

N° 425

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 novembre 1997

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

sur la communication de la Commission européenne
« Agenda 2000 »,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. HENRI NALLET,

Député.

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

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Noël Mamère, vice-présidents ; MM. Alain Barrau, Jean-Louis Bianco, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Jean-Marie Demange, Bernard Derosier, Yves Fromion, Gérard Fuchs, Hubert Grimault, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Aimé Kerguéris, Gérard Lindeperg, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	9
PREMIÈRE PARTIE : UNE CONTRAINTE FINANCIERE DETERMINANTE	13
I. UNE RÉFORME « MINIMALISTE » QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE DIFFICILE.....	14
A. Un budget communautaire sous la surveillance étroite des Etats membres	14
1) L'encadrement de la progression du budget communautaire	14
2) Les soldes budgétaires des Etats membres au cœur des débats sur le prochain cadre financier de l'Union.....	15
B. Une réforme « minimaliste » du cadre financier de l'Union européenne	17
1) Un système de financement inchangé.....	17
2) Les perspectives de dépenses proposées par la Commission	21
a) La structure des perspectives financières	21
b) L'évolution des différentes rubriques de dépenses.....	23
II. DES INCERTITUDES PERSISTANTES SUR LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE.....	25
A. Le délicat « bouclage » du cadre financier	25
1) Le postulat d'une forte croissance économique	25

2) Des réformes des politiques agricole et structurelle supposées acquises.....	26
3) Une évaluation des besoins des candidats à l'adhésion sujette à caution.....	27
B. Une rigueur d'affichage ?.....	29
C. Les questions institutionnelles passées sous silence.....	32
DEUXIÈME PARTIE : LES FONDS STRUCTURELS ET LA POLITIQUE RÉGIONALE.....	35
I. LE MAINTIEN DU FONDS DE COHÉSION.....	38
II. LA RÉDUCTION DES OBJECTIFS PRIORITAIRES.....	39
A. La réforme des objectifs régionaux.....	39
B. La réforme des objectifs horizontaux (à caractère national).....	41
III. L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES FONDS STRUCTURELS.....	43
IV. L'EXTENSION DE L'EFFORT DE COHÉSION RÉGIONALE AUX NOUVEAUX ADHÉRENTS.....	45
TROISIÈME PARTIE : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : LA POURSUITE DE LA REFORME DE 1992.....	49
I. LA RÉFORME DES ORGANISATIONS COMMUNES DE MARCHÉS.....	52
A. Cultures arables : une logique acceptable pour les céréales.....	52
B. Viande bovine : des propositions déséquilibrées.....	54
C. Secteur laitier : des demi-mesures.....	58
D. Différenciation et plafonnement des aides directes : des modalités imprécises.....	59
II. LA POLITIQUE AGRO-STRUCTURELLE : DES PROPOSITIONS FLOUES.....	62
A. La politique rurale.....	62

B. Politique agro-environnementale.....	64
III. LA PRÉPARATION DE L'ÉLARGISSEMENT EN MATIÈRE AGRICOLE : UN PROJET DONT LA VIABILITÉ EST INCERTAINE	65
IV. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER EN MATIÈRE AGRICOLE : UNE LIGNE DIRECTRICE MAINTENUE DANS SON CALCUL MAIS MODIFIÉE DANS SON CONTENU	68
QUATRIÈME PARTIE : LE DÉFI DE L'ÉLARGISSEMENT.....	71
I. L'ANALYSE ET LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	71
A. L'impact de l'élargissement sur les politiques de l'Union européenne	71
1) L'action extérieure de l'Union	71
2) Les principales questions soulevées par l'élargissement.....	72
B. La stratégie de l'élargissement	79
1) Les négociations d'adhésion	79
2) Le renforcement de la stratégie de pré-adhésion	81
3) La Conférence européenne.....	83
II. POUR UNE STRATÉGIE D'ÉLARGISSEMENT PLUS CLAIRE DANS SES CHOIX.....	84
A. Un rappel indispensable : une aide de l'Union européenne aux PECO supérieure au Plan Marshall, mais inférieure aux transferts entre les deux parties de l'Allemagne réunifiée.....	84
B. La nécessité d'une réforme institutionnelle préalable à l'élargissement	86
C. Quelques interrogations sur l'impact de l'élargissement	88
1) Une PESC indispensable mais impuissante ?.....	88
2) L'incertitude statistique sur la réalité économique des PECO.....	89
D. La liste des candidats retenus pour l'ouverture des négociations.....	89

1) Un choix dicté non seulement par les mérites des candidats, mais aussi par les appréciations politiques et les options financières des Quinze	89
2) La différenciation entre les Etats baltes	90
3) Chypre	90
4) Turquie	91
E. Les choix de méthode de la stratégie d'élargissement	92
1) Un code de bonne conduite entre membres de l'Union européenne et candidats pour éviter un clientélisme par pays et des arrangements catégoriels	92
2) L'articulation entre le programme Phare et les fonds structurels	92
3) La clarification des objectifs assignés au partenariat pour l'adhésion, aux accords européens d'association et à la Conférence européenne	93
4) Le renforcement du programme Tacis pour favoriser aussi l'émergence d'un marché sain dans les nouveaux Etats indépendants	93
5) Le redéploiement des interventions des institutions financières internationales en priorité vers les nouveaux Etats indépendants et les pays tiers méditerranéens	93
F. Les choix de principe de la stratégie d'élargissement	94
1) L'ambiguïté des recommandations de la Commission : différenciation selon le degré de préparation, mais discrimination dans la répartition des aides	94
2) La responsabilité du Conseil européen : choisir entre un élargissement à coût réduit, mais étalé dans le temps et un élargissement rapide et groupé, mais à coût plus élevé	96
CONCLUSION	101
TRAVAUX DE LA DELEGATION	105
• Réunion du 9 octobre 1997	105
• Réunion du 6 novembre 1997	117
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	123

ANNEXES.....	133
Annexe 1 : Extraits des conclusions du Conseil européen sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre.....	135
Annexe 2 : Calendrier de travail Elargissement - « Agenda 2000 ».....	143
Annexe 3 : Programme de travail de la Commission pour 1998 Initiatives législatives nouvelles.....	145
Annexe 4 : Transferts financiers publics au profit de l'Allemagne orientale	149

INTRODUCTION

La communication de la Commission « **Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large** »⁽¹⁾ sera à l'origine d'une grande partie des travaux de l'Union européenne dans les mois à venir. La Commission évalue dans ce document les effets de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sur les politiques communautaires, propose une stratégie d'élargissement, un nouveau cadre financier de l'Union pour les années 2000 à 2006 ainsi que des orientations pour la réforme de la politique agricole commune, des fonds structurels et de la politique régionale, et recommande d'ouvrir les négociations d'adhésion avec cinq des dix PECO candidats.

Ce rapport constitue le prologue d'un processus au terme duquel l'Union européenne aura dû répondre à plusieurs questions décisives pour son avenir. Elle devra se prononcer dans des délais dont le terme est d'ores et déjà fixé :

– le 31 décembre 1999 pour la détermination des perspectives financières 2000-2006,

– le 31 décembre 1999, également, pour la réforme des fonds structurels,

– pour la réforme de la PAC, la date butoir est, sans doute, constituée par l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.)⁽²⁾.

Toutes ces échéances étaient prévues et sont en elles-mêmes lourdes de conséquences pour l'Union. Pourtant, l'élargissement aux pays

⁽¹⁾ Bulletin de l'Union européenne, supplément 5/97, Commission européenne : « Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large, - document établi sur la base du document COM(97) 2000 final »

⁽²⁾ Le calendrier de travail prévu pour l'élargissement et « Agenda 2000 » figure en annexe du présent rapport.

d'Europe centrale et orientale, et aussi par conséquent à Chypre, modifie profondément le contexte dans lequel interviendront ces réformes et leur contenu. Il est clair que la méthode et le calendrier retenus pour accueillir les nouveaux membres auront des effets sur les perspectives financières, les actions de cohésion et la réforme de la PAC. Il en ira de même pour le marché intérieur et les autres politiques communes. L'élargissement devient l'horizon politique de toutes les échéances communautaires ; il les colore et les surdétermine.

Et c'est pour éclairer les effets de cette contrainte extérieure, à la fois imprévue et incontournable, que le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 avait demandé à la Commission d'« *approfondir son évaluation des effets de l'élargissement sur les politiques communautaires, notamment en ce qui concerne la politique agricole et les politiques structurelles* ». Et selon ses propres termes, « *le Conseil européen poursuivra son examen lors de ses prochaines réunions, sur la base de rapports de la Commission. Il invite la Commission à préparer activement ses avis sur les candidatures qui ont été présentées, en vue de leur transmission au Conseil, dès que possible après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, ainsi qu'à entamer la préparation d'un document d'ensemble sur l'élargissement. Cette procédure garantit l'égalité du traitement de tous les pays candidats. Il invite par ailleurs la Commission à entamer le plus rapidement possible une analyse approfondie du système de financement de l'Union européenne afin de soumettre, immédiatement après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, une communication sur le futur cadre financier de l'Union, à partir du 31 décembre 1999, en tenant compte de la perspective de l'élargissement* ».

« Agenda 2000 » est la réponse à cette question. Il appartient au Conseil européen, et également au Parlement européen, de dire si ce rapport correspond à la « commande » passée.

Mais les parlements nationaux doivent aussi pouvoir dire leur mot. La Délégation, dont le rôle propre est d'intervenir en amont et pendant la discussion des textes essentiels au fonctionnement de l'Union, doit, au commencement d'un tel « marathon », fixer la « doctrine » qui sera la sienne au cours de cet exercice, c'est-à-dire dégager les grandes orientations qui pourront guider ses rapporteurs lorsque, sur leur proposition, elle fera connaître sa vision des enjeux et des priorités, en adoptant des conclusions ou des propositions de résolution sur les différents actes communautaires destinés à mettre en œuvre les propositions de la Commission.

La construction de l'Europe n'est pas seulement la réalisation d'un grand marché profitable aux nations qui y participent, c'est aussi une ambition politique qui n'est pas médiocre. On peut comprendre que les pays d'Europe centrale et orientale aient, très tôt, souhaité faire partie de notre communauté et que, dès lors, un nouvel élargissement soit vite apparu comme inévitable et souhaitable. Mais la question est de savoir quelle est la nature de cet élargissement. Pour les nouveaux Etats comme pour l'Union, un élargissement réussi suppose des efforts de tous et une réelle volonté politique pour les susciter. L'Europe n'est pas seulement un projet économique, même doté d'une monnaie unique ; elle est plus qu'un conglomérat de P.I.B. s'appliquant à être le bon élève de l'O.M.C. Il appartient sans doute au Conseil européen de rappeler aux pays candidats l'ambition politique se trouvant à l'origine et au cœur de l'entreprise commune qui a permis à nos Etats nations de mettre en commun des ressources afin de réaliser des politiques, d'affirmer l'existence sur la scène internationale d'une entité européenne, de favoriser le développement solidaire des pays associés, de conforter la paix et de préparer les instruments nécessaires à une puissance autonome.

Mais, à Copenhague en juin 1993, il a été seulement convenu « *que les pays associés de l'Europe centrale et orientale **qui le désirent** pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera **en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises*** », ce qui signifie clairement que : « *l'Europe est ouverte à ceux qui le veulent s'ils sont aptes à être membres de l'Union* ». Cette déclaration constitue bien un acte politique décisif, mais ne suffit pas à définir un projet. Les Conseils européens successifs n'ont en effet pas répondu aux questions relatives au sens politique de l'adhésion des PECO. En particulier, ils n'ont pas cherché à éclairer ce que pourrait devenir l'Union lorsqu'elle se serait enrichie de cinq, six, dix pays aux cultures et aux niveaux de développement différents ni comment le contexte international et la nouvelle extension géographique de l'Union modifieraient ou renforceraient le projet communautaire.

La communication de la Commission ne comble pas ce déficit de perspectives et d'analyse politiques. Hormis quelques considérations générales et très partagées sur les « défis » de la mondialisation et la « nouvelle donne » stratégique consécutive à l'écroulement du bloc soviétique, on ne trouve pas dans « Agenda 2000 » de tentative de définir le projet politique européen auquel on convierait les PECO à s'associer. On fera bien sûr remarquer que ce travail d'élaboration politique ne relève pas des compétences de la Commission et qu'il y aurait incohérence à reprocher en même temps à la Commission ses « dérives bureaucratiques » et son « mutisme » politique... Quoi qu'il en soit des responsabilités

respectives du Conseil et de la Commission devant cette difficulté à définir le projet européen, il suffit de relever au début de ce rapport que la communication « Agenda 2000 » souffre sans doute du même mal qui a frappé le Traité d'Amsterdam⁽³⁾ : cette incapacité des différentes institutions communautaires à affirmer clairement la forme et le contenu du projet qui nous rassemble, nous donne une identité dans le monde et soutient notre action.

La Commission, appliquant le mandat qu'elle avait reçu du Conseil européen, nous livre donc seulement « une communication sur le futur cadre financier de l'Union, à partir du 31 décembre 1999, en tenant compte de la perspective de l'élargissement ». La primauté de la préoccupation financière est donc légitime puisque voulue clairement par le Conseil et le texte de la Commission est conforme à cette orientation. L'ordre d'exposition retenu pour présenter les différents volets d'« Agenda 2000 » ne doit, en effet, pas tromper : bien que figurant en troisième - et dernière - partie de la communication, après la présentation des réformes des politiques communautaires et des modalités de l'élargissement de l'Union, **la détermination du cadre financier pour 2000-2006 n'est pas la simple mise en forme financière des objectifs définis dans « Agenda 2000 », mais bien une contrainte qui s'impose à l'ensemble de l'exercice que constitue cette communication.**

On envisagera donc successivement les quatre grands thèmes développés par « Agenda 2000 » et logiquement imbriqués entre eux : les grandes lignes du financement de l'Union, la réforme de la politique agricole commune, celle des fonds structurels, enfin la problématique de l'élargissement.

⁽³⁾ Voir le rapport d'information (n° 39) sur « *La révision des traités européens après Amsterdam* » présenté par M. Maurice Ligot le 2 juillet 1997 au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

PREMIERE PARTIE :

UNE CONTRAINTE FINANCIERE DETERMINANTE

La programmation financière pluriannuelle (« paquet Delors II »), arrêtée lors du Conseil européen réuni à Edimbourg les 11-12 décembre 1992 et annexée à l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993⁽⁴⁾, arrivera à échéance en 1999.

Il appartient donc aux institutions communautaires de définir de nouveau, pour plusieurs exercices, des « perspectives financières » qui permettront de prévoir les dépenses et recettes nécessaires à la mise en oeuvre des politiques de l'Union européenne. En conformité avec le mandat du Conseil de 1995, la Commission a, dans sa communication « Agenda 2000 », estimé que cette nouvelle programmation financière devra permettre de réaliser, « *dans un cadre financier rigoureux* », « *tant les réformes des politiques communautaires que l'absorption des nouveaux Etats membres* »⁽⁵⁾.

Cette contrainte financière se manifeste d'abord dans le souci d'encadrer la progression des dépenses communautaires et, ce faisant, l'augmentation des contributions des Etats membres au financement des Communautés européennes. Mais **la Commission**, soucieuse d'éviter des querelles budgétaires qui ont déjà émaillé la construction européenne, **est conduite à proposer une réforme budgétaire « minimaliste » (I) qui ne permet pas de lever toutes les incertitudes sur le financement futur de l'Union européenne (II).**

⁽⁴⁾ Accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, *Journal Officiel* des Communautés européennes du 7 décembre 1993, n° C 331/1.

⁽⁵⁾ « Agenda 2000 », page 11.

I. UNE REFORME « MINIMALISTE » QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE DIFFICILE

La vigilance des Etats membres, et tout particulièrement de ceux qu'il est convenu de désigner sous le vocable discuté de « contributeurs nets », sur la progression du budget communautaire a conduit la Commission à présenter une réforme « minimaliste » du cadre financier de l'Union européenne après 1999.

A. Un budget communautaire sous la surveillance étroite des Etats membres

Engagés dans des politiques d'encadrement des dépenses publiques notamment pour se conformer aux critères de convergence imposés pour la réalisation de l'Union économique et monétaire, les Etats membres exercent aujourd'hui toute leur vigilance sur l'évolution du budget communautaire, en veillant à l'évolution de son volume mais aussi à celle de leur « solde budgétaire » avec l'Union européenne.

1) L'encadrement de la progression du budget communautaire

Les perspectives financières arrêtées à Edimbourg en 1992, puis modifiées en 1994 pour tenir compte de l'élargissement à l'Autriche, la Finlande et la Suède⁽⁶⁾, prévoyaient une augmentation des crédits d'engagement de 25,6 % en termes réels⁽⁷⁾ entre 1992 et 1999, augmentation financée par des ressources propres en progression, de 1,20 % du P.N.B. en 1993 à 1,27 % du P.N.B. des Etats membres en 1999.

Si l'autorité budgétaire communautaire constituée du Conseil et du Parlement européen s'est initialement efforcée de suivre cette logique, il n'en est plus de même aujourd'hui et un effort politique délibéré vise désormais à limiter la progression des crédits communautaires au-dessous des prévisions de 1992. L'exercice 1997 marque ainsi une rupture très nette dans l'évolution des crédits communautaires : alors que les dépenses

⁽⁶⁾ Décision d'adaptation des perspectives financières annexées à l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, *Journal officiel* des Communautés européennes du 31 décembre 1994, n° C 395/1.

