ont montré qu'il n'était pas illusoire de réfléchir en commun à des actions concrètes susceptibles de contribuer à l'objectif ultime d'une telle politique : le

maintien de la paix sur un continent européen qui poursuive son développement de manière équilibrée.

VII. COMMUNICATION DU PRESIDENT ALAIN BARRAU A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN ESTONIE (2 NOVEMBRE 2000)

Cette mission effectuée en Estonie était une réponse à l'invitation qui avait été adressée au Président Alain Barrau par M. Tunne Kelam, Président de la Commission des affaires européennes du parlement estonien, d'intervenir lors de la 7^{ème} conférence internationale sur « *L'Estonie et l'Union européenne* ». Cette conférence, qui est organisée tous les ans à Tallinn par le parlement estonien, rassemble des membres du gouvernement estonien, des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux et des représentants de la Commission européenne pour débattre de l'élargissement. La tenue de cette réunion constitue une réussite incontestable qui permet à l'Estonie de se situer au cœur des échanges politiques sur l'avenir de l'Union. L'intervention du Président Alain Barrau – dont on trouvera le texte en annexe – portait sur « *L'élargissement : une priorité majeure pour la Présidence française* ».

Des contacts que le Président Alain Barrau a pu avoir avec le Président du parlement estonien (Riigikogu), M. Toomas Savi, son homologue estonien Tunne Kelam, M. Harri Tiido, vice-chancelier du ministère des affaires étrangères ainsi que les nombreux participants à cette conférence – sans oublier l'ambassadeur de France à Tallinn, M. Jean-Jacques Subrenat, dont les analyses ont été très profitables et précieuses – les enseignements suivants peuvent être retenus.

A. Un effort à compléter dans le domaine de la reprise de l'acquis communautaire

- L'Estonie est le seul des pays baltes à faire partie du premier groupe de pays candidats avec lesquels, sur décision du Conseil européen de Luxembourg (décembre 1997), des négociations

d'adhésion ont été ouvertes dès le 31 mars 1998. Ces discussions ont depuis progressé à un rythme appréciable : tous les chapitres de l'acquis communautaire – sauf « Institutions » et « Divers » – ont été ouverts à la négociation ; quatorze de ces chapitres ont pu d'ores et déjà être clos, ce qui place l'Estonie derrière Chypre mais devant la Hongrie et la République tchèque.

- Ces données sont évidemment trop générales pour avoir une juste idée de la situation de ce pays dans sa marche vers l'adhésion. La Commission a mis en évidence les efforts qui restent à réaliser par l'Estonie pour reprendre, et surtout, pour appliquer effectivement, l'acquis communautaire. Comme l'indique le dernier rapport en date du 8 novembre, si *« des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne le renforcement de la stabilité macro-économique, la restructuration du secteur des entreprises et du secteur financier ainsi que la mise en œuvre des réformes structurelles dans les secteurs spéciaux et de l'énergie »*, l'Estonie doit remédier à certaines insuffisances : une capacité administrative encore déficiente dans des domaines comme la certification, le contrôle des aides d'Etats, le recouvrement de l'impôt, ou l'agriculture ; des retards de transposition pour ce qui est de l'environnement et la politique régionale – même si, et ce point est capital –, la Commission juge que *« l'Estonie a poursuivi, à un rythme satisfaisant, l'alignement de sa législation dans la plupart des domaines couverts par l'acquis »*.

Ces insuffisances ne sont pas propres à l'Estonie : elles sont communes à l'ensemble des pays candidats pour lesquels la reprise des règles communautaires constitue un défi considérable.

Dans sa situation de pays balte anciennement sous domination soviétique, l'Estonie doit toutefois faire face à deux difficultés supplémentaires.

La première est liée à l'existence d'accords commerciaux avec la Lituanie et la Lettonie : même si, à la différence peut-être de ses voisins, elle ne met pas l'accent sur la nécessité d'une intégration groupée des trois pays baltes – de crainte peut-être d'être retardée par la Lituanie qui n'a pas suffisamment avancé dans la reprise de l'acquis communautaire – l'Estonie connaît quelques lenteurs dans l'introduction de droits de douane et la mise en place d'une administration douanière.

De même, la présence sur le sol estonien d'une importante minorité russophone (plus de 28 % de la population) pose un problème d'intégration dans la vie politique, économique et sociale du pays qui est régulièrement relevé par la Commission. Une mission de l'OSCE est d'ailleurs présente à Tallinn depuis 1993 afin de promouvoir l'intégration et une meilleure compréhension entre les communautés présentes en Estonie.

B. L'Estonie n'en fait pas moins figure de « bon élève » des négociations d'élargissement

Ces difficultés ne traduisent nullement un manque de **volonté politique des autorités estoniennes** qui font, au contraire, de la préparation à l'adhésion à l'Union une priorité majeure de leur action. C'est ainsi que le Premier ministre estonien s'implique personnellement dans le travail de reprise de l'acquis, n'hésitant pas à présider lui-même les réunions hebdomadaires du Bureau d'Intégration européenne chargé d'organiser la coordination interministérielle. Selon les indications fournies par le Premier ministre lui-même lors de la conférence internationale, 64 lois de transposition ont été adoptées cette année. Ce travail d'intégration du droit européen doit être conduit avec une claire vision du devenir de l'Union, tant il est vrai, comme l'a relevé le Président du parlement, que certaines mesures – comme l'abolition de la peine de mort – peuvent aller contre les sentiments profonds de l'opinion publique estonienne.

Sur un plan plus politique, **même si aucune date n'est officiellement revendiquée pour l'entrée effective dans l'Union, l'Estonie se donne pour objectif d'être prête à adhérer à l'Union le 1^{er} janvier 2003, date à laquelle l'Union elle-même doit être prête à accueillir les premiers pays candidats.** Même si une certaine impatience se fait jour face à ce qui est perçu comme une lenteur du processus d'adhésion, cette attitude modérée tranche avec des prises de position plus critiques d'autres pays candidats. Fort des progrès réalisés dans la reprise de l'acquis communautaire, l'Estonie souhaite toutefois que le principe de différenciation soit pleinement appliqué : elle compte ainsi consolider ses chances de faire partie de la première vague d'élargissement.

C. L'Estonie manifeste un grand intérêt pour l'émergence de la politique étrangère, de sécurité et de défense (PESD)

Lorsque l'Estonie est sortie de l'orbite de l'ex-Union soviétique, elle s'est d'abord appuyée sur ses voisins nordiques que sont devenus ses principaux partenaires commerciaux et politiques. Elle s'est ainsi impliquée dans la coopération régionale (Conseil des Etats riverains de la mer Baltique) et dans la coopération balte. Mais son horizon s'est aussi élargie à l'adhésion à l'Union – qui est devenue sa véritable priorité – et à son intégration dans les structures de sécurité euro-atlantiques. – qui lui semble constituer une garantie contre une Russie à l'avenir économique et politique incertain. C'est cette crainte de faire partie d'une « zone grise » de sécurité qui explique la volonté de l'Estonie de faire partie de l'Alliance atlantique mais aussi son intérêt pour la PESD dont le coup d'envoi a été donné au Conseil européen d'Helsinki. Après avoir longtemps considéré la défense de l'Europe comme liée exclusivement à l'OTAN, ce pays développe une vision plus large de sa sécurité reposant sur un axe européen fort.

Les entretiens que le Président Alain Barrau a pu avoir avec les autorités estoniennes ont été l'occasion de préciser dans quelles hypothèses l'Europe pourrait être amenée à avoir un rôle direct dans la gestion des crises. En cas de tension ou de crise ouverte dans l'espace européen, trois possibilités s'offrent en effet aux pays occidentaux : soit l'OTAN intervient, soit l'intervention est cogérée avec l'Union, soit, enfin, les Etats-Unis refusent de s'impliquer dans la recherche d'une solution sur le terrain et, dans ce cas, l'Europe doit pouvoir s'appuyer sur une capacité militaire d'intervention. C'est tout le sens des discussions en cours entre Européens pour mettre en œuvre l'engagement pris de constituer d'ici 2003 une force de 60 000 hommes.