⁽⁷⁾ Y compris les effets de l'élargissement à l'Autriche, la Finlande et la Suède.

communautaires avaient augmenté, en crédits de paiement, de 8,6 % en 1996, le Conseil Budget du 25 juillet 1996 a, dans le cadre de la procédure budgétaire pour 1997, établi pour la première fois un projet de budget en « croissance zéro ». Pourtant traditionnellement plus enclin à privilégier une logique dépensière, le Parlement européen a également reconnu l'intérêt de faire prévaloir une orientation budgétaire rigoureuse à l'échelon communautaire susceptible d'accompagner les efforts d'encadrement des dépenses publiques réalisés par les Etats membres. Ainsi, la croissance des dépenses communautaires pour l'exercice 1997 a été ramenée, par rapport au précédent exercice, à 0,52 % en crédits de paiement. Pour 1998, c'est la même logique qui prévaudra, l'ensemble des institutions communautaires, et le Conseil au premier chef, tenant à montrer que la rigueur budgétaire ne s'applique pas seulement aux dépenses publiques des Etats membres, mais également à celles de l'Union.

2) *Les soldes budgétaires des Etats membres au cœur des débats sur le prochain cadre financier de l'Union*

Le solde budgétaire d'un Etat membre est la différence entre les contributions versées par celui-ci au financement de l'Union et les dépenses communautaires effectuées sur le territoire de cet Etat membre au cours de l'exercice.

Cet indicateur, qui permet d'apprécier, en termes uniquement budgétaires, le « bénéfice » relatif que les Etats retirent des politiques communautaires, se trouve aujourd'hui placé au cœur du débat sur le renouvellement du cadre financier de l'Union après 1999 par les Etats membres, au premier rang desquels les « contributeurs nets » au financement des Communautés européennes, c'est-à-dire les Etats membres qui versent au budget communautaire plus qu'ils n'en reçoivent.

C'est notamment le cas de l'Allemagne qui juge aujourd'hui excessive sa part dans le financement de l'Union européenne au regard des retours dont elle bénéficie et alors qu'elle se trouve dans une position qu'elle juge moyenne, parmi les Etats membres de l'Union, en ce qui concerne sa prospérité relative. En 1995, l'Allemagne a apporté 31,4 % du financement communautaire tandis qu'elle n'a bénéficié que de 12,5 % des paiements effectués aux Etats membres. Pour l'exercice 1995, son solde net s'est ainsi élevé à - 13,4 milliards d'écus et le tableau ci-dessous montre que l'Allemagne est de loin le premier contributeur net de l'Union européenne.

**Les contributions nettes des Etats membres au financement
des Communautés en 1995**

(en millions d'écus)

Etats membres	Paiements effectués par Etat membre	Ressources versées par Etat membre	Solde
Belgique	2 368,9	2 680,1	- 311,2 ⁽¹⁾
Danemark	1 601,1	1 295,4	305,7
Allemagne	7 893,1	21 324,1	- 13 431
Grèce	4 474,1	985,2	3 488,9
Espagne	10 863,3	3 645,2	7 218,1
France	10 149,6	11 876,8	- 1 727,2
Irlande	2 551,7	664,8	1 886,9
Italie	5 799,6	6 413,7	- 614,1
Luxembourg	122,8	167,6	- 44,8
Pays-Bas	2 344,9	4 349,6	- 2 004,7
Autriche	857,8	1 762,9	- 905,1
Portugal	3 246	864,9	2 381,1
Finlande	722,8	887,4	- 164,6
Suède	721	1 658,3	- 937,3
Royaume-Uni	4 531,4	9 251,6	- 4 720,2

⁽¹⁾ Un solde négatif implique une position de contributeur net.

Source : *Rapport annuel relatif à l'exercice 1995 de la Cour des comptes des Communautés européennes* (Journal officiel des Communautés européennes du 12 novembre 1996).

L'Allemagne soutient que, sans vouloir se soustraire aux responsabilités financières qui résultent de sa puissance économique, elle a le droit de demander un partage plus équitable de la charge du financement de l'Union européenne. Soutenue par les Pays-Bas, elle souhaiterait ainsi la **généralisation du système de correction des déséquilibres budgétaires excessifs** déjà mis en place au profit du Royaume-Uni en 1984⁽⁸⁾, par la mise en place d'une « limitation automatique des soldes nets » qui lui permettrait de ramener son solde net, représentant aujourd'hui près de 0,6 % de son P.I.B., à 0,4 % de celui-ci.

C'est dans ce contexte tendu, marqué par une rigueur budgétaire devenue la norme et un durcissement de la position allemande sur le rééquilibrage, à son profit, du financement de l'Union européenne, que s'inscrivent les propositions de la Commission européenne pour le renouvellement du cadre financier des Communautés après 1999.

⁽⁸⁾ Compensation de la ressource T.V.A., à hauteur de 2 à 3 milliards d'écus par an, obtenue au Conseil de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 et pérennisée depuis pour corriger une situation de contributeur net liée au moindre bénéficiaire retiré de la PAC.

B. Une réforme « minimaliste » du cadre financier de l'Union européenne

Les propositions de la Commission, tant en matière de financement qu'en ce qui concerne les dépenses de l'Union européenne pour la période 2000-2006, semblent imprégnées du souci de **maintenir un *statu quo* budgétaire au sein de l'Union européenne.**

1) Un système de financement inchangé

La Commission européenne ne propose pas, dans « Agenda 2000 », de modification du système de financement des dépenses de l'Union européenne tel qu'il résulte de la décision du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes⁽⁹⁾.

Il est vrai que la Commission n'est juridiquement pas tenue de proposer de modification des mécanismes de financement de l'Union européenne. En effet, si les perspectives financières annexées à l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 et fixant les plafonds de dépenses pour chaque rubrique du budget communautaire couvrent clairement les exercices 1993-1999, il est en revanche prévu, dans la décision précitée sur les ressources propres, que les plafonds fixant, en pourcentage du total des produits nationaux bruts des Etats membres, le montant total des ressources propres attribuées aux Communautés, doivent rester d'application jusqu'à ce que la décision soit modifiée.

Pour la Commission, le réexamen de la structure d'ensemble du système des ressources propres ne se justifiera que « *dans l'hypothèse et au moment où l'Union aura besoin d'augmenter ses ressources financières au-delà de l'actuel plafond de 1,27 % du P.N.B.* ». De même, « *l'introduction d'un mécanisme généralisé de corrections, qui engloberait également les problèmes du Royaume-Uni et qui viserait à atténuer de nouvelles détériorations des déséquilibres budgétaires les plus importants* » ne sera envisagée que si « *les situations budgétaires sont significativement affectées par l'augmentation de la dépense ou par la réforme du système de financement* »⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Décision du Conseil (94/728/CE, Euratom) du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, *Journal Officiel* des Communautés européennes du 12 novembre 1994, n° L 293/9.

⁽¹⁰⁾ « Agenda 2000 », page 73.

→ Dans l'immédiat, la Commission n'envisage ainsi **aucun relèvement du plafond des ressources propres pouvant être appelées pour assurer le financement de l'Union européenne**. Elle estime, en effet, que grâce aux ressources supplémentaires que permettra de dégager la croissance économique et à l'existence d'une marge importante sous le plafond des ressources propres en 1999, mais aussi en raison du caractère tardif de la première vague d'adhésions qui n'interviendra qu'au milieu de la période de programmation pluriannuelle, le financement de l'Union pourra être assuré tout en maintenant, tout au long de la période 2000-2006, le plafond des ressources propres à son niveau de 1999, c'est à dire à **1,27 % des produits nationaux bruts des Etats membres**.

→ Elle **repousse la création d'une nouvelle ressource**, arguant du caractère équitable des modalités de financement actuelles mais aussi - surtout ? - des faibles chances d'adoption d'une réforme en ce sens « *par les Etats membres dans la présente phase du processus d'intégration* »⁽¹¹⁾.

→ Elle **renvoie le réexamen ou l'extension du mécanisme de compensation dont bénéficie le Royaume-Uni** « *immédiatement après la première vague d'adhésions* »⁽¹²⁾, la pérennisation de cet avantage n'étant certainement pas de nature à mécontenter l'Etat membre qui en bénéficie.

Les propositions de la Commission sur le financement de l'Union vont donc en partie à la rencontre des préoccupations exprimées par les Etats membres.

En ne proposant pas de relever, pour les prochaines perspectives financières, le plafond des ressources propres disponibles, la Commission conforte l'orientation rigoureuse qui prévaut désormais pour la détermination du budget communautaire. Le **Conseil informel Ecofin du 15 septembre dernier**, traditionnellement enclin à privilégier semblable orientation, ne s'y est d'ailleurs pas trompé et les Ministres des finances semblent avoir d'ores et déjà marqué leur **accord avec la proposition de la Commission de maintenir le plafond des ressources propres à 1,27 % du P.N.B. pour la période 2000-2006**.

En revanche, en refusant la mise en place de mécanismes de correction des contributions nettes jugées excessives des Etats membres, la Commission s'efforce de clore ainsi le débat évoqué plus haut. On notera la grande fermeté de la Commission sur cette question : « *Les adhésions qui interviendront durant la période couverte par les prochaines*

⁽¹¹⁾ « Agenda 2000 », page 71.

⁽¹²⁾ « Agenda 2000 », page 73.

perspectives financières provoqueront inévitablement une détérioration de la situation budgétaire de tous les Etats membres actuels. Cela n'est pas véritablement une surprise et ne devrait pas donner lieu à des demandes de compensation »⁽¹³⁾.

Cette affirmation ne semble cependant pas avoir permis de mettre un terme à ce débat. Ainsi la Commission s'est-elle vue dans l'obligation de présenter un document au Conseil Ecofin dans lequel elle procède à une analyse détaillée du dispositif de financement des Communautés européennes et analyse la notion de solde budgétaire pour mieux en montrer les limites⁽¹⁴⁾.

Cette prise de position de la Commission sur les soldes budgétaires semble marquée du sceau de la sagesse car l'indicateur du solde budgétaire, s'il peut séduire par son apparente simplicité, pêche par son insuffisance.

La fiabilité de cet indicateur est tout d'abord sujette à caution en raison des nombreuses difficultés posées dans sa définition. En effet, il convient de souligner qu'une part des dépenses communautaires – de l'ordre de 7,6 % en 1995 – ne font l'objet d'aucune répartition entre les Etats membres. En outre, on notera que la répartition géographique des paiements pris en compte pour le calcul des soldes nets ne correspond pas, notamment dans les travaux de la Cour des comptes des Communautés européennes, à une répartition des paiements effectués en faveur des Etats membres, mais à une répartition des dépenses selon les territoires où les paiements ont lieu. A l'inverse, les ressources versées par certains Etats membres ne correspondent pas toujours à l'effort qu'ils supportent effectivement : c'est ainsi le cas des recettes douanières versées par des Etats membres par lesquels transitent les marchandises (ainsi les installations portuaires néerlandaises) mais dont le coût est supporté par les consommateurs finals situés sur le territoire de l'ensemble de l'Union européenne.

Plus généralement, l'analyse des flux budgétaires entre les Etats membres et l'Union européenne n'offre qu'une analyse tronquée des avantages qui découlent de la participation aux mécanismes communautaires, en ne prenant notamment pas en compte les **avantages économiques et commerciaux** tirés de la construction européenne. De plus, les moyens provenant du budget de l'Union européenne bénéficient toujours, non seulement aux destinataires de ces fonds, mais aussi

⁽¹³⁾ « Agenda 2000 », page 73.

⁽¹⁴⁾ Document de travail publié en octobre 1997 par la Commission européenne pour le Conseil Ecofin sur *les contributions budgétaires, les dépenses de l'Union européenne, les soldes budgétaires et la prospérité relative des Etats membres*.

indirectement aux autres Etats membres par un effet d'entraînement, particulièrement dans le cadre des politiques structurelles où la mise en oeuvre des projets dans un Etat membre donne souvent lieu à des achats de biens et de services dans d'autres Etats membres.

C'est ce dernier type d'arguments que semble particulièrement ignorer l'Allemagne lorsqu'elle demande un mécanisme de correction des soldes budgétaires excessifs alors même qu'elle sera sans doute largement bénéficiaire économiquement de l'élargissement à l'Est et **il paraîtrait, à cet égard, indispensable au Rapporteur de pouvoir disposer d'études économiques susceptibles d'éclairer l'impact économique, et non plus strictement budgétaire, de l'élargissement pour chaque Etat membre.** Cela faciliterait la tâche de la Commission dans sa critique de l'appréciation du bénéfice communautaire par la seule « contribution nette » des Etats membres. Ses propres difficultés à réfuter ce point de vue soulignent déjà l'une des principales faiblesses d'« Agenda 2000 » et, d'une manière plus générale, de tous les documents de l'Union sur l'élargissement : la rareté des appréciations macroéconomiques des effets de l'élargissement sur les Etats membres de l'Union, sur les nouveaux adhérents, les rétroactions économiques des uns sur les autres... Nous aurons l'occasion de revenir, dans ce rapport, sur les effets de cette curieuse absence alors que les études récentes sur les différents pays d'Europe centrale et orientale et sur l'élargissement abondent, et que l'on sait que les services de la Commission ont accumulé ces dernières années les travaux de leurs propres membres ou d'experts de statuts différents. Que sont devenus, quand ils existent, les recherches économiques et les résultats de leurs confrontations ?

Enfin, la mise en exergue des soldes budgétaires des Etats membres va à l'encontre du **principe de solidarité** qui fonde toute la construction européenne et que traduisent notamment les transferts financiers opérés au titre des actions structurelles, le mécanisme mis en place lors du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 au profit du Royaume-Uni ne devant, à cet égard, être considéré que comme une regrettable exception qu'il serait souhaitable - mais bien difficile, compte tenu de l'unanimité que cela suppose au Conseil - de remettre en cause.

Au total, les propositions de la Commission sur le financement des Communautés sont empreintes de **pragmatisme** ; elles se font l'écho du contexte budgétaire dans lequel elles s'inscrivent, positivement en mettant en exergue un souci de rigueur budgétaire et négativement, en refusant la mise en place de correction des soldes budgétaires excessifs. De même, la Commission fait preuve de pragmatisme lorsqu'elle évoque l'introduction d'une nouvelle ressource propre : si elle estime ainsi qu'une « *véritable modification pourrait uniquement être menée à bien en introduisant un*

*« système dans lequel l'ensemble du budget communautaire serait financé par des ressources fiscales autonomes », elle sait aussi qu'il s'agirait d'une « évolution institutionnelle significative »⁽¹⁵⁾ qui ne serait jamais consentie à ce stade par les Etats membres. Tout laisse ainsi croire, à la lecture d'« Agenda 2000 », que la Commission s'est avant tout montrée soucieuse de présenter **un projet susceptible d'être accueilli favorablement par les Etats membres**. C'est dans cette optique qu'elle a proposé un cadre financier peu susceptible d'entraîner des « *changements importants dans les situations budgétaires relatives des Etats membres* »⁽¹⁶⁾, cette pérennisation des positions relatives se reflétant de façon privilégiée dans les perspectives de dépenses prévues pour 2000-2006.*

2) *Les perspectives de dépenses proposées par la Commission*

a) *La structure des perspectives financières*

Les prochaines perspectives financières proposées par la Commission couvrent une période de **sept ans (2000-2006)**, afin de pouvoir tout à la fois prendre en compte les effets attendus de la réorientation des politiques communautaires, l'impact de l'élargissement et le développement des aides de la période de pré-adhésion.

Dans le tableau d'ensemble du nouveau cadre financier que présente la Commission, **l'élargissement est d'ores et déjà inclus dans la programmation pluriannuelle**, les transferts financiers occasionnés par l'élargissement ne figurant pas dans une rubrique spécifique mais étant intégrés au sein de chacune des rubriques existantes.

On peut néanmoins s'interroger sur la forme définitive que revêtiront les perspectives financières. En effet, lorsque celles-ci seront arrêtées en 1999, des incertitudes demeureront encore sur le nombre et le moment des adhésions à l'Union européenne. Dans ces conditions, l'adoption de perspectives financières ne précisant pas les montants réservés aux nouveaux adhérents présenterait le risque de voir les crédits des différentes rubriques de dépenses être consommés sans que soit respectée la part des dépenses relative aux Quinze, d'une part, et aux nouveaux Etats membres, d'autre part. On relèvera à ce propos que M. Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des affaires européennes, a précisé devant l'Assemblée nationale que la France défendra « *le principe d'une double*

⁽¹⁵⁾ « Agenda 2000 », page 71.

⁽¹⁶⁾ « Agenda 2000 », page 73.

programmation permettant d'assurer l'étanchéité entre les dépenses consacrées à la poursuite des politiques communes des Quinze, qui doivent être préservées, et les dépenses nouvelles consacrées aux nouveaux adhérents »⁽¹⁷⁾. La forme de cette double programmation ne semble pas encore arrêtée mais son principe a été de nouveau affirmé par M. Hubert Védrine, Ministre des affaires étrangères, lors de la réunion informelle du Conseil Affaires générales à Mondorf des 25 et 26 octobre derniers.

Ces précisions nous apparaissent d'autant plus nécessaires que, sans remettre en cause la structure des rubriques des perspectives financières en six rubriques (agriculture, actions structurelles, politiques internes, actions extérieures, administration, réserves), **la Commission propose néanmoins d'assurer le financement sous la ligne directrice agricole de nouvelles dépenses de type structurel**, modifiant ainsi le contenu des rubriques :

– des **mesures d'accompagnement renforcées** et des **aides spécifiques de modernisation** poursuivant l'effort de pré-adhésion **pour les nouveaux Etats membres**, de l'ordre de 0,6 à 2,5 milliards d'écus à prix courants de 2002 à 2006 ;

– une **aide à la pré-adhésion pour les Etats candidats** de 500 millions d'écus par an à prix constants 1997 ;

– des **mesures structurelles pour les Quinze** (mesures d'accompagnement pour le développement rural et mesures horizontales pour le secteur de la pêche, jusqu'à présent financées sous la rubrique consacrée aux actions structurelles au titre des objectifs 1, 5a, 5b ou de l'IFOP) de l'ordre de 2 milliards d'écus par an à prix courants.

On reviendra plus loin dans le rapport sur les incidences de cette modification.

⁽¹⁷⁾ Extrait du compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 16 octobre 1997, discussion du prélèvement au titre du budget des Communautés européennes dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 1998, *Journal officiel*, page 4132.

b) *L'évolution des différentes rubriques de dépenses*

Tableau d'ensemble du nouveau cadre financier 2000-2006 (aux prix de 1997)

(en milliards d'écus)

<i>Crédits pour engagement</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agriculture (ligne directrice)	43,3	44,1	45,0	46,1	47,00	48,0	49,0	50,0
Actions structurelles	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
<i>dont adaptations passées</i>	1,8							
Politiques internes	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
Actions extérieures	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
Administration	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Réserves	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Total crédits pour engagements	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
Total crédits pour paiements	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
Crédits pour paiements (en % du PNB)	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Marge (en %)	0,02	0,03	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Plafond des ressources propres (en %)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Source : Commission européenne

A plafond de ressources propres constant, **les crédits pour engagements progressent de 17,4 %** durant la prochaine période de programmation financière, les crédits pour paiements enregistrant, pour leur part, une progression de 18,3 % entre 2000 et 2006. A l'exception des réserves, qui voient leurs crédits diminuer de 50 % sur l'ensemble de la période, les plafonds de dotations prévues pour les autres rubriques augmentent sensiblement en termes réels : + 13,3 % pour la ligne directrice agricole, + 21,6 % pour les actions structurelles, + 32,7 % pour les politiques internes, + 15,1 % pour les actions extérieures et + 22,2 % pour les dépenses administratives.

La ligne directrice agricole (44,1 % en moyenne) et les dépenses relatives aux actions structurelles (36,8 %) concentreront, ainsi que lors des précédentes perspectives financières, l'essentiel des crédits, le reste des dotations se répartissant entre les politiques internes (6,8 %), les actions extérieures (6,6 %) et les dépenses administratives (4,7 %).

Les parts relatives des différentes rubriques du budget communautaire apparaissent globalement stabilisées au cours de la prochaine programmation financière, à l'exception de la rubrique consacrée aux réserves (réserve monétaire, réserves pour garantie et pour les aides d'urgence) qui, rarement sollicitée dans le passé, voit sa part, déjà faible (de l'ordre de 1 %), se réduire afin de dégager des marges pour les autres rubriques. Si les dépenses administratives et les actions extérieures sont stabilisées durant la période, la part des crédits consacrés aux politiques internes augmente légèrement, conformément à l'objectif de développement de ce type d'actions mis en exergue par la Commission dans « Agenda 2000 ». La part relative **des crédits ouverts au titre des actions structurelles enregistre une légère hausse** (elles représentent 36 % des dépenses en 2000 et 37,3 % en 2006) mais, ainsi que le note la Commission, **l'effort en faveur de la cohésion reste constant**, à 0,46 % du P.N.B. des Etats membres. Quant à la **rubrique agricole**, malgré une évolution inverse (de 45,2 % des dépenses en 2000 à 43,6 % des dépenses en 2006), on remarque que **sa part dans le budget reste relativement stable** alors que le Conseil européen d'Edimbourg s'était attaché, lorsqu'il a défini les précédentes perspectives financières en 1992, à limiter la place de la dépense agricole dans le budget communautaire afin de privilégier d'autres dépenses.

Sans augmenter le plafond des ressources propres durant la prochaine programmation financière, **la Commission laisse subsister des marges :**

– **sous la ligne directrice agricole** : le maintien de la base de calcul de cette dernière (indexée sur 0,74 % du P.N.B. et donc déconnectée de l'évolution des marchés agricoles), définie dans la décision du 31 octobre 1994 sur la discipline budgétaire⁽¹⁸⁾, permet de dégager une marge croissante (équivalente à 8,6 % des dépenses agricoles en 2006), susceptible de faire face aux aléas du marché et à la poursuite de la réforme de la PAC lorsque prendront fin les régimes transitoires des nouveaux Etats membres ;

– **sous le plafond des ressources propres** où l'on observe une augmentation de la marge, notamment en raison de la prise en compte, à partir de 2002, des P.N.B. des nouveaux Etats membres. Selon la Commission, cette marge est utile pour se préserver des risques d'une croissance inférieure à celle sur laquelle la Commission fonde ses propositions financières, pour achever l'intégration des pays candidats ou envisager la budgétisation du Fonds européen de développement.

Ces marges ne sont pas cependant de nature à lever toutes les incertitudes qui pèsent encore sur le financement futur de l'Union européenne.

⁽¹⁸⁾ Décision du Conseil (94/729/CE) du 31 octobre 1994 concernant la discipline budgétaire, *Journal officiel* des Communautés européennes du 12 novembre 1994, n° L 293/14.

II. DES INCERTITUDES PERSISTANTES SUR LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

Outre la question que l'on se pose sur le « bouclage » financier d'« Agenda 2000 » – si les hypothèses qui fondent les propositions budgétaires de la Commission venaient à ne pas se réaliser –, l'orientation rigoureuse du cadre financier peut être nuancée. Enfin, on relèvera que la Commission ne fait pas état des difficultés institutionnelles qui risquent de naître dans le domaine budgétaire et de rendre, par là-même, plus difficile le maintien des perspectives proposées.

A. Le délicat « bouclage » du cadre financier

Le cadre financier tel qu'il est proposé par la Commission dans « Agenda 2000 » repose sur trois hypothèses dont la réalisation est nécessaire à l'accomplissement des prochaines perspectives financières.

1) *Le postulat d'une forte croissance économique*

La Commission a compté sur une croissance annuelle de 2,5 % pour les Quinze et 4 % pour les pays dont l'adhésion est prévue au cours de la prochaine programmation financière. C'est elle qui permettra de dégager, avec un plafond des ressources propres maintenu à son niveau de 1999 (1,27 % du P.N.B.), un **supplément potentiel de ressources, de l'ordre de 20 milliards d'écus** (au prix de 1997) en fin de période.

On peut s'interroger sur ces hypothèses de croissance retenues par la Commission, notamment pour les nouveaux Etats membres. L'adhésion ne risque-t-elle pas, dans un premier temps, d'entraîner un ralentissement de leur croissance ? Plus généralement, les prévisions de la Commission n'apparaissent-elles pas trop « optimistes » au regard d'autres prévisions économiques, ainsi que le souligne M. Colom I Naval dans son document de travail pour la Commission des budgets du Parlement européen⁽¹⁹⁾ ?

⁽¹⁹⁾ Commission des budgets du Parlement européen, document de travail n° 1 du 28 juillet 1997 sur *le financement futur de l'Union - le nouveau cadre financier 2000*, présenté par M. Joan Colom I Naval.

La possibilité d'une croissance moindre que celle prévue nécessitera-t-elle alors une révision des plafonds des ressources propres ou une diminution préétablie de certaines dépenses ? Selon la Commission, ces inquiétudes ne sont pas fondées, car le maintien de marges importantes sous le plafond des ressources propres devrait excéder « *sans doute assez largement ce qui pourrait être éventuellement nécessaire pour couvrir les risques d'une croissance économique moindre que prévue* »⁽²⁰⁾.

2) *Des réformes des politiques agricole et structurelle supposées acquises*

A législation et règles d'éligibilité inchangées, on considère généralement que **l'élargissement aurait entraîné une augmentation de 30 à 60 milliards d'écus des dépenses communautaires**. De tels coûts supposés, complaisamment agités par des experts ou des responsables politiques aux intentions diverses et parfois opposées, ont pour première utilité de servir de justification aux réformes proposées pour la PAC et les fonds structurels. L'analyse de ces propositions sectorielles, présentée plus loin, montre bien leur ampleur : elles ne manqueront pas de susciter d'importants débats au sein des institutions communautaires et feront peut-être l'objet de modifications susceptibles d'incidences financières non négligeables.

La Commission a néanmoins fait le choix d'intégrer dans ses perspectives financières ces propositions de réforme, montrant ainsi une solide confiance ou présomption quant à l'issue des négociations communautaires sur « Agenda 2000 ». La procédure budgétaire communautaire pour l'exercice 1998 montre néanmoins les risques d'inscrire dans le budget les conséquences financières de propositions législatives encore non adoptées par le Conseil. Rappelons qu'en effet, la Commission avait inscrit dans son avant-projet de budget pour 1998 l'incidence budgétaire, de l'ordre de 1 353 millions d'écus, de sa proposition de réduction des aides compensatoires à l'hectare pour les grandes cultures, présentée dans le cadre du « paquet prix agricoles » pour la campagne 1997-1998, proposition refusée par le Conseil agriculture des 23-25 juin dernier et compensée par la réalisation d'un abattement forfaitaire de 3,3 % sur l'ensemble des lignes du FEOGA-garantie par le Conseil budget du 24 juillet dernier.

⁽²⁰⁾ « Agenda 2000 », page 70.

3) *Une évaluation des besoins des candidats à l'adhésion sujette à caution*

C'est bien dans cette interrogation sur le « réalisme » de l'évaluation que fait la Commission des besoins des Etats candidats que réside la clé de l'élargissement.

Dans sa communication, la Commission souligne à plusieurs reprises que les transferts communautaires ne permettront pas de couvrir tous les coûts qu'occasionnera leur adhésion aux pays candidats⁽²¹⁾ et on peut se demander si certains mécanismes présentés dans le cadre des réformes sectorielles, comme l'instauration de régimes transitoires dans la PAC pour les nouveaux Etats membres, ne répondent pas précisément à un souci de limiter le coût de l'élargissement. La manière même d'introduire cette question décisive conduit à s'interroger sur la fiabilité des chiffres avancés par la Commission dans sa communication.

Les transferts financiers au titre de la PAC devraient s'élever, pour l'ensemble de la période, à 15,5 milliards d'écus en prix constants, dont 3,5 milliards destinés exclusivement à la pré-adhésion. S'agissant des fonds structurels, les candidats à l'adhésion bénéficieront de 45 milliards d'écus, 7 milliards étant affectés à la pré-adhésion.

Cela signifie que, par rapport aux quinze Etats membres actuels, **les candidats à l'adhésion**, avec des transferts de 74,8 milliards d'écus entre 2000 et 2006, **ne bénéficieront que de 10 % du total des crédits d'engagement prévus dans les prochaines perspectives financières alors même que ces Etats concentreront 20 % de la population de l'Union.**

⁽²¹⁾ « Les évaluations des coûts de la reprise par les pays candidats de l'intégralité de l'acquis communautaire montrent qu'ils sont partout très importants. Par rapport à ces besoins, les disponibilités budgétaires seront de toute façon limitées, la solution est non pas de promettre des crédits nouveaux, mais d'organiser de manière coordonnée la réponse de l'Union » (Agenda 2000, volume 2, III les moyens financiers, page 89).

**Aide « pré-adhésion et dépenses liées à l'adhésion de nouveaux Etats membres
(aux prix de 1997)**

(en milliards d'écus)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total de l'aide « pré-adhésion »	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Rubrique 1		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Rubrique 2		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Rubrique 4 ⁽²²⁾	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Autres pays candidats ⁽²³⁾	0,5	1,2	1,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Nouveaux Etats membres ⁽²³⁾	0,8	1,8	1,8					
Montants pour les nouveaux Etats membres				5,8	8,2	10,8	13,3	15,7
Rubrique 1 ⁽²⁴⁾				1,5	1,9	2,4	2,9	3,3
Rubrique 2				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Rubrique 3				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8

Source : Commission européenne

S'agissant de la PAC, est-il réaliste de penser que **les nouveaux Etats membres se contenteront de 7 % des crédits agricoles en 2006, alors même que leur population active agricole représentera 50 % de celle de l'Union ?** Les candidats, lors de la finalisation des accords d'adhésion et *a fortiori* lorsqu'ils seront membres, accepteront-ils des régimes d'aides qui apparaîtront alors comme discriminatoires, notamment au regard de l'absence d'aides compensatoires ?

De même, en matière de fonds structurels, les nouveaux Etats membres, qui seront pourtant largement éligibles à l'objectif 1, ne toucheront que 14 % des fonds structurels en 2003 et 27 % en 2006, mais il faut reconnaître qu'en la matière, la proposition faite par la Commission de limiter les transferts au profit d'un Etat membre à 4 % de son P.N.B. peut permettre de limiter drastiquement les sommes que pourraient retirer les nouveaux adhérents des fonds structurels.

Il nous paraît donc nécessaire de souligner, dès ce stade de la réflexion, le risque de sous-évaluation des besoins des candidats à l'adhésion. Ce risque est d'autant plus préoccupant que c'est en réalité largement sur la faiblesse des dépenses qui leur seront consacrées que la Commission fonde son affichage de rigueur.

⁽²²⁾ Le montant de 1999 est indicatif.

⁽²³⁾ La répartition de 1999 à 2001 est purement indicative.

⁽²⁴⁾ Données transformées aux prix de 1997 pour la comparaison.

La Délégation aura l'occasion d'approfondir cet aspect de la préparation de l'élargissement. Mais il lui paraît d'ores et déjà nécessaire de demander un travail contradictoire et transparent de la part des institutions communautaires et des administrations économiques de certains Etats membres sur cette question décisive.

B. Une rigueur d'affichage ?

Pour la Commission, les propositions « *sont basées sur un contrôle beaucoup plus strict des dépenses de l'Union européenne* »⁽²⁵⁾. Il est vrai que même si les dépenses agricoles demeurent, dans les propositions financières de la Commission, déterminées par la ligne directrice agricole, d'autres catégories de dépenses augmenteront beaucoup plus faiblement. La Commission européenne relève ainsi que « *si les propositions d'Agenda 2000 sont appliquées, les dépenses de l'Union ne devraient pas dépasser 1,22 % du P.N.B. en 2006, les dépenses des quinze Etats membres actuels étant maintenues à 1,10 %* »⁽²⁵⁾. De même note-t-elle que si « **Agenda 2000** » **propose une augmentation réelle de 17,1 % des crédits d'engagement entre 1999 et 2006, l'accroissement de ceux-ci, en excluant l'élargissement, serait de 3,5 % en termes réels durant cette période.**

Pour autant, on peut se demander si, à certains égards, la Commission ne semble pas refuser de mener à son terme cette logique de rigueur budgétaire.

→ Certains mécanismes budgétaires ne semblent pas de nature à conforter l'orientation de rigueur budgétaire revendiquée par la Commission.

On peut d'emblée se demander si le maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du P.N.B., pourtant présenté par la Commission comme l'axe principal de sa recherche d'économies, suffira à garantir la maîtrise budgétaire de l'ensemble. Si les plafonds venaient à être saturés en 2006, les crédits pour engagements pour ce dernier exercice seraient supérieurs de 25 milliards d'écus à leur niveau de 1997.

La Commission, dans l'établissement de ses propositions budgétaires, ne semble pas tenir compte du niveau effectif des dépenses au cours

⁽²⁵⁾ Extrait du document de travail publié en octobre 1997 par la Commission européenne pour le Conseil Ecofin *sur les contributions budgétaires, les dépenses de l'Union européenne, les soldes budgétaires et la prospérité relative des Etats membres.*

des exercices budgétaires précédant le renouvellement des perspectives financières. En effet, depuis plusieurs exercices, les dépenses de l'Union européenne ont été inférieures aux crédits de paiement inscrits dans les budgets communautaires, en raison de l'orientation favorable des cours agricoles mondiaux et des dépenses moindres que prévu en matière d'action structurelle, du fait de la transition vers une nouvelle période de programmation, conduisant en 1995 à une sous-exécution de 9,2 milliards d'écus et en 1996 de 4,7 milliards d'écus. A cette sous-consommation s'est ajoutée l'orientation rigoureuse qu'a souhaité conférer au budget communautaire l'autorité budgétaire.

Alors que le « paquet Delors II » était fondé sur une indexation croissante des dépenses communautaires sur le P.N.B., les paiements communautaires se sont écartés de cette programmation initiale depuis 1996 et le projet de budget pour 1998 fixe à 1,12 % du P.N.B. le montant des ressources nécessaires au financement des dépenses. Dans sa communication, la Commission prévoit d'ailleurs que ce plafond sera à 1,15 % du P.N.B. en 1999, alors que cet exercice aurait dû précisément se voir appliquer le plafond de 1,27 % du P.N.B. communautaire. Il y aura donc, au début de la prochaine programmation pluriannuelle, un **ressaut initial** extrêmement important que semble néanmoins ignorer le document « Agenda 2000 ».

Accessoirement, on peut s'interroger sur le choix fait une nouvelle fois par la Commission de proposer une **indexation des dépenses sur le P.N.B.** alors que les budgets nationaux ne semblent plus retenir ce mécanisme.

Certains mécanismes applicables aux fonds structurels ne paraissent pas davantage de nature à conforter une orientation rigoureuse du budget communautaire. Sans doute la Commission propose-t-elle de remettre en cause le principe inscrit dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 d'une rebudgétisation automatique de ces crédits⁽²⁶⁾ souvent dénoncée car conduisant à l'adoption de dotations peu réalistes au regard des profils d'exécution dans ce domaine. En revanche, la Commission ne s'interroge pas sur **le maintien de la part des fonds structurels dans le budget à 0,46 % du P.N.B.** communautaire, ni sur le principe qui prévaut aujourd'hui de **l'inscription comme objectif de dépenses pour chaque exercice du plafond inscrit dans les perspectives financières**, pourtant présenté comme l'un des principaux facteurs de progression artificielle des dépenses communautaires dans cette rubrique.

⁽²⁶⁾ « Agenda 2000 », page 22.

→ **Par ailleurs, la Commission ne préserve-t-elle pas exagérément les retours des Quinze ?**

Les dépenses agricole et structurelle destinées aux quinze Etats membres seront en progression sensible durant la prochaine programmation financière par rapport aux dotations prévues dans les actuelles perspectives financières.