ANNEXE

Discours de M. Alain Barrau,
Président de la Délégation de l'Assemblée nationale
pour l'Union européenne

pour la 7^e Conférence internationale
organisée par le Parlement estonien

« *L'élargissement : une priorité majeure
pour la Présidence française* »

« Mesdames, Messieurs,

Si j'ai volontiers répondu à l'invitation que vous avez bien voulu me faire d'intervenir devant vous, pour cette conférence internationale que vous organisez tous les ans à Tallinn et qui constitue d'ors et déjà un temps fort du débat européen, c'est parce que l'élargissement constitue une priorité majeure de mon pays et une question politique de première importance pour l'Union européenne. Lors de la XXIII^e Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires – la COSAC – qui s'est tenue à Versailles les 16 et 17 octobre dernier et à laquelle le Président Tunne Kellam a participé, l'élargissement constituait un des thèmes principaux de l'ordre du jour des discussions. Le ministre des affaires étrangères français, M. Hubert Védrine – qui exerce pendant ce second semestre 2000 la présidence du Conseil de l'Union – est venu présenter aux délégués présents à Versailles l'état des négociations d'adhésion et l'approche de la présidence française. J'avais tenu à ce qu'il en soit ainsi car le processus d'adhésion figure au premier rang de nos priorités politiques.

Disons-le franchement : la France a pu avoir dans le passé l'image d'un pays réticent, voire hostile à la perspective d'un élargissement rapide de l'Union. Parce que nous étions favorables à une réforme des institutions qui soit préalable à tout élargissement, nous avons pu être perçus comme favorables à un report dans le temps, à un horizon éloigné, de l'entrée dans l'Union de nouveaux candidats. Cette appréciation, qui était répandue il y a quelques

années dans les pays candidats, était certes assez injuste car jamais les autorités françaises n'ont envisagé la construction européenne comme devant rester confinée à la partie occidentale du continent européen. Je vous rappelle que le traité de Rome à la rédaction duquel la France a pris une part essentielle posait déjà le principe selon lequel tout Etat européen a vocation à rejoindre les communautés européennes. Mais ce déficit d'image de la France était une réalité et je suis heureux que depuis quelques années il ait disparu.

Je crois en effet que les malentendus sont aujourd'hui levés et que la position de la France est mieux comprise des pays candidats mais aussi de nos partenaires de l'Union. La nécessité de réformer les institutions afin d'en accroître l'efficacité, la transparence et la légitimité n'est plus perçue comme un alibi pour maintenir l'Union dans sa configuration actuelle : elle constitue un objectif partagé par l'ensemble des quinze Etats membres comme le montrent les discussions en cours dans le cadre de la CIG. Et si j'en juge par la qualité des contributions élaborées par les candidats sur les différents aspects de la réforme institutionnelle, je constate que cet objectif est partagé également par les candidats à l'adhésion : vous avez en effet compris qu'il était de votre intérêt d'adhérer à une Union en état de marche, dotée d'institutions efficaces et acceptées des citoyens, plutôt qu'à un ensemble faible, dépourvu d'identité et de moyens d'action.

Je le redis : l'élargissement correspond à la vocation historique de la construction européenne qui est de rassembler dans un cercle de puissance organisé et efficace, les Etats du continent européen partageant les mêmes valeurs et le même modèle économique et social. J'ajoute un élément : si l'élargissement constitue une sorte d'impératif moral – un devoir envers des pays qui ont subi pendant tant d'années la domination d'un système qui leur était étranger – il est aussi un processus « gagnant-gagnant », mutuellement bénéfique à la fois pour les candidats et pour les Etats membres actuels.