Les dépenses qui leur sont destinées au titre de la PAC réformée augmenteront, en prix courants, de 14 % par rapport à la programmation de 1999 et de 21,3 % par rapport aux paiements effectués en 1996, exercice pourtant marqué par les dépenses exceptionnelles consenties pour faire face à la crise de l'E.S.B.

S'agissant des fonds structurels, l'enveloppe destinée aux quinze Etats membres s'élève à 210 milliards d'écus pour 2000-2006, auxquels il convient d'ajouter 20 milliards d'écus au titre du fonds de cohésion, ce qui représente, avec une dotation globale de 230 milliards d'écus, une progression de 15 % en termes réels par rapport aux crédits ouverts théoriquement durant les précédentes perspectives financières.

Cette évolution au profit des Quinze semble d'autant plus sensible que les premiers exercices de la prochaine programmation financière seront marqués par la nécessité d'apurer les **engagements restant à liquider** des précédentes perspectives financières.

La préservation des retours des actuels Etats membres, dont la motivation tactique est évidente (elle facilitera sans doute l'adhésion du Conseil aux propositions de la Commission), semble cependant aller à l'encontre de la nécessité d'organiser une sortie progressive du dispositif afin de dégager des marges permettant de financer l'élargissement et le refus de la Commission de supprimer le bénéfice du fonds de cohésion pour les Etats se trouvant en troisième phase de l'U.E.M. semble à cet égard la marque d'une démarche contradictoire.

Ce faisant, la Commission n'a pas d'autre voie que de faire supporter aux nouveaux Etats membres la charge de la rigueur budgétaire. Mais elle court le risque d'hypothéquer les perspectives financières qui seront arrêtées après 2006, les nouveaux adhérents pouvant alors se fonder sur le niveau des versements communautaires dont bénéficient les Etats membres actuels pour demander un traitement équilibré que l'Union ne leur offre pas aujourd'hui.

→ **Enfin, la Commission ne semble pas engager de réflexion approfondie sur l'évaluation et les conditions de gestion des crédits communautaires** alors que ces démarches constituent un corollaire indispensable à la mise en place d'une politique budgétaire rigoureuse à l'échelon communautaire.

Sans doute la Commission européenne a-t-elle d'ores et déjà consenti de nombreux efforts, notamment avec la mise en œuvre du programme *SEM 2000 (Sound and efficient management)* lancé en 1995 et consacré à l'amélioration de sa gestion financière. Mais la lecture des rapports de la Cour des comptes des Communautés européennes montre que « *le chemin à parcourir est encore long et que des efforts considérables sont nécessaires de la part de la Commission comme des Etats membres* »⁽²⁷⁾.

On peut ainsi regretter, comme on le verra plus loin, l'absence d'évaluation de l'efficacité des actions structurelles. De même peut-on, au regard des critiques portées par la Cour des comptes⁽²⁸⁾, trouver bien minces les déclarations de la Commission sur le renouvellement des conditions de gestion du programme Phare qui sera pourtant le principal instrument pour préparer les Etats candidats à l'adhésion.

En résumé, il n'est pas certain que le cadre budgétaire annoncé par la Commission puisse être respecté facilement, trop d'inconnues demeurant sur le coût réel de l'élargissement, ni que les propositions de réforme des politiques communes à fort impact budgétaire suffisent à garantir la réalisation d'un éventuel ajustement.

C. Les questions institutionnelles passées sous silence

L'adoption des perspectives financières nécessitera sans doute la conclusion d'un nouvel accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission, qui prévoira des règles de procédure budgétaire. Le Parlement européen, qui dispose à travers ses compétences budgétaires, d'un droit de regard sur l'ensemble des activités de l'Union dont les crédits figurent en dépenses non obligatoires dans le budget, ne manquera sûrement pas cette occasion de demander une

⁽²⁷⁾ Extrait du rapport annuel relatif à l'exercice 1995 de la Cour des comptes des Communautés européennes, *Journal officiel* des Communautés européennes C 340 du 12 novembre 1996.

⁽²⁸⁾ Rapport spécial n° 3/97 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le système décentralisé de mise en œuvre du programme Phare, *Journal officiel* des Communautés européennes C 175 du 9 juin 1997.

renégociation de la procédure budgétaire dans un sens plus favorable à l'extension de son contrôle, attitude somme toute assez naturelle de la part d'un parlement élu !

Or, dans « Agenda 2000 », si la Commission n'évoque pas la procédure budgétaire, on peut penser que certains des mécanismes qu'elle propose donneront certainement une actualité nouvelle aux querelles de compétence qui opposent traditionnellement les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire. Ainsi en est-il notamment de l'introduction sous la ligne directrice agricole (dépenses obligatoires) de crédits jusqu'à présent inscrits sous la rubrique consacrée aux actions structurelles (dépenses non obligatoires). Qui, du Conseil ou de l'Assemblée de Strasbourg détiendra une compétence de dernier ressort sur ces nouvelles mesures d'accompagnement du développement rural ? Pour le Conseil, l'ensemble des dépenses prévues sous la ligne directrice agricole doit être considéré comme dépense obligatoire. Mais il est probable que le Parlement européen n'acceptera que difficilement de perdre sa compétence sur des lignes qui relevaient jusqu'à présent de sa compétence, au motif qu'il s'agit désormais de dépenses obligatoires alors même qu'il n'a de cesse de demander que soit mis un terme à la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires.

Au-delà des questions procédurales, le budget offre une nouvelle illustration de **la nécessité d'une réforme institutionnelle préalable à l'élargissement** : une fois celui-ci réalisé, à système de pondération des voix inchangé au sein du Conseil, **l'établissement du projet de budget**, établi à la majorité qualifiée des Etats membres, **sera arbitré par des Etats bénéficiaires nets**. Sans reprendre à notre compte le principe selon lequel « qui paie, décide », cette évolution probable au sein du Conseil prête à réfléchir alors que la France sera sans doute à l'avenir parmi les plus importants contributeurs au budget de l'Union européenne.

Au total, l'examen du cadre financier proposé par la Commission européenne pour 2000-2006 suscite plusieurs interrogations :

- Peut-on appréhender le débat sur le financement futur de l'Union européenne sans disposer d'évaluation macro-économique des conséquences de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ?

- Les perspectives financières seront-elles respectées si la croissance, tant pour les Etats membres actuels que futurs, est moindre que celle envisagée par la Commission, si les propositions de réforme des politiques agricole et structurelle proposées dans le document « Agenda 2000 » ne sont pas acceptées en l'état et si l'évaluation faite par la Commission européenne des besoins des candidats s'avère insuffisante ?

- Au regard du déséquilibre entre les paiements dont bénéficieront les Quinze et les transferts destinés aux Etats candidats, vers quel élargissement l'Union européenne s'orientera-t-elle ?

- Les Etats membres actuels seraient-ils prêts à limiter les versements dont ils bénéficient pour accroître les dotations au profit des Etats candidats sous le plafond d'appel des ressources propres maintenu à 1,27 % des P.N.B. des Etats membres ?

- Les propositions budgétaires de la Commission permettront-elles l'approfondissement de nouvelles politiques communes ?

DEUXIEME PARTIE :

LES FONDS STRUCTURELS ET LA POLITIQUE REGIONALE

Les fonds structurels constituent le deuxième poste budgétaire de l'Union européenne après la politique agricole commune. Ils ont vocation à atténuer les écarts de développement entre les régions européennes et à corriger les déséquilibres que pourrait entraîner le développement du Marché unique et à terme de la monnaie unique.

Le 20 juillet 1993, le Conseil a adopté six nouveaux règlements relatifs aux instruments financiers de la politique structurelle afin d'en améliorer l'efficacité. **Les crédits d'engagement pour la période 1994-1999** ont été doublés par rapport à la période précédente, et **portés à 200 milliards d'écus** (en prix de 1997), ce qui représente en fin de période, **0,46 % du PNB de l'Union**. Une clause de réexamen prévoit que, sur proposition de la Commission, le Conseil réexaminera le règlement concernant les missions des Fonds à finalité structurelle ainsi que la coordination des missions des différents Fonds, avant le 31 décembre 1999.

On peut signaler que la procédure d'adoption de la législation sur les missions, les objectifs et l'organisation des fonds à finalité structurelle, fixée par l'article 130 D du Traité, n'a pas été modifiée par le projet de Traité d'Amsterdam : la procédure de codécision réclamée par le Parlement européen n'a pas été retenue et sont donc maintenues la simple procédure d'avis conforme du Parlement ainsi que **l'unanimité au Conseil**.

Le fonctionnement des fonds structurels a depuis lors fait l'objet de nombreuses études et de nombreuses critiques et leur réforme en profondeur est unanimement réclamée indépendamment des perspectives de l'élargissement⁽²⁹⁾.

Une question aurait dû néanmoins constituer un préalable à tout projet de reconduction, rénovation ou renforcement des fonds structurels et du fonds de cohésion, c'est celle de **l'efficacité de cette politique**. La Délégation l'avait posée dans ses conclusions adoptées le 28 mars 1996, à la suite de l'examen du rapport de M. Maurice Ligot sur *La politique régionale européenne et son impact en France*⁽³⁰⁾. Curieusement, et alors que la Commission a par ailleurs mis en place, en collaboration avec les Etats membres, de nombreuses procédures d'évaluation de l'impact de la politique régionale, « Agenda 2000 » ne soulève pas cette question, certes très complexe, sauf par l'évocation du rapport sur la cohésion établi par la Commission en novembre 1996 qui montre que, si les Etats membres bénéficiant du fonds de cohésion ont progressé en terme de niveau de revenu par habitant, le chômage reste très inégalement réparti et s'aggrave dans les régions les plus défavorisées. Globalement, il semble bien que malgré les très importants efforts d'investissements de transport, d'énergie et de télécommunications, le rattrapage des régions pauvres est lent et parfois même inexistant. **Tout se passe comme si, dans les pays pauvres, seules les régions les plus riches bénéficiaient du processus de convergence avec les pays riches**. Le désenclavement des régions pauvres et les subventions incitatives ne suffisent pas à attirer les investissements privés. Globalement, il semble que les fonds structurels n'aient pas été en mesure d'empêcher l'aggravation des disparités entre les régions riches et les régions pauvres de l'Union.

Face à de telles interrogations, l'approche de la future politique régionale présentée par « Agenda 2000 », est plutôt décevante, puisque la Commission se borne à affirmer qu'il « *apparaît nécessaire de maintenir au cours de la prochaine période des perspectives financières, l'effort d'appui à la fois au développement équilibré du territoire de l'Union et*

⁽²⁹⁾ Cf. à titre d'exemples : rapport de M. Bernard Castagnède du Parlement européen sur les problèmes de développement et sur les interventions structurelles en France (juin 1997) ; rapport de M. Alfonso Novo Belenguer du Parlement européen sur le septième rapport annuel sur les fonds structurels ; déclarations de Mme Wulf-Mathies, commissaire européen chargé des politiques régionales à Athènes le 20 février 1997 ; rapport de la Chambre des Communes (mars 1997), « *L'Europe des disparités et de la cohésion* » in « *Les grands débats européens* », Fabrice Fries ; *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, septembre-octobre 1996 : « *Cohésion économique et sociale : rôle et limites des fonds structurels* » Alain Buzelay.

⁽³⁰⁾ Rapport d'information (n° 2693).

au développement des ressources humaines à travers l'Union »⁽³¹⁾. Il faut donc se contenter du **postulat** suivant lequel des transferts financiers à hauteur de 0,46 % du PNB de l'Union devraient permettre d'enrayer le processus de concentration des richesses au sein de l'Union y compris après l'élargissement à de nouveaux Etats dont le moins pauvre, la Slovénie, a un PIB par habitant équivalent à 59 % de la moyenne de l'Union européenne.

Malgré cette absence de bilan, le projet de la Commission s'efforce, en proposant une concentration géographique et thématique, de répondre aux aspirations contradictoires des différents acteurs concernés en développant la seule ligne susceptible de recueillir l'assentiment des Etats bénéficiaires et des Etats donateurs : **renforcer la solidarité sans augmenter les transferts financiers**. Selon la Commission, les actions structurelles (fonds structurels et fonds de cohésion) devraient disposer, **pour la période 2000-2006, d'un montant de 275 milliards d'écus (à prix 1997), dont 210 milliards seraient réservés aux quinze Etats membres actuels** pour les fonds structurels proprement dit.

La réforme proposée, dont la finalité consiste à mieux utiliser une masse financière qui reste stable, repose sur quatre propositions principales : le maintien du fonds de cohésion, la réduction des objectifs prioritaires, la simplification du fonctionnement des fonds et l'extension de l'effort de cohésion régionale aux Etats candidats à l'adhésion, avant et après cette adhésion.

⁽³¹⁾ « Agenda 2000 », page 22, paragraphe 1.

I. LE MAINTIEN DU FONDS DE COHESION

La création de ce fonds avait été l'une des innovations du Traité de Maastricht en matière de cohésion économique et sociale (article 130 D, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne). Les mécanismes de ses interventions devraient être maintenus.

Les interventions du fonds de cohésion concernent **les Etats membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire** (actuellement, Espagne, Irlande, Grèce et Portugal) ; elles sont limitées à des actions relatives au transport et à l'environnement et sont conditionnées par l'existence d'un programme national visant à satisfaire aux objectifs de convergence économique de l'Union.

Les Etats bénéficiaires resteraient éligibles mais il sera procédé à une vérification du critère d'éligibilité en cours de période. La dotation annuelle du fonds pour la période 2000-2006, pour la totalité de ses bénéficiaires présents et à venir, resterait à son niveau actuel, soit 20 milliards d'écus.

Il est surprenant d'un seul point de vue logique que la Commission n'envisage pas clairement une **sortie progressive** mais obligatoire des bénéficiaires actuels au moment des premières adhésions, lesquelles entraîneront un abaissement de la moyenne communautaire du PNB/habitant. Il est tout aussi surprenant qu'elle ne précise pas quelle sera la situation des Etats membres participant à la monnaie unique et bénéficiaires du fonds de cohésion, alors que la mission de ce fonds est d'accompagner les politiques nationales de convergence en vue de l'entrée dans la troisième phase de l'UEM.

Mais il apparaît vite que, faute d'un choix de la part du Conseil, il est très difficile, voire politiquement impossible à la Commission de proposer de sortir du fonds de cohésion certains pays bénéficiaires pour les remplacer par de nouveaux arrivants plus pauvres qu'eux. La logique de la solidarité, par ailleurs conforme au Traité de Maastricht, est incompatible avec la force des droits nationaux acquis.

II. LA REDUCTION DES OBJECTIFS PRIORITAIRES

Afin de répondre aux critiques récurrentes de saupoudrage et de dispersion des crédits, la Commission propose raisonnablement de renforcer la concentration des aides.

Le nombre d'objectifs prioritaires est ramené de sept à trois : deux objectifs régionaux et un objectif horizontal consacré aux ressources humaines et le nombre « d'initiatives communautaires » qui viennent abonder les programmes principaux, seront ramenées de treize à trois.

A. La réforme des objectifs régionaux

- **L'objectif 1** qui concerne l'aide au développement des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire **est maintenu** avec une dotation des deux tiers de l'ensemble des crédits alloués aux quinze Etats membres.

La seule innovation sera l'application très stricte de la règle de l'éligibilité qui n'avait pas toujours été respectée en 1993. En conséquence, la Corse, le Hainaut belge et le Hainaut français, ainsi que l'Irlande, qui était entièrement éligible, devraient, parmi d'autres, sortir de l'objectif 1, mais des interventions de soutien leur resteraient acquises à titre transitoire, sans que la Commission ne fournisse aucune précision chiffrée sur ces aides transitoires.

A l'inverse, les régions « ultra-périphériques » (DOM, Canaries, Açores), ainsi que les régions qui étaient éligibles à l'ancien objectif 6 (régions les plus septentrionales à très faible densité de population), resteraient ou deviendraient éligibles à l'objectif 1 indépendamment de tout critère. **De même, sur la base des données actuelles, tous les pays candidats à l'adhésion seront éligibles à l'objectif 1.**

Cette évolution d'ensemble paraît conforme à l'objectif de concentration annoncé.

• **Un nouvel objectif 2** concerne les autres régions en proie à des difficultés structurelles, qu'il s'agisse de « *zones en mutation économique* », de « *zones rurales en déclin* », de « *zones en crise dépendantes de la pêche* » ou de « *quartiers urbains en difficulté* ».

Les critères d'éligibilité de ces régions, ou zones, restent flous même si la Commission indique qu'il faudra privilégier le taux de chômage, le niveau de l'emploi industriel, de l'activité agricole...

En réalité, on voit réapparaître à l'intérieur du nouvel objectif 2, l'ancien objectif 5b qui concernait les zones rurales fragiles, dont les critères d'éligibilité étaient tellement peu rigoureux qu'ils ont conduit à une dispersion excessive des actions, couvrant par exemple en France une très large partie du territoire puisque les zones bénéficiaires sont actuellement disséminées sur 18 régions et concernent 17 % de la population française. De même, l'actuel objectif 5a, qui est actuellement un objectif à caractère national, semble être pris en compte dans le nouvel objectif 2 ce qui aura pour conséquence d'enchevêtrer les actions à caractère régional et celles à caractère national.

Derrière ce flou se cache la réapparition des zonages dont la rigidité et l'incohérence ont gravement nui à l'effort de cohésion régionale en France, mais qui sont plus commodes à manier par les administrations communautaires et nationales.

En fait, on sait qu'une véritable réforme des actuels objectifs 2 et 5b, nécessite de raisonner en terme d'objectifs quantifiés et concrets avant de raisonner en terme de zones.