Mais cet élargissement ne sera réussi que s'il est conduit de façon rigoureuse et sérieuse. Le défi est en effet considérable pour l'Union : alors que les précédents élargissements ne concernaient que des groupes de deux, trois pays, de niveau de développement convergent, le processus actuel inclut pas moins de treize pays dont les niveaux de vie connaissent des différences avec celui des Etats

membres : l'adhésion à l'Union est d'ailleurs un moyen de combler ces différences.

Tout cela impose que nous soyons parfaitement d'accord à la fois sur le sens et sur la méthode de l'élargissement.

S'agissant du sens, nous ne voulons pas que l'entrée de nouveaux Etats membres soit synonyme d'affaiblissement de la construction communautaire : l'Union européenne dans laquelle vous allez entrer n'est pas un simple espace de libre circulation des marchandises, elle est une véritable union économique, monétaire et politique dotée d'instruments d'action. L'élargissement ne doit pas déboucher sur une sorte de dilution de l'Union qui dériverait vers une simple zone de libre échange : ce serait dénaturer le sens profond de la construction européenne. Il doit au contraire aller de pair avec un approfondissement de la dynamique européenne grâce au soutien que vous apporterez à la montée en puissance des politiques nouvelles que nous souhaitons mettre en place dans les domaines économiques et sociaux.

J'en viens au choix de la méthode.

Les nouveaux Etats membres doivent être en mesure de reprendre et d'appliquer effectivement l'acquis communautaire, c'est-à-dire l'ensemble des règles et principes qui régissent le fonctionnement des politiques communes. La reprise de cet acquis constitue pour nous un objectif essentiel : elle est non seulement la condition d'un bon fonctionnement du marché unique élargi mais aussi la garantie de la pérennité des politiques communes. L'existence de ces politiques communes – la politique de la concurrence, des transports, de l'énergie, la politique agricole commune qui se sont mises en place, pièce après pièce, depuis 1958 – est pour nous très importante : elles signifient que le marché intérieur n'est pas une simple zone de liberté des échanges mais un véritable espace économique, encadré par des règles communes et où le principe de solidarité fait équilibre au principe de liberté. C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité de bien négocier avant de décider d'élargir. Il importe en effet que les problèmes soient résolus en amont plutôt qu'être laissés de côté et dégénérer en véritables difficultés plus tard. Comme le disait le ministre Hubert Védrine à la COSAC, « *il faut aller au fond des choses car sinon les questions non traitées seront autant de bombes à retardement qui se*

retourneraient tragiquement contre les pays concernés de l'Union ».

En disant cela, je ne méconnaiss pas vos impatiences. Je sais que certains pays candidats souhaitent que soit fixée une date pour leur adhésion effective à l'Union – ou pour la clôture des négociations – considérant que ce serait un facteur de mobilisation interne des énergies. Nous comprenons très bien l'ampleur des efforts exigés des candidats pour reprendre l'ensemble des règles communautaires. Nous savons que si les opinions publiques continuent à soutenir l'idée européenne, des inquiétudes commencent à se faire jour dans certaines parties de la population.

Mais il serait pour autant arbitraire et contre-productif de fixer la date à laquelle devraient prendre fin les discussions. Et d'ailleurs, à qui s'appliquerait cette date ? A tous les pays candidats ou à une grande partie d'entre eux ? Ne risquerait-on pas ainsi de recréer des distinctions arbitraires entre pays alors que notre souci depuis Helsinki est de placer tous les pays candidats sur un pied d'égalité ? Quand l'Europe s'est précédemment élargie, de six à neuf, puis à douze et à quinze, aucune date n'a été fixée pour l'entrée effective des postulants : les négociations se sont poursuivies jusqu'à ce que soient trouvées des solutions.

Ceci ne signifie pas que l'Union se refuse à toute date cible pour mobiliser les Etats membres comme les pays candidats mais la seule date qu'elle est en mesure de fixer est celle qu'elle s'applique à elle-même. Il s'agit de l'engagement pris à Helsinki par les Quinze de tout faire pour adapter ses institutions de façon à ce que l'Union soit prête le 1^{er} janvier 2003 à accueillir de nouveaux candidats. Je voudrais vous dire ici toute la force politique de cet engagement qui inspire la démarche française sur la réforme institutionnelle. Notre souci est de parvenir à Nice à un bon accord sur les quatre sujets de la Conférence intergouvernementale : la taille de la Commission parce qu'il nous semble nécessaire de maîtriser le nombre de Commissaires ou, à tout le moins, de poser les règles d'une meilleure organisation interne de la Commission afin que cette dernière soit en mesure d'exercer son rôle d'impulsion et d'exécution dans les conditions de collégialité nécessaires ; l'extension du vote à la majorité qualifiée car le maintien de la règle de l'unanimité serait dans une Union élargie à 27 ou à 28 synonyme d'impuissance à décider ; une repondération des voix au Conseil pour mieux prendre en compte l'importance démographique des

Etats ; et les coopérations renforcées parce qu'un groupe d'Etats désireux d'aller de l'avant dans tel ou tel domaine de l'action de l'Union ne doit pas être freiné par quelques autres. Cela suppose que les coopérations renforcées restent ouvertes à tout Etat membre qui souhaiterait y participer et qu'elles n'aboutissent pas à remettre en cause l'acquis communautaire. Je le redis : notre volonté est de tout faire pour aboutir à un accord qui améliore dès à présent le fonctionnement des institutions.

La présidence française entend par ailleurs donner une impulsion politique à la conduite des négociations d'adhésion. La Commission a accompli un travail remarquable mais il importe qu'un regard politique soit porté par les représentants des Gouvernements. Notre intention est de donner tout son sens au principe de différenciation selon lequel les négociations doivent progresser selon la capacité des Etats à reprendre et à appliquer effectivement l'acquis communautaire. Nous allons – et nous avons déjà – évalué les difficultés rencontrées par les candidats dans leur capacité à mettre en œuvre cet acquis. Vous savez qu'un certain nombre de périodes de transition ont été demandées. Ces demandes devront être examinées et débattues au plus haut niveau. Si de telles périodes de transition sont recevables dans certains domaines, pour tout ce qui touche au marché intérieur, il est difficile d'envisager que des Etats membres puissent s'exonérer de leurs engagements. Ce serait en effet prendre le risque de fragmenter le marché unique et de créer des distorsions de concurrence inacceptables.

Ce débat doit être engagé et c'est en fonction de cette première évaluation que la présidence française entend établir une « feuille de route » de l'élargissement, c'est-à-dire un inventaire pays par pays des progrès effectués, des difficultés qui restent à résoudre et un échéancier comportant pour chaque candidat une sorte de scénario d'adhésion. Vous aurez ainsi une vision plus claire des efforts à accomplir avant que votre pays devienne membre à part entière de l'Union.

Des solutions ambitieuses aux sujets en discussion à la CIG sont un premier pas vers une Europe efficace et légitime qui soit apte à relever le défi de l'élargissement. En faisant du Conseil européen de Nice un exercice réussi de réforme et d'éclaircissement, la Présidence française pourra activement contribuer à la pleine adhésion des pays candidats prêts eux-mêmes à rejoindre l'Union à partir du 1^e janvier 2003.

VIII. COMMUNICATION DE M. GERARD FUCHS A LA SUITE DE LA MISSION EFFECTUEE EN REPUBLIQUE TCHEQUE (20-21 NOVEMBRE 2000)

Cette mission effectuée à Prague par le Vice-président de la Délégation avait une orientation particulière. Des entretiens instructifs sur la préparation de la République tchèque dans sa route vers l'adhésion se sont déroulés avec les responsables gouvernementaux (M. Petr Kubernart, secrétaire d'Etat adjoint chargé des affaires européennes), les membres de la Commission pour l'Intégration européenne de la Chambre des députés – et notamment son Président, M. Jaraslov Zverina qui doit être ici une nouvelle fois remercié pour son sens exceptionnel de l'hospitalité – et le représentant à Prague de la Commission européenne, M. Ramiro Cibrian Uzal, avec lequel la conversation a été particulièrement riche et stimulante. Mais cette mission a pris un tour quelque peu inhabituel du fait du dialogue prévu avec des étudiants tchèques, à l'Institut des études internationales, à l'occasion duquel M. Gérard Fuchs est intervenu pour présenter les objectifs profonds de la construction européenne et répondre aux questions. Cette rencontre intéressante a permis de constater le grand intérêt porté par la jeunesse tchèque pour les valeurs dont la construction européenne est porteuse mais aussi leurs attentes et leurs interrogations.