De même, il y a lieu de s'interroger sur la place à réserver au volet « *aide au développement rural* » figurant dans le nouvel objectif 2. Les dépenses financées par le FEOGA-orientation concernant des mesures structurelles de réorientation de la production agricole, ne devraient-elles pas, dans un but d'efficacité et de meilleure lisibilité, être totalement rattachées à la PAC dont l'un des nouveaux objectifs devrait être de contribuer au développement des régions rurales ? On rappellera que le Traité a conféré un caractère horizontal à la politique de cohésion à laquelle doivent contribuer toutes les politiques communautaires. Il convient en tout cas de sortir du système actuel qui favorise une pluralité de financements pour un même problème de développement, d'autant que, dans les régions relevant de l'objectif 1, la part des activités agricoles est élevée et que l'on peut évaluer à environ 15 % le montant des fonds destinés indirectement aux mesures de soutien à l'agriculture.

Malheureusement **les actuelles propositions semblent plutôt aller vers une aggravation de l'éclatement du financement du développement rural.**

Le nouvel objectif 2, dénué de cohérence, risque donc d'entraîner une nouvelle dispersion des financements alors qu'il faudrait rechercher un effet de masse des aides à partir d'une sélection rigoureuse des zones présentant un fort handicap structurel ou des poches de pauvreté ou encore celles qui seront les plus menacées par la concurrence des futurs adhérents, justifiant vraiment un effort financier de la part de la Communauté. Seule **une clarification des objectifs à atteindre et des mesures à prendre** pour y parvenir, permettra de concentrer l'effort financier et d'éviter une redistribution dispersée entre une multitude de zones.

Il sera en revanche nécessaire, comme le propose d'ailleurs la Commission, de prévoir une sortie « en douceur » des zones actuellement éligibles aux objectifs 2 et 5b et qui ne le seront plus après 1999.

Pour résumer, la réforme proposée de l'objectif 2 nous semble marquée davantage par le souci de **garantir à chaque Etat membre la pérennité de ses aides structurelles ou au moins un taux de retour satisfaisant, que par une réelle recherche de l'efficacité de la dépense publique.** Un changement d'approche permettrait peut-être d'éviter la sous-utilisation chronique des aides. Selon le septième rapport annuel sur les fonds structurels, établi par la Commission pour l'année 1995, si le taux d'exécution des crédits de paiement est inférieur à 50 % pour les objectifs 2 et 5b, il est en revanche proche de 95 % pour l'objectif 1.

B. La réforme des objectifs horizontaux (à caractère national)

La Commission propose de créer un **unique objectif 3** centré sur le développement des ressources humaines et la lutte contre le chômage structurel, applicable sur tout le territoire de l'Union en cohérence avec les politiques nationales pour l'emploi et le nouveau titre sur l'emploi introduit dans le Traité. La Commission envisage quatre domaines principaux d'intervention : l'accompagnement des changements économiques et sociaux, la formation tout au long de la vie, les politiques actives de lutte contre le chômage et la lutte contre l'exclusion sociale.

Les objectifs horizontaux (3, 4 et 5a actuels), sont mis en oeuvre au moyen de programmes élaborés et gérés au niveau national et redistribués

par les Etats centraux dans le cadre par exemple de plans pluriannuels. Il est extrêmement difficile pour la Communauté de s'assurer que ces aides se concentrent sur des mesures réalistes et efficaces et correspondent à une stratégie définie en commun. Rien n'est proposé pour remédier à ce manque de transparence. Au minimum, il serait souhaitable d'exiger une **participation plus grande des partenaires sociaux dans la planification, la gestion et le suivi** des projets cofinancés par la Communauté.

La mise à l'écart des responsables locaux, dénoncée à nouveau par l'Assemblée des Présidents des Conseils généraux de France (APCG) au cours de son 67ème congrès, est particulièrement manifeste dans les procédures de mise en oeuvre des objectifs horizontaux et des PIC tels que *Leader et Interreg*. Est-ce pour cette raison que certains de ces programmes donnent lieu à des gaspillages manifestes ?

III. L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES FONDS STRUCTURELS

La Commission propose d'améliorer l'efficacité de la politique structurelle par la simplification des procédures, le renforcement du partenariat avec les acteurs locaux et le renforcement du contrôle et de l'évaluation.

On ne peut que se féliciter de ces bonnes dispositions mais les moyens pour y parvenir, outre qu'ils dépendent en grande partie des Etats membres, mériteraient d'être explicités.

Par exemple, la Commission souhaite que la gestion des programmes dans les Etats membres et les régions soit décentralisée, avec un traitement particulier pour les grands projets. Mais cette orientation, déjà demandée en 1993, reste formelle dans les Etats comme la Grèce ou le Portugal où il n'existe pas d'autorités régionales décentralisées. En France même, la gestion est beaucoup plus déconcentrée que décentralisée (voir rapport Ligot précité).

La Commission semble prête à alléger sa propre tutelle sur la gestion à la condition que les Etats membres et les régions « *rendent compte systématiquement de l'utilisation des fonds structurels* », en quelque sorte par un contrôle *a posteriori*, mais qu'advient-il des mesures reconnues inéligibles après leur adoption, voire après leur financement ?

Comment remédier à la lenteur des circuits financiers sans mettre en cause les mécanismes nationaux d'acheminement des crédits et la tentation, souvent dénoncée par la Cour des Comptes des Communautés européennes, d'utiliser ces crédits pour alimenter les trésoreries nationales ?

En revanche, **certaines propositions sont susceptibles d'améliorer le rapport coût-efficacité.**

La Commission propose de constituer une **réserve** d'au moins 10 % de la dotation globale des fonds structurels, qui serait seulement attribuée à mi-parcours aux régions performantes en fonction des résultats vérifiables, y compris en termes d'exécution budgétaire.

Elle propose aussi de **réduire** considérablement les programmes d'initiative communautaire (PIC), (*Adapt, Konver, Pesca, PME, Urban ...*) qui font double emploi avec les programmes principaux, rendant

l'ensemble indéchiffrable (en 1995, 263 PIC ont été approuvés par la Commission). Les seuls PIC maintenus le seraient pour des actions de coopération transfrontalière, de valorisation des ressources humaines et d'aide au monde rural (*Leader*), le montant des ressources correspondantes seraient réduit de 9 à 5 % de la dotation des fonds structurels.

Il est certain que plus les objectifs sont limités, clairs et concentrés, moins on encourt le risque de voir se multiplier les programmes engendrant des mini-projets lourds à gérer et difficiles à contrôler tant sur le plan des règles d'éligibilité que sur celui de l'efficacité économique. La simplification de la législation devrait permettre une clarification de la définition des dépenses éligibles et donc un allègement des méthodes de gestion et une plus grande transparence des décisions.

Enfin, la Commission suggère un recours accru à d'autres formes d'intervention : bonifications d'intérêts, garantie de prêt, participation au capital-risque, prises de participation. Il faudra veiller à l'articulation concrète de ces différents instruments avec les fonds structurels.

Pour aller plus loin dans la simplification, il pourrait être envisagé de **fusionner les quatre fonds structurels** (FEDER, F.S.E., FEOGA-orientation et IFOP) s'ils doivent tous contribuer au financement de programmes répondant à un nombre réduit d'objectifs. Pareille mesure éviterait d'avoir constamment à déplorer le manque de synergie et de complémentarité entre les fonds.

IV. L'EXTENSION DE L'EFFORT DE COHESION REGIONALE AUX NOUVEAUX ADHERENTS

De même, on ne peut qu'approuver la Commission lorsqu'elle constate que la solidarité communautaire devra jouer pleinement à l'égard des Etats candidats à l'élargissement qui sont tous confrontés à des besoins massifs de développement, en particulier dans les domaines des infrastructures, des secteurs productifs, des ressources humaines et de la réhabilitation de l'environnement. Le principe retenu sera donc **l'application de plein droit aux nouveaux membres de toutes les dispositions en vigueur en matière de politiques structurelles.**

Mais il est incontestable que les capacités d'absorption des aides par les économies et les systèmes administratifs de ces Etats sont limitées et il semble raisonnable, sous réserve d'investigations plus poussées, de fixer à 4 % du PIB national, le niveau d'aide annuel maximum comme le propose la Commission.

Dans ces conditions, les transferts financiers en direction des nouveaux adhérents devraient se situer, vers la fin de la période 2000-2006, au même niveau que ceux effectués en faveur des actuels membres de l'Union qui accusent un retard de développement.

Compte tenu de la décision de base de maintenir l'effort global de transfert financier à son niveau actuel, soit 0,46 % du PIB communautaire et de l'effort de concentration et de rationalisation évoqué précédemment, la Commission soutient qu'une enveloppe de **45 milliards d'écus** (aux prix de 1997), pourrait être dégagée pour les aides structurelles aux nouveaux adhérents, **dont 7 milliards sous forme d'aides de pré-adhésion.** Les pays candidats adhérents devraient donc parvenir à absorber environ 30 % de la dotation globale des fonds structurels en 2006.

Le soutien structurel de pré-adhésion se mettra en place dès 2000. D'un montant constant d'un milliard d'écus par an, ce soutien bénéficiera dans un premier temps à tous les pays candidats, puis se concentrera ensuite sur ceux dont l'adhésion serait plus tardive. Ces aides de pré-adhésion seront concentrées dans les domaines des transports et de l'environnement.

Il faudra **éviter que ces aides de pré-adhésion ne fassent double emploi avec le programme Phare** (1,5 milliard d'écus par an), dont l'objet est le soutien à la consolidation de l'économie de marché et aux

réformes structurelles dans les PECO et qui est présenté par la Commission comme le principal instrument de la pré-adhésion. Mais le champ d'intervention respectif de ces deux types d'instruments qui répondent, pour les fonds structurels à une logique de programmes pluriannuels et pour Phare à une logique de projets, n'est pas correctement délimité.

Un risque sérieux de gaspillage, d'inefficacité, voire de fraude, affecte enfin la mise en oeuvre des politiques structurelles dans des pays où les capacités administratives sont souvent faibles.

C'est pourquoi, il paraît indispensable de fixer au moins un préalable à l'octroi des aides, celui de l'existence, vérifiée par les services de la Commission, dans les pays bénéficiaires, d'un système efficace de contrôle des circuits financiers et de la possibilité, pour la Commission, de vérifier la fiabilité et la qualité de ces systèmes nationaux.

De même, plus que jamais, le respect du principe de l'additionnalité, qui conditionne « l'effet de levier » des aides structurelles, devra être vérifié et les versements devront être subordonnés à la fourniture par l'Etat bénéficiaire de la preuve de l'existence de cofinancements nationaux, publics ou privés.

Selon tous les spécialistes, le rythme de rattrapage par les premiers nouveaux adhérents, du niveau actuel de la moyenne communautaire du PIB par habitant, sera très lent et des **retours en arrière** ne sont pas à exclure. C'est pourquoi la Commission devra se doter d'outils d'évaluation des résultats très performants afin d'être en mesure, aussi souvent que ce sera nécessaire, d'adapter les programmes de développement et de préconiser des mesures plus efficaces. Cette évaluation devra intégrer un facteur essentiel et particulièrement préoccupant dans les pays candidats, à savoir les progrès réalisés dans le domaine de la protection de l'environnement.

A titre d'illustration, il conviendrait de demander à la Commission de compléter « Agenda 2000 » par un bilan critique complet de l'utilisation de tous les crédits Phare depuis l'origine, des procédures de sélection des projets et des intervenants et de proposer les modifications souhaitables au système pour le rendre plus transparent et plus efficace.

*
* *
*

L'élargissement ne devra pas compromettre le processus d'intégration des régions défavorisées des actuels Etats membres ni fragiliser les mécanismes de cohésion économique et sociale déjà incertains. En particulier la politique structurelle devra être le moyen d'**éviter**, par un soutien renforcé à la formation et à la qualification de la main d'oeuvre, **que les nouveaux adhérents ne se transforment en zone à bas salaires désyndicalisée, propice aux délocalisations**. Un minimum d'harmonisation des législations fiscales et sociales, devra être réalisé avant les premières adhésions et intégré à l'acquis communautaire, afin d'éviter le développement d'un « dumping » fiscal et social.

Le défi de la politique régionale pour la période à venir ne consistera pas uniquement à faciliter le rattrapage, par les nouveaux Etats membres, de la moyenne communautaire du PIB par habitant. Il faudra veiller en même temps à **lutter contre le phénomène actuel de concentration des richesses sur certains axes du territoire européen**, au détriment de certains groupes sociaux et des régions les moins compétitives.

Répondre à cette double attente dans le cadre d'une stricte discipline budgétaire, exige de la Communauté mais aussi des Etats membres des efforts considérables pour accroître l'efficacité de la politique structurelle, tant par la recherche d'un effet de masse des financements que par l'examen, qui reste à faire, des résultats des dépenses d'investissement et de développement régional réalisées depuis 1988.

Dans le but de concilier efficacité et rigueur budgétaire, « Agenda 2000 » contient incontestablement des éléments novateurs. Cependant **beaucoup trop d'imprécisions subsistent** pour permettre d'apprécier la véritable portée des objectifs de concentration et de simplification, annoncés par la Commission comme contenant l'essentiel de la réforme.

Enfin il est très surprenant de constater que la Commission ne fait reposer les perspectives de financement des actions structurelles dans les Etats membres, comme dans les pays candidats à l'adhésion, **sur aucune évaluation sérieuse des besoins**. Les dotations annoncées résultent de la reconduction pure et simple d'un taux de prélèvement sur le PNB communautaire, dont le montant (0,46 %), est parfaitement arbitraire. Là encore, on constate combien le raisonnement est condamné au vague ou à la pétition de principe faute d'étude économique d'ensemble des conséquences de l'élargissement.

A ce stade de l'analyse des propositions de la Commission, aucune conclusion ne peut être formulée définitivement tant qu'il n'aura pas été répondu aux questions suivantes :

- Comment continuer à soutenir l'intégration des zones défavorisées des Etats membres actuels en partageant en vingt et non plus en quinze, une masse financière quasi constante ?

- Comment éviter les délocalisations, négation même du concept de développement équilibré du territoire européen ?

- Comment éviter la concentration des richesses sur certains axes du territoire européen ?

- Quand la Commission portera-t-elle à la connaissance des Etats membres et des Etats candidats à l'adhésion, l'évaluation des vrais besoins justifiant un soutien financier, la mesure des écarts de développement, l'analyse des programmes de développement régional qui ont véritablement fait leur preuve en termes d'efficacité économique ?

- Comment seront conciliés, en particulier après les premiers élargissements, le respect du principe de subsidiarité et la recherche de l'efficacité de la dépense à travers une forte concentration des actions ?

- Quelles seront les conséquences de la réforme pour la France, dans la mesure où l'on ignore les conditions du « phasing out », la nature des transferts opérés sous la ligne directrice agricole, la définition des critères d'éligibilité à l'objectif 2, le fonctionnement exact de la réserve attribuée à mi-parcours et enfin la répartition de l'enveloppe globale ?

- Le développement rural est beaucoup évoqué mais quels en seront exactement les formes, les instruments, les objectifs et les moyens ?

Seules des réponses à ces questions pourront permettre de trancher le débat qui s'amorce autour de la contrainte budgétaire de 0,46 % du PNB communautaire, ce qui représente un transfert satisfaisant pour les uns, trop élevé, compte tenu des résultats, pour les autres.

TROISIEME PARTIE :

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : LA POURSUIITE DE LA REFORME DE 1992

L'agriculture européenne va être confrontée dans les prochaines années à des échéances capitales :

- l'élargissement de l'Union européenne aux dix pays d'Europe centrale et orientale ;
- l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations multilatérales le 1er janvier 2000 ;
- un nouveau cadre financier communautaire.

Ces échéances inéluctables, **il faut les préparer et non les subir**. Aussi est-il nécessaire d'adapter la politique agricole commune pour conserver des marges de manoeuvre pour le futur, tout en maintenant les régulations indispensables à l'emploi, aux revenus et à l'environnement.

Dans les orientations qu'elle fixe pour la politique agricole commune dans son « Agenda 2000 », la Commission européenne confirme le choix politique retenu dans le document sur la stratégie en matière agricole présenté au conseil européen de Madrid de décembre 1995⁽³²⁾. Elle propose d'**approfondir la réforme de 1992** en programmant une nouvelle baisse des prix des produits agricoles et en continuant à réorienter vers les paiements directs, l'effort précédemment accompli en faveur du soutien des prix tout en poursuivant dans la voie du découplage des aides.

Dans ses grandes lignes, la réforme de la politique agricole commune présentée par la Commission se résume à une baisse des prix dans les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et du lait, à l'instauration de compensations partielles que les Etats membres auront la possibilité de moduler et à la prise en charge par le Fonds européen de

⁽³²⁾ Cf. « Etudes sur les différentes stratégies pouvant être suivies pour développer les relations entre l'Union européenne et les pays associés dans le domaine de l'agriculture, dans la perspective de l'adhésion de ses futurs pays » (document de stratégie agricole), communication (C.S.E. (95) du 29 novembre 1995).

soutien des marchés (FEOGA-garantie) d'une partie des aides structurelles aux régions à dominante rurale.

D'abord, s'il semble que la voie de l'approfondissement de la réforme de 1992 constitue sans doute la seule réponse aux défis auxquels sera confrontée la politique agricole commune, il est certain que l'on ne saurait s'engager dans une logique d'abandon du soutien des prix agricoles sur le marché communautaire au profit d'aides directes au revenu - ce qui à terme équivaut bien au démantèlement de la politique agricole commune telle qu'elle a été conçue à son origine - sans un examen approfondi des conséquences d'une telle orientation, de ses avantages comme de ses coûts et sans un débat préalable. Par ailleurs, on peut regretter que le projet de la Commission européenne rejette d'emblée toute proposition nouvelle dès lors qu'elle ne s'inscrit pas dans son schéma général. On peut s'étonner de cette volonté de contraindre la discussion du Conseil, mais il est vraisemblable qu'il en sera ainsi, comme le débat de 1992 l'a montré : les intérêts à Quinze sont déjà si divergents que les Etats membres siégeant au Conseil ne peuvent modifier que sur des aspects secondaires la proposition de la Commission « calibrée » dès l'origine pour recueillir l'adhésion d'une majorité. Ce qui, une fois encore, souligne l'urgente nécessité de réfléchir au processus de décision à vingt et plus...

Ensuite, on peut se demander si la liste des objectifs assignés à l'agriculture par la Commission européenne n'est pas réductrice : ni **l'indépendance de l'approvisionnement** de l'Union européenne ni **la présence de la production européenne sur le marché mondial ne sont expressément citées**. L'Union serait-elle appelée à s'approvisionner sur le marché mondial et à renoncer à ses exportations agricoles ? L'objectif de compétitivité est aussi flou qu'évident et ne peut tout résumer. On peut par ailleurs s'interroger sur le lien entre les objectifs cités et les orientations concrètes qui sont proposées, nombre d'objectifs n'étant pas traduits dans les propositions.

Enfin, la Commission européenne a donné à plusieurs reprises l'impression de se soucier avant tout de préparer les futures négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce plutôt que de tenter de répondre à des difficultés internes de la politique agricole commune. En rapprochant les prix communautaires des prix mondiaux, elle espère en tout cas permettre aux agriculteurs communautaires d'exporter sans restitutions pour ne pas avoir à défendre cet instrument lors des futures négociations. **Cette stratégie, si elle présente des attraits, mérite toutefois un débat.**

Premièrement, on peut s'interroger sur l'opportunité d'afficher une série de concessions avant même que la négociation dans le cadre de

l'O.M.C. ne soit engagée. On a pu reprocher à la Commission européenne de trancher seule la question de savoir s'il est préférable de réformer la politique agricole commune avant d'ouvrir la négociation ou de procéder de façon inverse alors qu'il s'agit d'une question de nature politique de première importance.

Ensuite, on ne peut pas exclure que la réforme proposée par la Commission ne satisfasse pas nos partenaires lors des futures négociations commerciales et que ceux-ci exigent d'autres concessions. En tout cas, personne ne peut garantir qu'ils ne mettront pas en cause les aides directes versées aux agriculteurs dans le cadre de cette nouvelle politique agricole commune.

Enfin, la baisse des prix proposée dans le secteur des céréales permettrait de les rapprocher des prix mondiaux, mais elle serait insuffisante dans les autres secteurs. Il est impossible à court terme de ramener les prix du lait ou de la viande communautaires au niveau des prix australiens ou néo-zélandais qui certes, ne sont pas les prix mondiaux, dans des secteurs où il n'existe pas de véritable marché mondial, mais sont les prix les plus bas constatés dans les échanges. Ainsi, sauf à abandonner toute stratégie exportatrice, il faudra certainement **maintenir et défendre dans le cadre des futures négociations multilatérales les instruments de protection aux frontières de l'Union et les restitutions.**

Voilà pour les réflexions générales que peuvent inspirer les orientations retenues par la Commission européenne. Il convient maintenant de procéder à l'examen plus détaillé du projet de réforme de la PAC. Trois secteurs sont donc concernés par le projet de la Commission européenne : les cultures arables, la viande bovine et le lait. Après l'examen des propositions de réforme des organisations de marché (I), seront évoquées les suggestions faites par la Commission pour modifier la politique agro-structurelle (II), la question de l'élargissement (III) et celle du financement de la politique agricole commune (IV).

I. LA REFORME DES ORGANISATIONS COMMUNES DE MARCHES

A. Cultures arables : une logique acceptable pour les céréales

Dans le document de travail qu'elle a communiqué le 22 avril dernier aux ministres de l'agriculture sur les perspectives à long terme des marchés des céréales, de la viande et du lait, qui a servi à établir les propositions contenues dans « Agenda 2000 », la Commission a estimé qu'au terme de la campagne 2005/2006, l'Union européenne (à quinze) disposerait d'un stock de céréales de 79,33 millions de tonnes, contre 29,68 millions de tonnes prévus pour 1997/1998 et que les stocks d'intervention pourraient s'établir à quelque 57,8 millions de tonnes contre 10,67 en 1997/1998⁽³³⁾. Elle a jugé en outre que le marché mondial de céréales allait se développer et les prix rester relativement fermes mais inférieurs aux prix européens. Elle considère que ce n'est qu'avec des taux de jachère très élevés (supérieurs à 20 %) que l'Union européenne pourra réagir à la formation de nouveaux excédents de céréales. En ce qui concerne les oléagineux, elle pense que l'Union continuera d'accuser un déficit commercial important.

Tenant compte de ces perspectives, la Commission européenne propose une série de mesures censées permettre à la fois « *d'éviter le recours systématique aux subventions à l'exportation, de renforcer la compétitivité des céréales sur le marché intérieur, de faire face aux contraintes découlant du cycle de l'Uruguay dans le domaine des oléagineux et, enfin et surtout, de simplifier considérablement les choses* »⁽³⁴⁾. Ces mesures conduiraient à **une baisse du prix d'intervention de 20 % compensée seulement à hauteur de 50 %** pour des raisons budgétaires et pour tenir compte des gains de productivité et des risques de surcompensation.

Dans le détail, la Commission propose de :

- ramener d'un seul coup, en l'an 2000, le prix d'intervention des céréales à un niveau de sécurité de 95,35 écus/tonne contre 119,19 écus/tonne actuellement ;

⁽³³⁾ Ces calculs ont été effectués avec les hypothèses suivantes : jachère à 17,5 % à partir de la campagne 1998/1999 et rendement augmentant en moyenne de 0,8 à 0,9 q/ha par an.

⁽³⁴⁾ « Agenda 2000 », page 31.

- instaurer une aide à la superficie, non liée au type de culture, de 66 écus/tonne (à multiplier par les rendements régionaux de référence dans le cadre de la réforme de 1992) ;

- fixer à 0 % le taux de référence de mise en jachère obligatoire, maintenir la possibilité de mise en jachère volontaire et supprimer le gel extraordinaire des terres, faire bénéficier les superficies soumises au gel des terres d'une aide spécifique non liée à la culture ;

- instaurer une aide complémentaire de 6,5 écus/tonne pour les protéagineux afin de sauvegarder leur compétitivité par rapport aux céréales ; pour le blé dur, les suppléments actuels seraient maintenus.

La Commission propose d'exclure du régime les céréales à ensiler, c'est-à-dire essentiellement le maïs. Les incidences de cette mesure, classée sous le chapitre des grandes cultures, se feront plutôt sentir dans le secteur de l'élevage. Elles seront donc évoquées dans les chapitres suivants.

Pour permettre à l'Union européenne de continuer à exporter, compte tenu des contraintes issues des accords de Marrakech et du caractère inacceptable d'un taux de jachère élevé, la stratégie consistant à rapprocher le prix des céréales européennes du prix mondial semble se justifier, d'autant que l'effort pour ce faire est moindre comparé aux autres secteurs. Lors de son dernier congrès, les 17 et 18 juin derniers à Dijon, l'Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB) s'est d'ailleurs prononcée pour cette orientation. Il n'en demeure pas moins que les mesures proposées par la Commission européenne soulèvent quelques interrogations.

D'abord, on peut s'interroger sur l'importance de la baisse proposée qui est égale à 20% du prix d'intervention. Celle-ci ramènerait, semble-t-il, le prix du blé européen à un niveau inférieur à celui du prix mondial. Selon les chiffres de l'AGPB, une baisse de 10% serait suffisante. **Il faudra donc étudier produit par produit le montant de la baisse adapté.**

Ensuite, et surtout, le traitement réservé par la Commission européenne aux oléagineux appelle les plus grandes réserves. La Commission propose d'aligner le régime d'aides aux oléagineux sur celui des céréales. Il s'agit de tenir compte de la contrainte de surface issue de l'accord de Blair House du 20 novembre 1992 : la Communauté s'est en effet engagée à limiter les surfaces plantées en oléagineux – protéagineux à 5,128 millions d'hectares, étant entendu que 10 % de ces surfaces doivent rester en jachère. Toutefois, les mesures proposées par la Commission européenne risquent de compromettre gravement la pérennité de ces

cultures et l'on peut se demander si tout cela est bien conforme aux intérêts de l'Union européenne⁽³⁵⁾.

B. Viande bovine : des propositions déséquilibrées

S'agissant du secteur de l'élevage, les réactions ont été dans l'ensemble très hostiles en France. Les mesures proposées par la Commission européenne apparaissent extrêmement déséquilibrées : elles risquent d'encourager la production intensive issue du troupeau laitier et pénaliseront la production extensive pratiquée dans le grand bassin allaitant français, ce qui semble contraire aux objectifs proclamés d'occupation harmonieuse du territoire et de rééquilibrage des revenus. **Elles ne semblent pas, en tout état de cause, de nature à répondre à la grave crise que connaît le marché de la viande bovine à l'heure actuelle.**

La Commission européenne estime que les mesures prises pour combattre les conséquences de la crise liée au développement de l'épizootie de l'encéphalopathie spongiforme bovine, qui n'a fait qu'accentuer la dépression que connaît le secteur de la viande bovine, devraient se conjuguer avec une régression cyclique de la production jusqu'à l'an 2000 pour provoquer une diminution des stocks. Ensuite, l'augmentation des stocks d'intervention devrait reprendre et ils pourraient atteindre 1,5 million de tonnes en 2005.

Afin de mieux réguler le secteur de la viande bovine, la Commission propose une **baisse graduelle du prix de soutien effectif de 30 %** : il serait ainsi ramené de 2 870 à 1 950 écus/tonne entre 2000 et 2002. On notera que la Commission emploie l'expression d'« *aide effective au marché* » et non de « *prix d'intervention* ». En effet, l'intervention est supprimée.

La stabilisation des prix de marché au niveau du prix de soutien devrait être obtenue grâce à des mesures de protection aux frontières, des mesures touchant l'exportation et l'introduction d'un régime de stockage privé similaire à celui en vigueur dans le secteur de la viande porcine.

La baisse des prix serait compensée à hauteur de 80% par une augmentation graduelle des primes existantes : la prime à la vache allaitante passerait de 145 à 215 écus par tête, la prime spéciale aux jeunes bovins mâles de 135 à 368 écus par tête pour les taurillons et de 109 à

⁽³⁵⁾ Cf. J.C. Sabin, « *L'Europe saura-t-elle éviter un "Munich agricole"* », le Monde, 18 juillet 1997.

232 écus par tête pour les boeufs (versée en deux fois). Une prime à la vache laitière de 70 écus par tête serait instaurée.

Enfin, les différents mécanismes régissant les aides par tête et favorisant l'extensification de la production, qu'il s'agisse du facteur de densité ou des plafonds individuels et régionaux, seraient adaptés pour tenir compte de la fin du régime du maïs ensilé. Parallèlement, la Commission européenne annonce qu'elle va étudier comment renforcer l'efficacité des incitations à l'extensification de la production « *en relation avec les objectifs environnementaux, sans changement important du niveau global de soutien* »⁽³⁶⁾.

On peut se demander si une stratégie de baisse des prix et d'alignement sur le niveau mondial est justifiée dans le secteur de la viande bovine. **Il faut en effet tenir compte du coût des spécificités du modèle européen d'élevage** par rapport aux autres pays producteurs (refus d'utilisation des activateurs de croissance, structures de production familiales) et des caractéristiques propres de la viande produite. La baisse des prix proposée ne permettra pas à l'Union européenne d'exporter sans restitutions sur le marché mondial, les prix des principaux producteurs étant inférieurs au seuil qui est visé par la Commission européenne. Le marché est constitué de « niches » et l'appréhender dans sa globalité est difficile.

Par ailleurs, il faut souligner que la production communautaire est destinée à 90 % au marché intérieur et l'alignement sur le marché mondial ne viserait au plus que 5 % de la production communautaire compte tenu du volume d'exportation avec subventions autorisé⁽³⁷⁾.

Enfin sur le plan interne, il n'est pas sûr que la baisse des prix à la production permette d'augmenter la consommation de viande bovine. En effet, plusieurs études⁽³⁸⁾ ont montré que la filière ne répercute pas la baisse des prix à la production sur les prix de détail et que le prix n'est pas le seul facteur déterminant. La politique de traçabilité et d'identification du produit, ainsi que l'organisation et la transparence de la filière sont des éléments importants pour encourager la consommation. On constate d'ailleurs que depuis le début de la crise de la vache folle, les consommateurs préfèrent se tourner vers la viande bovine de meilleure

⁽³⁶⁾ « Agenda 2000 », page 33.

⁽³⁷⁾ Il est vrai que, jusqu'à présent, la suppression des subventions a concerné les pays dans lesquels l'Union européenne est bien implantée et il faudra, à l'avenir, réduire les subventions pour les exportations à destination de clients moins assurés.

⁽³⁸⁾ Cf. l'étude de l'INRA, Cahiers d'économie et de sociologie rurale, n° 22, mars 1992, pages 37 à 51, et l'étude de l'OFCE, « *La formation des prix dans les filières de la viande bovine et des fruits et légumes* », 1997.

qualité et plus chère. Reste que la baisse du prix des céréales, si elle était adoptée, aurait pour effet de diminuer le prix des viandes blanches et accentuerait leur avantage comparatif.

Si l'hypothèse d'une baisse des prix devait être retenue, tant les instruments prévus pour soutenir le marché que les modalités de la compensation envisagées par la Commission européenne soulèvent des interrogations.

La Commission prévoit **la suppression de l'intervention publique**, le soutien des prix devant reposer essentiellement sur un régime de stockage privé similaire à celui existant pour la viande porcine. On peut se demander si un tel système est bien adapté au secteur la viande bovine. En effet, la durée du cycle de production est bien plus longue dans ce secteur que dans celui de la viande porcine ; en conséquence, la durée de stockage privé nécessaire pour réguler le marché de la viande bovine sera *a priori* supérieure et risque de ne pas être viable pour les producteurs. Par ailleurs, le secteur de la viande porcine présente une plus grande unité que celui de la viande bovine, ce qui renforce l'efficacité du mécanisme de stockage privé. Dès lors, à défaut d'intervention publique, on peut craindre que rien ne permette de garantir un soutien efficace des prix de la viande bovine.

Par ailleurs, on peut se demander si la baisse des prix proposée par la Commission européenne se répercutera au sein la filière et sur les modalités de la compensation prévue. En principe, la baisse des prix afférente aux animaux gras est amplifiée pour les animaux maigres (de 10%). **L'activité des naisseurs, et donc le bassin allaitant, risquent ainsi d'être plus affectés par la baisse des prix proposée que celle des engraisseurs.** De plus, il faut tenir compte du fait que les animaux du troupeau allaitant sont d'un poids moyen plus élevé et sont donc susceptibles d'enregistrer des pertes plus lourdes avec la baisse des prix.

Ensuite, il faut prendre en considération l'effet des augmentations prévues pour les primes. La prime à la vache allaitante ne serait augmentée que de 50% alors que la prime spéciale connaîtrait une hausse de plus de 100%. La logique de ces augmentations n'est pas évidente. En particulier, l'accès à la prime au bovin mâle risque de devenir l'objet de tensions entre les éleveurs. Les élevages naisseurs pourront être tentés de conserver plus longtemps leurs animaux pour toucher la prime : un clivage risque de s'établir entre ceux qui en auront la possibilité et les autres.

La filière de l'engraissement, qui subira l'effet de la suppression de la prime au maïs ensilé, risque, si elle perd une partie des primes spéciales, soit de disparaître, soit de provoquer une forte baisse du prix des animaux maigres. Ainsi, il est à craindre, d'une façon générale, que **les mesures**

proposées par la Commission européenne affectent davantage la situation des éleveurs les plus fragiles, et en particulier ceux du bassin allaitant français et nuisent aux objectifs d'aménagement du territoire. Selon les premières estimations fournies par la Fédération nationale bovine, pour les principaux systèmes de production de viande bovine spécialisée, la baisse de l'excédent brut d'exploitation se situerait entre 20 et 50%.

En définitive, on peut se demander si le projet de la Commission européenne est adapté à la crise que connaît le secteur de la viande bovine et la question de l'instauration d'une véritable politique de régulation de l'offre permettant d'assurer une certaine stabilité du marché reste posée. La Commission européenne écarte toute mesure de gestion de l'offre, qu'il s'agisse des quotas limitant le nombre d'animaux ou des quotas de production en raison de leur complexité. La Fédération nationale bovine s'est prononcée pour la mise en place d'un quota individuel en cheptel allaitant. Sans pencher en faveur de cette orientation, le Rapporteur estime qu'elle mériterait au moins une étude plus approfondie. D'une façon générale, **les solutions alternatives à une maîtrise par la baisse des prix devraient, dans ce secteur particulièrement sensible, être envisagées plus sérieusement.**

Les propositions faites pour développer des pratiques moins intensives de production et des produits de meilleure qualité, comme la substitution d'une prime de base à l'hectare d'herbage aux différentes primes à l'élevage bovin évoquée par le rapport d'orientation du conseil d'administration de la FNSEA présenté lors du 51ème congrès fédéral de l'organisation en mars 1997⁽³⁹⁾ et par le groupe RPR du Sénat dans son étude de mars 1997⁽⁴⁰⁾, méritent un examen. Il est difficile de se prononcer en faveur d'une meilleure maîtrise de la viande bovine, d'une amélioration de l'occupation de l'espace et de pratiques plus respectueuses de l'environnement sans étudier les avantages d'une aide prenant en compte les surfaces fourragères. A cet égard, on peut souhaiter la reconduction de la prime à l'herbe, dispositif qui vient à échéance à la fin de l'année.

En tout état de cause, il convient de rappeler que toute réforme de l'organisation du marché de la viande bovine doit apporter des réponses au problème de la qualité de la viande et de son contrôle et à la relation de cette production avec l'occupation rationnelle de l'espace.

⁽³⁹⁾ Cf. « *Des agriculteurs acteurs, un projet de société, une volonté européenne affirmée* », rapport d'orientation présenté au nom du conseil d'administration par M. Dominique Chardon, secrétaire général de la FNSEA.