Cette mission s'est faite avant Nice et après la publication par la Commission européenne de son rapport annuel d'évaluation des progrès réalisés par la République tchèque sur la voie vers l'adhésion et d'une nouvelle stratégie d'élargissement. Les polémiques soulevées par la publication de ces documents – en raison d'un passage sans doute contestable dans la forme sur le respect par la République tchèque des critères économiques d'adhésion – ont donné un éclairage particulier aux entretiens dont ce rapport souhaite présenter les conclusions politiques.

1) En dépit d'incertitudes économiques, la République tchèque représente une « valeur sûre » de l'adhésion à l'Union européenne

- Sur le plan politique, la République tchèque bénéficie d'une stabilisation démocratique indéniable qui fait de la marche vers l'adhésion le principal objectif de l'action gouvernementale, soutenu par la quasi totalité des forces politiques. Le précédent gouvernement de M. Vaclav Klaus avait certes engagé des réformes importantes qui ont permis d'intégrer les mécanismes de l'économie de marché mais cet effort de réforme s'était progressivement ralenti de sorte que la République tchèque se trouvait loin de satisfaire aux critères économiques de l'adhésion.

Après la chute du gouvernement Klaus, fin 1997, des élections anticipées se sont tenues en juin 1998 qui ont débouché sur la formation d'un nouveau gouvernement dirigé par le social démocrate Milos Zeman. Cette nouvelle équipe est minoritaire au Parlement mais repose sur un « pacte d'opposition » conclu entre les deux principaux partis, le parti social démocrate (CSSD) et le parti de centre droit (OPS) de M. Klaus, afin d'assurer « la stabilité politique tchèque et la poursuite de la transformation économique et sociale ». Ce pacte reconnaît au parti arrivé en tête aux élections, le CSSD, le droit de former le gouvernement et au parti de M. Klaus, l'OPS, la présidence de l'Assemblée nationale tout en leur interdisant le vote d'une motion de censure. Pour atypique qu'elle soit – car il est peu fréquent de voir deux partis adversaires s'entendre autour d'un accord de « non-agression » – cette entente a permis d'assurer à la République tchèque la stabilité politique nécessaire pour une relance de l'effort de réforme : les mesures de privatisation et de préparation à l'adhésion ont ainsi été accélérées, notamment grâce à la conclusion le 27 janvier 2000 d'un nouvel accord entre les deux partis, baptisé « édit de tolérance » qui permet au gouvernement de bénéficier d'un appui accru de l'opposition parlementaire.

Cet accord n'exclut pas l'expression de points de vue divergents sur les questions européennes – et il est certain qu'en dépit d'un discours très lisse, le parti de centre-droit de Vaclav Klaus est de plus en plus gagné par un certain « euroscepticisme » et la tentation d'une référence accrue à l'identité nationale.

De plus, après avoir favorablement accueilli ce *modus vivendi* entre les deux principaux groupes politiques à la Chambre, l'opinion semble quelque peu se lasser de cette entente qui a pesé sur l'expression du débat démocratique. Quelques jours avant cette mission à Prague s'étaient déroulées les élections régionales et sénatoriales qui ont vu la victoire d'une coalition de quatre petites formations centristes qui s'était constituée en réaction à l'accord entre les deux grands partis.

- Sur le plan économique, il est indéniable que la République tchèque constitue l'un des meilleurs « risques » à l'Est et l'une des économies les plus aptes à adhérer à l'Union.