⁽⁴⁰⁾ Cf. « *Pour une réforme de la politique de l'élevage bovin* », Groupe RPR du Sénat, mars 1997.

C. Secteur laitier : des demi-mesures

Pour la principale production agricole communautaire, la Commission ne soumet que des demi-mesures. Elle propose en effet de proroger le régime des quotas jusqu'en 2006, de rendre l'organisation commune de marché plus flexible et plus simple, de réduire progressivement les prix de soutien, en moyenne de 10 % au total sur l'ensemble de la période (6 ans), et d'instaurer pour les vaches laitières un nouveau paiement annuel de 145 écus, ce qui, compte tenu du nouveau paiement introduit pour les vaches laitières au titre du régime de la viande bovine, porterait la prime totale pour une vache laitière à 215 écus, soit autant que la prime à la vache allaitante.

Les propositions de la Commission européenne semblent être dictées par la prise en compte de trois éléments, qui rendraient inéluctables la baisse des prix des produits laitiers :

- l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale ;
- la réforme de l'OCM viande bovine qui serait l'occasion d'une harmonisation des différentes organisations de marché ;
- les conséquences de l'accord de Marrakech.

Ainsi la filière laitière se voit-elle appliquer un schéma de baisse des prix compensée par l'instauration d'une prime à la vache laitière, alors que d'autres propositions alternatives de gestions des quotas laitiers ont été évoquées par les professionnels. Lors de la réunion informelle des ministres européens de l'agriculture qui s'est tenue à Middelburg aux Pays-Bas du 25 au 27 mai 1997, les Etats membres s'étaient divisés entre trois options pour réformer le secteur laitier : le démantèlement progressif de l'organisation commune de marché, l'instauration d'un système de double quota sur le modèle du sucre et le maintien du *statu quo*. En France, l'interprofession laitière s'est déclarée favorable à l'instauration d'un système de double quota. Celui-ci a été rejeté par la Commission européenne principalement en raison d'une prétendue incompatibilité avec les engagements pris à Marrakech. **On peut penser qu'un débat pourrait au moins être engagé sur ce point.**

La Commission européenne se flatte d'avoir adopté une voie médiane, mais ses propositions risquent de perdre toute logique. En effet, la baisse des prix proposée risque d'être insuffisante pour affronter les marchés mondiaux et permettre l'écoulement des produits aidés. Cette proposition est coûteuse (2,1 milliards d'écus) et l'on peut se demander

s'il est utile de se lancer dans une telle orientation alors qu'il n'est pas prévu de déséquilibres majeurs dans le secteur laitier à moyen terme.

L'instauration d'une prime à la vache laitière de 70 écus auxquels serait ajoutée une aide annuelle ajustée au rendement moyen d'un montant de 145 écus laisse perplexe. Même s'il est prévu un ajustement en fonction du rendement⁽⁴¹⁾, elle risque de conduire à l'augmentation du troupeau laitier et paraît en parfaite contradiction avec la nécessité de maîtriser l'offre de viande rouge et la volonté de renforcer la compétitivité de la production laitière.

La disparition de la prime au maïs ensilé qui affectera tant les producteurs de lait que les ateliers d'engraissement paraît être une bonne idée. Cette prime est dénoncée car elle bénéficie à l'élevage intensif. Toutefois, sa suppression se heurtera au problème du contrôle de la destination du maïs. Par ailleurs, il est possible que la filière de l'engraissement répercute l'augmentation des coûts qu'elle subira sur les élevages naisseurs, même si la réforme proposée dans le secteur des céréales devrait conduire à une baisse de leur prix.

Au total, les propositions de la Commission dans le secteur semblent devoir être sérieusement revues en fonction d'un parti-pris clair et cohérent qui fait aujourd'hui défaut.

D. Différenciation et plafonnement des aides directes : des modalités imprécises

La Commission européenne annonce une proposition instaurant un plafonnement pour toutes les aides directes au revenu accordées dans le cadre des organisations communes de marché. Les Etats membres seraient autorisés à appliquer des critères de différenciation conformément à des règles arrêtées en commun.

La Commission est donc prête à mettre en œuvre la subsidiarité sur ce sujet politiquement sensible. Tant le principe que les modalités du plafonnement des aides devront faire l'objet d'importants débats. L'application d'un plafonnement apparaît complexe et d'autres solutions pourraient être étudiées pour concentrer les aides sur ceux qui en ont le plus besoin.

⁽⁴¹⁾ Devant les experts des Quinze, M. Guy Legras, le directeur général de D.G. VI de la Commission européenne, a expliqué que le calcul des droits pour la prime à la vache laitière de 145 écus/tête proposé dans « Agenda 2000 » serait ajusté selon le rendement laitier de chaque Etat membre en divisant le quota national par le rendement moyen communautaire.

Si, dans son document, la Commission ne donne pas de précisions sur les modalités du plafonnement, le Président de la Commission européenne, M. Jacques Santer, a évoqué, dans son intervention du 16 juillet 1997 devant le Parlement européen à Strasbourg, un **plafonnement des aides par exploitation**. Si tel est le cas, il faudra éviter l'augmentation artificielle du nombre d'exploitations par division des exploitations existantes.

Dans son document de travail sur « Agenda 2000 »⁽⁴²⁾, la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen propose, dans un souci d'aménagement du territoire, de substituer le principe du plafonnement des aides par exploitation au **plafonnement des aides par actif**. La prise en compte du nombre des actifs dans les modalités du plafonnement, si son principe devait être maintenu, semble une idée intéressante. Il faudra veiller par ailleurs à ce que l'application du principe de subsidiarité, qui est souhaitable, ne conduise pas à de trop grandes disparités entre les Etats, afin d'éviter les distorsions de concurrence, voire une renationalisation de fait de la PAC.

*
* *

Telles sont donc les orientations de la Commission européenne pour la réforme des marchés, orientations qui vont parfois dans le bon sens, mais qui **ne peuvent être acceptées en l'état**. Il ne s'agit pas de rejeter en bloc ce que propose la Commission européenne, mais il serait souhaitable d'adopter une démarche pragmatique : au lieu d'appliquer la même logique à chaque organisation de marché, **il faut trouver pour chaque secteur la solution préférable** compte tenu de ses spécificités de plus en plus marquées, indépendamment des solutions proposées ou retenues pour les autres secteurs.

Les grandes cultures, les secteurs laitier et de l'élevage bovin ne seront pas les seuls domaines à être réformés d'ici l'an 2000. La Commission européenne devrait présenter ultérieurement des propositions de réforme dans le secteur du tabac et de l'huile d'olive sur la base des rapports qu'elle a établis et soumis aux Etats membres. En ce qui concerne les fruits et les légumes, la Commission européenne entend suivre de très

⁽⁴²⁾ Cf. document de travail sur « Agenda 2000 » (COM(97)2000).

près la mise en oeuvre de la réforme décidée par le Conseil en juillet 1996, réforme qui avait fait l'objet d'un rapport d'information et d'une proposition de résolution de la Délégation sous la précédente législature⁽⁴³⁾. Enfin, l'organisation commune viti-vinicole, pour laquelle une proposition de réforme est en instance depuis 1994, devrait faire l'objet de la part de la Commission européenne d'une nouvelle proposition.

Mais, à côté de la réforme des organisations communes de marché, la Commission propose aussi des mesures dans le cadre de la politique agro-structurelle.

⁽⁴³⁾ Cf. rapport d'information (n° 2645) de la Délégation « *Fruits et légumes : reconquérir le marché* » et résolution (T.A. n° 522) adoptée le 24 avril 1996.

II. LA POLITIQUE AGRO-STRUCTURELLE : DES PROPOSITIONS FLOUES

A. La politique rurale

S'agissant de la politique de développement rural, la Commission européenne propose la réorganisation des instruments actuellement disponibles. Ses propositions ont été évoquées lors du Conseil agricole des 22 et 23 septembre dernier : elles ont suscité d'importantes réserves et ont fait apparaître de nombreuses divergences d'appréciation entre les Etats membres, **la majorité d'entre eux récusant le lien établi entre politique des structures et politiques des marchés.**

Selon les propositions de la Commission européenne, les mesures existantes d'accompagnement de la PAC, financées par le FEOGA-section garantie (programme agro-environnemental, afforestation, préretraites) seraient complétées par le programme en faveur des zones défavorisées. La mise en oeuvre de toutes ces mesures serait horizontale et décentralisée.

L'approche actuellement adoptée en matière de programmes intégrés de développement serait maintenue dans les zones rurales situées dans les régions éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels.

Dans les zones rurales éligibles au nouvel objectif 2 des fonds structurels, les mesures relevant des anciens objectifs 5a et 5b devraient être financées par le FEOGA-section garantie, en tant que mesures d'accompagnement. Ces mesures seraient appliquées conjointement par le FEDER et par le F.S.E. dans le cadre du même programme.

Dans toutes les zones rurales extérieures aux régions d'objectif 1, les politiques rurales destinées à accompagner et à compléter les politiques de marché seraient financées par le FEOGA-section garantie.

Dans ce contexte, la politique rurale engloberait tous les types de mesures en faveur de l'adaptation structurelle et du développement rural, mesures actuellement cofinancées par le FEOGA-section orientation. Sa mise en oeuvre serait horizontale et décentralisée, à l'initiative des Etats membres.

Au-delà du transfert de charge du FEOGA-orientation au FEOGA-garantie, il est difficile d'évaluer l'impact des mesures proposées. La Commission ne précise pas la façon dont seront déterminés concrètement les programmes et sélectionnées les actions. **Un certain flou entoure d'ailleurs la nature des actions envisagées.** Certaines, désormais financées par le FEOGA-section garantie, pourraient intervenir en dehors des exploitations agricoles, voire en dehors du monde agricole lui-même : c'est une innovation importante sur laquelle la Commission devrait être plus explicite.

En terme de gestion, les règles de programmation qui seront retenues, ainsi que la répartition des dotations financières qui pourra être effectuée entre Etats membres, ne sont pas définies. La Commission européenne propose l'intervention d'instruments financiers différents qui mettent en oeuvre des taux de cofinancement variables selon les régions concernées. Un risque de distorsion de concurrence pouvant entraîner des délocalisations existe ainsi. Enfin, la question de la continuité des actions pour les régions relevant aujourd'hui des objectifs 1 et 5b se pose.

Sur la question de la prise en charge par le FEOGA-garantie, à l'intérieur de la ligne directrice agricole, d'une partie importante du financement communautaire des actions de développement rural, les avis peuvent être partagés. Certains Etats ont pu, lors du Conseil agricole des 22 et 23 septembre 1997, estimer qu'il était préférable de maintenir une distinction nette entre les crédits réservés aux marchés et ceux destinés aux structures. On fera observer que depuis plusieurs années, la ligne de partage entre les dépenses relevant des deux sections du FEOGA est quelque peu brouillée et le rattachement d'une dépense à une section plutôt qu'à une autre, donne l'impression d'avoir perdu tout fondement rationnel. Il n'en demeure pas moins que le transfert que la Commission veut opérer traduit une inflexion du contenu de la rubrique agricole sur laquelle on peut s'interroger

Sur le terrain du droit budgétaire, cela revient, on l'a vu, à **introduire sous la ligne directrice agricole des dépenses jusque là non obligatoires** et conduit à brouiller la distinction entre les deux types de dépenses. Soit les dépenses non obligatoires ainsi transférées seront requalifiées en dépenses obligatoires, soit elles garderont leur qualification actuelle et le Parlement européen sera amené à se pencher sur les dépenses figurant sous la ligne directrice agricole, ce qui pourrait conduire à des arbitrages difficiles entre sa position et celle du Conseil.

Enfin, l'augmentation des dépenses financées sous la ligne directrice agricole suscite la remarque suivante : les crédits du FEOGA-garantie (soutien des marchés) sont régulièrement sous-utilisés. S'ils étaient mis à contribution pour financer des mesures d'ordre structurel intéressant le milieu agricole, ils risqueraient moins d'être réduits de façon arbitraire par la suite.

B. Politique agro-environnementale

La Commission européenne propose de renforcer les instruments agro-environnementaux. Afin de mieux intégrer l'environnement dans les organisations communes de marché, elle va présenter une proposition autorisant les Etats membres à conditionner le versement des paiements directs au respect des dispositions environnementales. De plus des mesures agro-environnementales ciblées devraient être encouragées par l'octroi de moyens financiers accrus. Là encore, il faudra obtenir des précisions sur les intentions de la Commission.

III. LA PREPARATION DE L'ELARGISSEMENT EN MATIERE AGRICOLE : UN PROJET DONT LA VIABILITE EST INCERTAINE

S'agissant de la préparation de l'élargissement de l'Union européenne, **on peut se demander si le projet de la Commission européenne en matière agricole est viable**. Celui-ci prévoit, en effet, des conditions que les futurs membres auront du mal à accepter. Le Rapporteur a eu l'occasion de faire à la Commission européenne trois recommandations principales afin que l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale soit facilité en matière agricole⁽⁴⁴⁾. Elles restent d'actualité.

Les développements principaux sur la politique agricole commune ne mentionnent pratiquement pas la question de l'élargissement, ce qui peut traduire la volonté de la Commission européenne de ne pas faire apparaître un lien de causalité directe entre ses propositions de réforme de la PAC et la perspective de l'élargissement. On peut regretter que la partie relative aux avis de la Commission européenne sur les pays candidats ne s'attarde guère sur les conditions du secteur agricole. La Commission s'est par ailleurs bornée à actualiser dans ses avis les éléments des communications établies en 1995. Enfin la diversité des situations des pays candidats n'apparaît que de façon atténuée dans les avis de la Commission. Or, les problèmes agricoles qui devront être traités dans la négociation sont très différents selon les PECO.

Le lien entre la politique agricole commune et l'élargissement est fait au sein de l'étude d'impact (deuxième partie) et dans le nouveau cadre financier (troisième partie). La Commission estime, en retenant l'hypothèse d'une politique agricole commune réformée selon ses propositions, que les différences de prix entre les futurs adhérents et les Quinze pourraient avoir disparu à la date de l'adhésion, pour les grandes cultures et la viande bovine, mais qu'un écart de 20 à 30% persisterait pour le lait, le sucre ou les fruits et légumes. Les estimations fournies par la Commission européenne ont été contestées, il serait utile de les préciser, de les confronter aux travaux des Etats membres pour parvenir, au moins, à des données communes.

⁽⁴⁴⁾ Cf. Rapport à la Commission européenne sur « *les relations entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire* », écrit en collaboration avec M. Van Stolk, 15 juin 1995.

En conséquence de ses analyses, la Commission propose d'envisager des **périodes de transition de durées non précisées, variables selon les pays, pour amortir les chocs de l'alignement des prix et des ouvertures de marché**. Au cours de ces périodes, **elle exclut des aides au revenu dont bénéficient les agriculteurs de l'Union européenne les Etats adhérents et prévoit de leur accorder seulement des aides structurelles** pour les exploitations et les industries de transformation.

Ainsi, en matière agricole, la Commission européenne ne préconise pas une adhésion avec reprise simultanée de tout l'acquis communautaire comme ce fut le cas pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, en 1995. Elle choisit une stratégie d'adhésion proche de celle qui a été appliquée à la Grèce en 1981, puis à l'Espagne et au Portugal en 1986. **On peut estimer ce choix plus raisonnable**⁽⁴⁵⁾. De nombreuses questions demeurent cependant sur les modalités de l'intégration des acquis communautaires durant la période de pré-adhésion et pendant la période transitoire.

On ne sait pas, par exemple, si la Commission envisage la mise en place de montants compensatoires adhésion (M.C.A.) et de mécanismes complémentaires aux échanges (M.C.E.). Dans son « *Etude sur les différentes stratégies pouvant être suivies pour développer les relations entre l'Union européenne et les pays associés dans le domaine de l'agriculture, dans la perspective de l'adhésion de ces futurs pays* » (document de stratégie agricole), communication (CSE (95) du 29 novembre 1995), elle se montrait hostile à l'instauration de tels mécanismes.

On peut s'interroger sur le caractère suffisant du montant des aides prévues en faveur des pays candidats. 500 millions d'écus par an en prix constants seront versés au titre du développement agricole à partir de l'an 2000 pendant la période de pré-adhésion, auxquels il faudra ajouter les crédits du programme Phare Agriculture. Ces dernières années, 10% de ce programme concernaient l'agriculture ; si un tel pourcentage était maintenu, cela conduirait à un montant de 150 millions par an. Ces sommes apparaissent relativement faibles. Après l'adhésion, le coût des mesures de soutien de marché pour les nouveaux pays adhérents passerait de 1,1 milliard d'écus en 2002, à 1,4 en 2006, tandis que les mesures spécifiques d'accompagnement rural passeraient de 1,5 milliard d'écus à 2,5. **En fin de période, en 2006, les nouveaux Etats ne percevront que 7 % des dépenses de la politique agricole commune, ce qui paraît**

⁽⁴⁵⁾ Dans ses études « *Propositions pour réussir l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale* », de 1996, et « *Agenda 2000 - Affirmer l'identité agricole européenne* », d'octobre 1997, la FNSEA se prononce en faveur de périodes de transition. Le COPA a fait de même dans son étude « *Stratégie pour l'adhésion à l'Union européenne des pays associés d'Europe centrale et orientale* ».

faible compte tenu du poids qu'ils auront dans l'agriculture européenne.

L'absence du versement des aides directes au revenu aux nouveaux adhérents pendant la période transitoire, voire après, suscite des interrogations. La Commission le justifie par le fait qu'il n'y a pas de raison de verser des aides destinées, en principe, à compenser une baisse des prix à des pays qui ne devraient pas connaître une baisse de leurs prix agricoles mais plutôt une hausse. Ce raisonnement a certes l'apparence de la logique, mais si les principaux soutiens à l'agriculture européenne passent désormais par les aides directes, **cela revient à priver ces Etats d'une part importante du bénéfice de la politique agricole commune.**

Ne serait-il pas paradoxal qu'ils trouvent pour le secteur agricole, plus d'avantages à la période de pré-adhésion qu'à l'adhésion elle-même ?