Le secteur agricole occupe ainsi une faible place avec 3 % de l'emploi et 2 % du PIB. Pour accessoire qu'il puisse sembler, cet élément est d'une grande importance : il signifie que la question de l'éligibilité ou non aux aides agricoles de la PAC ne se pose pas avec la même acuité à Prague qu'à Varsovie et que le coût financier de l'adhésion à l'Union de la République tchèque sera sans commune mesure avec celui de la Pologne.

Il faut également prendre en compte un niveau de PIB par tête appréciable (12 500 euros par habitant) qui classe la République tchèque aux premiers rangs des pays candidats.

Mais le principal atout du pays est sans doute sa tradition universitaire et industrielle qui lui permet de bénéficier d'un réservoir de main-d'œuvre qualifiée et d'infrastructures développées.

Or – et ce point est fondamental – ces atouts ne sont jamais pris en compte par la Commission dans ses rapports d'évaluation dont l'objectif est d'apprécier la conformité du système économique et législatif à un certain nombre de critères et non sa capacité réelle à être membre de l'Union. C'est le caractère quelque peu « biaisé » de cette approche qui explique que des pays fondamentalement aptes à intégrer le grand marché européen, comme la République tchèque, sont critiqués pour les retards pris dans l'intégration de l'acquis communautaire alors que leur capacité à faire partie de l'Union reste incontestable.

Le pays n'en a pas moins été confronté depuis 1997 à une crise économique rampante dont il se relève progressivement : une croissance modérée du PIB de 2 % en 2000 qui succède à deux années de recul, une inflation maîtrisée (4 % environ), un secteur économique dont la situation financière est en voie d'assainissement après s'être fortement détériorée, des investissements étrangers qui atteignent le niveau record de 9,3 % du PIB, un taux de chômage tombé en dessous de 9 % ... Après avoir donné des signes de déséquilibre, l'économie tchèque renoue avec une situation plus en rapport avec ses potentialités.

2) *Le dernier rapport d'étape de la Commission met en lumière les efforts accomplis mais aussi les retards à combler dans la voie vers l'adhésion*

Comme l'indique la Commission, des actions importantes ont en effet été entreprises par le gouvernement Zeman :

– la restructuration bancaire sera bientôt terminée après avoir été quasiment interrompue. Il reste à régler des problèmes de supervision par la banque centrale ;

– la privatisation des entreprises se poursuit avec la vente de neuf entreprises majeures et symboliques par l'Agence de rentabilisation. La protection des actionnaires devrait être mieux assurée ;

– le secteur de l'énergie devrait être libéralisé dans les deux années à venir ;

– la réforme de la fonction publique, si souvent réclamée par la Commission, est en cours puisque le gouvernement a transmis au Parlement un projet de loi établissant un statut des fonctionnaires. Le calendrier prévu devrait être respecté ;

– l'effort de reprise de l'acquis communautaire s'est considérablement accéléré depuis 1999 permettant la clôture de 13 chapitres de négociations avec la Commission européenne. Restent ouverts, selon la procédure en vigueur, les chapitres suivants : libre circulation des personnes, des services et des capitaux, droit des sociétés, politique de la concurrence, agriculture,

transports, fiscalité, politique sociale et emploi, énergie, audiovisuel, politique régionale, environnement, contrôle financier et budget.

Il n'en reste pas moins que des insuffisances demeurent :

– si la transparence des comptes publics s'améliore, l'évolution des équilibres budgétaires reste préoccupante (déficit public consolidé estimé à 7,6 % du PIB en 2000) ;

– la législation commerciale (notamment celle sur les faillites) ainsi que le fonctionnement des tribunaux de commerce et la qualification des juges demeurent insuffisants. Comme l'indique la Commission, il est « *regrettable* » qu'en ce qui concerne la réforme judiciaire « *certain points-clés de la réforme n'auront pas été adoptés* ». On relèvera ainsi qu'aucun texte n'a encore été adopté pour adapter la procédure criminelle et doter les juges d'un véritable statut et qu'en matière de justice administrative, la République tchèque ne dispose toujours pas d'un double degré de juridiction, ni même d'une Cour suprême ou d'une Chambre administrative de cassation ;

– les efforts entrepris pour lutter contre la corruption et le crime économique restent insuffisants. « *Des résultats tangibles dans ce domaine* », indique la Commission, « *répondront à la préoccupation du public et aideront à assurer un environnement transparent* » pour le monde des affaires.

Mais si le rapport de la Commission consacré à la République tchèque a été d'une tonalité plus positive que l'année dernière, le rapport de synthèse publié en même temps et consacré à l'ensemble des pays candidats contenait un passage sur le respect des critères économiques qui a suscité de vives réactions du côté de Prague. Qualifiant l'économie tchèque d'« *économie de marché viable dans un avenir proche pour autant qu'elle complète et mette en œuvre les réformes qui restent à effectuer* », la Commission plaçait en effet la République tchèque, en compagnie de la Slovaquie, dans un troisième groupe après un premier comprenant Chypre et Malte et un second composé de l'Estonie, de la Hongrie et de la Pologne. Outre qu'elle a suscité un vif débat national du côté tchèque, cette approche soulève certaines questions. Pourquoi classer les pays du seul point de vue du respect des critères économiques, alors que, s'il

en avait été de même pour des critères politiques et la reprise de l'acquis communautaire, le classement aurait sans doute été différent ? Est-il vraiment certain que l'économie tchèque souffre d'un tel retard par rapport à l'économie polonaise au point de relever d'un autre groupe ?

Il est un dernier point qui complique les négociations d'élargissement et qui est celui de la centrale nucléaire de Temelin. Il n'existe pas en effet de normes de sûreté communautaire dont le respect s'imposerait aux pays candidats au titre de la nécessaire reprise de l'acquis communautaire. Il n'en reste pas moins que la mise en marche de cette centrale a suscité les protestations de l'Autriche qui a bloqué ses frontières (la centrale se situe à 60 kilomètres de la frontière austro-tchèque). Une enquête internationale est en cours pour vérifier que les deux unités de Temelin respectent les normes occidentales de sûreté.

3) Les clarifications apportées par le Conseil européen de Nice au processus d'élargissement permettent d'entrevoir une adhésion à échéance rapprochée de la République tchèque

La présidence française a été l'occasion de préciser les conditions dans lesquelles les pays candidats pourraient adhérer à l'Union.

C'est ainsi que l'adoption du projet de traité a levé le préalable institutionnel à l'élargissement de l'Union. Les Quinze seront ainsi en mesure de respecter l'engagement pris à Helsinki d'être prêts à accueillir de nouveaux Etats membres à partir du 1^{er} janvier 2003 tandis que les pays candidats se trouvent désormais placés au « pied du mur » sachant que leur date d'adhésion ne dépend plus que de leur capacité à mettre leur législation et sa pratique en conformité avec l'acquis communautaire.

Par ailleurs, une nouvelle stratégie a été adoptée par le Conseil sur proposition de la Commission comprenant une feuille de route pour la poursuite des négociations. Bien que ce document réponde à certaines préoccupations exprimées par les pays candidats, ces derniers continuent à afficher un niveau plus élevé d'ambition.

C'est ainsi que si ce document prévoit l'achèvement des négociations dans le courant de l'année 2002 avec les pays les plus avancés, la République tchèque espère conclure les discussions au début 2002. De même la nouvelle stratégie d'élargissement envisage les premières adhésions en 2004, mais plus vraisemblablement en 2005 : les dirigeants tchèques espèrent, quant à eux, voir leur pays intégrer l'Union fin 2003 au plus tard.

Bien que le principe de traitement individuel de chaque candidat selon ses mérites propres doive continuer à inspirer la conduite des négociations d'adhésion, il devient de plus en plus évident que l'élargissement se fera par adhésion de groupes de pays plutôt que par une série d'adhésions échelonnées dans le temps. Compte tenu de son potentiel économique et de ses atouts indéniables, chacun doit convenir que la République tchèque a les atouts nécessaires pour faire partie le moment venu du premier groupe de nouveaux Etats membres.