IV. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER EN MATIERE AGRICOLE : UNE LIGNE DIRECTRICE MAINTENUE DANS SON CALCUL MAIS MODIFIEE DANS SON CONTENU

S'agissant du nouveau cadre financier de la PAC pour les années 2000-2006, la Commission européenne prévoit le maintien du mode calcul de la ligne directrice agricole – ce dont il faut se réjouir –, mais elle modifie son contenu.

Le FEOGA-garantie devra financer les mesures d'intervention et les restitutions à l'exportation, les aides directes compensatoires ainsi que les mesures d'accompagnement existantes (2,8 milliards d'écus par an) et renforcées (1,9 à 2 milliards) pour les quinze Etats membres. Il devra supporter par ailleurs pour les pays candidats à l'adhésion, le coût de l'aide pré-adhésion (500 millions d'écus par an) destinée à la modernisation des exploitations et des circuits agro-alimentaires, ainsi que les dépenses liées à l'adhésion d'un premier groupe de pays (1,1 milliard à 1,4 au titre des OCM et 0,6 à 2,5 milliards pour les mesures d'accompagnement renforcées et pour les aides spécifiques à la modernisation poursuivant l'effort de pré-adhésion).

Aux prix 1997, **la ligne directrice agricole passerait de 43,3 milliards d'écus en 1999 à 44,1 milliards en 2000 et 50 milliards en 2006.** En prix courants, elle passerait de 45 milliards à 46,7 milliards et 59,2 milliards, les dépenses effectives devant, selon les projections, se situer à 44 milliards en 2000 et 54,5 milliards en 2006.

Evolution des dépenses agricoles (à prix courants)

(en milliards d'écus)

<i>Crédits pour engagement</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Ligne directrice (à prix courants) ⁽¹⁾	45,0	46,7	48,5	50,6	52,6	54,7	56,9	59,2
Dépenses agricoles (à prix courants)	-	44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
Communauté des Quinze								
PAC réformée	41,7	41,6	43,4	45,4	47,3	47,9	47,9	47,9
Nouvelles mesures d'accompagnement rural et mesures horizontales dans le domaine de la pêche	-	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Nouveaux Etats membres								
PAC (mesures de marché)	-	0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Mesures spécifiques d'accompagnement rural	-	0,0	0,0	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
Aide « pré-adhésion » ⁽²⁾	-	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Marge	-	2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	3,0	4,7

(1) hypothèse d'un déflateur de 2 % par an de 1999 à 2006.

Source : Commission européenne

(2) soit 500 millions à prix constants de 1997.

Le coût de la réforme de la politique commune agricole est estimé à 4 milliards d'écus sur la période. A la suite de la baisse des prix proposée, le coût des mesures d'intervention sur les marchés et des restitutions à l'exportation aurait diminué de 3,5 milliards d'écus dont 1,4 dans le secteur des céréales, 1,2 dans celui de la viande bovine et 0,9 dans le secteur laitier (et non de 3,7 milliards, comme indiqué dans le document). Les aides directes engendreraient une dépense supplémentaire de l'ordre de 8,7 milliards d'écus : 1,7 pour les céréales, 4,1 pour la viande bovine et 3 pour les produits laitiers, auxquels il convient de retrancher un milliard d'écus résultant de la suppression de la prime au maïs d'ensilage. Le transfert des actions structurelles s'élèverait à 14 milliards. Il faudra intégrer par la suite le coût des réformes annoncées dans le secteur de l'huile d'olive, du tabac et du vin.

Les orientations de réforme de la politique agricole commune, suggérées par la Commission européenne, méritent un examen approfondi et des éclaircissements sur certains points. Il est indispensable qu'une analyse précise des conséquences des mesures proposées sur le revenu des agriculteurs, l'emploi et les structures des exploitations soit établie.

Afin de se prononcer sur les propositions de la Commission, il faudra répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les objectifs que l'on entend assigner à l'agriculture européenne ? Par exemple, l'indépendance de l'approvisionnement de l'Union doit-elle être toujours recherchée ?

- Faut-il réformer la politique agricole commune avant l'ouverture d'un cycle de renégociation de l'accord sur l'agriculture dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ?

- La stratégie de baisse des prix est-elle applicable à tous les secteurs ?

- Qu'entend-on par actions de développement rural et comment doit-on les financer ?

- Comment peut-on enfin réussir à intégrer les agricultures des pays d'Europe centrale et orientale ? Quelles sont les modalités de l'assimilation de l'acquis communautaire ? Les aides prévues sont-elles suffisantes ?

QUATRIEME PARTIE :

LE DEFI DE L'ELARGISSEMENT

I. L'ANALYSE ET LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

A. L'impact de l'élargissement sur les politiques de l'Union européenne

1) L'action extérieure de l'Union

La Commission souligne l'impact géopolitique de l'élargissement, dans la mesure où il renforcera le poids de l'Union européenne dans le monde et aura un effet de **stabilisation du continent européen**, à condition de ne pas recréer plus à l'Est une nouvelle division et de développer des relations de confiance avec les nouveaux Etats indépendants, la Russie au premier chef.

Mais l'élargissement accroîtra aussi l'hétérogénéité des intérêts et des perceptions au sein de l'Union, tout en lui donnant de nouveaux voisins et en la rapprochant des zones critiques de l'Est et du Sud-Est de l'Europe. L'Union devra veiller particulièrement à ce que l'effort d'intégration des PECO ne l'absorbe au point d'affaiblir sa participation à une meilleure gestion des risques mondiaux ainsi qu'au développement des relations avec nos autres partenaires, en particulier ceux du pourtour méditerranéen, les nouveaux Etats indépendants et les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (A.C.P.) signataires de la Convention de Lomé.

L'élargissement aura également un impact institutionnel sur les relations entre l'Union européenne, l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) et l'OTAN, en rendant encore plus complexe la cohérence dans

la composition de ces institutions, ainsi que sur la capacité de décision de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

2) Les principales questions soulevées par l'élargissement

Décrivant **l'impact économique global de l'élargissement**, la Commission indique que ses bienfaits devraient résulter à la fois de l'expansion d'un marché unique passant de 370 à près de 500 millions de consommateurs, du processus global d'intégration et du renforcement de la position de l'Union sur les marchés mondiaux. Les candidats apporteront une main d'oeuvre qualifiée, voire hautement qualifiée, des ressources naturelles appréciables, l'atout de leur situation géographique pour les transports, l'acheminement de l'énergie et les communications, tandis que les grands investissements de modernisation stimuleront la demande et la compétitivité dans toute l'Union. L'intensification de la concurrence sur le marché du travail, par l'effet des mouvements migratoires et l'apparition de nouveaux concurrents, devrait contribuer à une modération salariale en Europe occidentale favorable à la création d'emplois dans un contexte de croissance accélérée.

Mais l'élargissement se traduira aussi par **d'importantes pressions en faveur d'ajustements sectoriels et régionaux**. L'accroissement de la pression concurrentielle dans un premier temps pourrait affecter des pans entiers de l'économie des pays candidats, en particulier les P.M.E., l'agriculture, la pêche, les services, l'audiovisuel, le système financier et la balance des paiements. Ces difficultés pourraient peser sur le marché de l'emploi au sein de l'Union et se répercuter sur les politiques communautaires si elles n'étaient pas traitées par des mesures appropriées avant l'adhésion, bien que dans de nombreux domaines, la faiblesse relative des économies des candidats limite le risque.

Les avantages économiques de l'élargissement pour l'Union et pour les pays candidats dépendront principalement des conditions de l'intégration des nouveaux membres dans le marché unique, ainsi que de la qualité des infrastructures et des réseaux de transport, de télécommunication et d'énergie.

Le document de la Commission s'en tient toutefois à des généralités de bon sens et il conviendrait de mettre à la disposition de toutes les parties prenantes au débat des informations et des études plus substantielles et plus précises si l'on veut éclairer sérieusement les choix à opérer.

En ce qui concerne **l'impact de l'élargissement sur les différentes politiques communautaires**, en dehors de la politique agricole commune, de la politique de cohésion et du nouveau cadre financier pour 2000 - 2006 qui font l'objet de développements séparés, **la Commission ne prévoit aucune difficulté majeure pour plusieurs d'entre elles**, même si une adaptation de la législation des nouveaux membres et des soutiens communautaires à l'amélioration des structures, ou même à leur restructuration, doivent être envisagés dans les secteurs concernés. Sont visées les politiques suivantes : consommateurs ; science, recherche et développement ; société de l'information ; culture, éducation, formation, jeunesse ; télécommunications ; petites et moyennes entreprises ; audiovisuel ; pêche.

Dans le **secteur-clé des transports**, où se posent essentiellement des problèmes d'investissement dans les infrastructures et le renouvellement des parcs, d'adaptation aux normes sociales, techniques et de sécurité ainsi que de répartition harmonieuse des modes de transport, la Commission **n'envisage pas de difficultés sérieuses**, à condition de mettre en oeuvre en temps voulu l'acquis communautaire, en particulier dans le domaine de la sécurité, et de renforcer les capacités des administrations publiques. On doit cependant s'interroger sur les motifs de cet optimisme quelque peu surprenant.

La Commission désigne cependant un certain nombre de domaines dans lesquels l'élargissement constitue un défi majeur, tant pour les candidats que pour l'Union.

→ **Mise en oeuvre du marché unique** : il est capital de mettre en oeuvre, sans attendre l'adhésion, l'intégralité des mesures du Livre blanc sur le marché intérieur, non seulement pour ne pas fausser les marchés ni nuire aux intérêts des consommateurs, mais aussi pour éviter la naissance de pressions protectionnistes après l'adhésion, susceptibles d'affecter le fonctionnement du marché intérieur dans son ensemble.

Parmi les domaines sensibles figurent la libre circulation des marchandises, la protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs, la fiscalité indirecte, l'application des réglementations en matière de sécurité, les aides d'Etat ainsi que la capacité des administrations à mettre en oeuvre l'acquis communautaire et à assurer la protection et le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. **La bonne administration des frontières extérieures est clairement considérée comme une condition préalable de toute adhésion.**

→ **Union économique et monétaire** : les nouveaux membres devront mettre en oeuvre l'acquis communautaire en ce domaine, au moins en

qualité de pays non participants à la monnaie unique. Soumis aux procédures de coordination des politiques économiques et aux règles de discipline budgétaire, à l'exception des sanctions, ils devront achever de libérer les mouvements de capitaux et conférer l'indépendance à leur banque centrale pour respecter l'objectif de stabilité des prix. Ils devront également adhérer au nouveau mécanisme de change liant leurs monnaies à l'euro afin de traiter leur politique de change comme un problème d'intérêt commun. En revanche, ils pourront mener leur propre politique monétaire et n'auront pas à transférer leurs réserves à la Banque centrale européenne ni à se conformer aux orientations et instructions de cette banque. Ils devront être en mesure d'éviter des distorsions de change perturbatrices sur la zone euro et le marché unique. Mais un arbitrage entre la stabilité des taux de change et celle des prix ne pourra être évité au cours du processus de rattrapage. Les économies en transition pourraient utilement ne pas mettre trop tôt l'accent sur des critères de convergence qui ne sont pas des critères d'adhésion. **Les perturbations devraient, en tout état de cause, rester limitées** en raison du faible poids des candidats, même si ne peut être exclu le risque de tensions politiques résultant de modifications importantes dans les parts de marché respectives des adhérents et des Quinze.

→ **Politique sociale** : la situation des candidats s'est beaucoup dégradée avec le processus de transition et les politiques en vigueur ne sont généralement pas adaptées aux conditions de l'économie de marché. Leur adaptation au modèle social européen exigera de gros efforts pour faire face aux graves problèmes de chômage et de santé publique auxquels ils seront confrontés et pour minimiser les conséquences d'un niveau de vie largement inférieur à la moyenne communautaire, du développement insuffisant de la formation professionnelle, de l'inefficacité des administrations publiques et de la transformation inachevée des systèmes de concertation sociale, du fait notamment de la réticence de certains gouvernements à accepter l'autonomie des partenaires sociaux, en particulier des syndicats. **L'Union ne pourrait accepter des stratégies de développement à long terme, fondées sur des avantages concurrentiels liés à l'observation de normes d'hygiène et de sécurité peu élevées ou à une mauvaise application de la législation déjà en place sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes.**

→ **Environnement** : la plupart des pollutions sont un héritage du passé dû au contrôle insuffisant des émissions et des déchets industriels et à la sous-tarifcation de l'énergie, mais certaines se sont aggravées au cours du rapide processus de transition, en dépit de la modernisation de nombreuses installations et de l'adaptation aux prix du marché mondial de l'énergie. **Aucun des candidats ne sera en mesure de se conformer pleinement à l'acquis dans un avenir proche.** Des investissements

massifs seront nécessaires dans les services publics (eau, énergie, traitement des déchets) ainsi que dans les entreprises, mais ni les budgets nationaux ni l'intervention de l'Union ne suffiront à les financer.

Une double approche permettrait de surmonter cette impasse :

– **la mise en oeuvre, avant l'adhésion, de stratégies nationales à long terme** garantissant un alignement graduel réel, en particulier pour la pollution de l'eau et de l'air, grâce à la définition des domaines d'action prioritaires et des objectifs-clés à atteindre au plus tard à la date de l'adhésion, assortie de calendriers pour l'achèvement ultérieur de la mise en conformité. Les obligations découlant de ces stratégies seraient incorporées dans les traités d'adhésion. Tous les nouveaux investissements devraient être conformes à l'acquis ;

– **la mobilisation de ressources financières nationales et étrangères substantielles**, provenant en particulier du secteur privé, pour la modernisation des technologies de production, et comprenant une contribution partielle de l'Union, surtout au cours d'une période initiale marquée par le sous-développement des marchés de capitaux et l'absence de tarification pleinement basée sur les coûts. Le ciblage des investissements sur l'infrastructure des candidats est, en effet, de nature à créer de plus grands avantages collectifs pour l'ensemble des citoyens européens.

Comme pour la politique sociale, l'Union ne pourrait accepter des stratégies nationales de développement à long terme fondées sur des avantages concurrentiels liés à l'observation de normes environnementales basses. Enfin, l'élargissement pourrait freiner le développement de la politique communautaire de l'environnement et lui faire perdre de vue les questions globales, mais en revanche il favorisera la maîtrise des problèmes à caractère transnational.

– **Energie et sécurité nucléaire** : l'élargissement ne devrait pas, au total, créer de problèmes majeurs pour la politique énergétique communautaire. Il renforcera la stabilité des approvisionnements, la recherche et l'efficacité énergétique sur l'ensemble du continent, mais accroîtra la dépendance de l'Union vis-à-vis de la Russie, aura des conséquences socio-économiques dues à la restructuration du secteur minier dans les pays candidats et rendra plus difficile l'achèvement du marché intérieur de l'énergie.

Des investissements très importants, à financer pour l'essentiel par des sources privées, seront nécessaires dans les pays candidats pour développer les réseaux, améliorer l'efficacité énergétique et mettre en

oeuvre des normes de protection de l'environnement, constituer des stocks pétroliers de sécurité et construire des installations d'entreposage du gaz, restructurer les secteurs du gaz et de l'électricité, traiter les conséquences sociales et régionales de la fermeture des mines de charbon, de schistes bitumineux et d'uranium, et, enfin, pour améliorer la sécurité nucléaire et éliminer les déchets nucléaires.

La sécurité nucléaire dans certains pays candidats constitue, en effet, une préoccupation majeure pour l'ensemble du continent, indépendamment même de l'élargissement, à traiter en urgence.

L'industrie nucléaire, de technologie soviétique pour l'essentiel, représentant 30 % en moyenne et jusqu'à 80 % de la production d'électricité des candidats, doit être réformée selon les quatre modalités suivantes : surveillance des centrales de modèle occidental (Roumanie et Slovénie) ; modernisation sur une période de sept à dix ans des centrales de type soviétique qui peuvent être amenées au niveau des normes internationales (Dukovany et Temelin en République tchèque, Paks en Hongrie, ainsi que certaines unités de Bohunice et Mochovce en Slovaquie et de Kozloduy en Bulgarie) ; calendriers de fermeture des unités non modernisables (Bohunice en Slovaquie, Ignalina en Lituanie et certaines unités de Kozloduy en Bulgarie) ; améliorations urgentes dans l'intervalle.

La Bulgarie et la Lituanie ont conclu en 1993 et 1994 des accords avec la BERD, en contrepartie de prêts, prévoyant la fermeture de quatre unités à Kozloduy en 1998 et de deux unités à Ignalina en 1998 et 2002. Des retards dans les travaux ont repoussé la fermeture à 2001/2002 pour les premières et 2004 et 2008 pour les secondes. La Slovaquie a décidé en 1994 d'arrêter les deux unités de Bohunice en 2000, à condition que les deux unités en construction à Mochovce soient devenues opérationnelles.

La BERD, Phare, Euratom et la Banque Mondiale devraient élaborer un programme de soutien à ces pays et étendre leur coordination à la totalité des opérations de modernisation, représentant 4 à 5 milliards d'écus sur dix ans, auxquelles l'Union européenne contribuerait pour partie.

Il est clair que ce point, pour délicat qu'il soit, et pour coûteux que soit son traitement, constitue l'un des chapitres des négociations d'élargissement sur lesquels la Commission et les autres institutions communautaires doivent fournir un effort d'information et de transparence considérables, afin d'offrir les garanties que ne manqueront pas de demander les parlements nationaux et les opinions publiques.

— **Industrie : l'industrie des pays candidats comporte des points forts** (coûts très faibles de la main d'oeuvre et bon niveau de qualification

technique dans certains secteurs : acier, céramique, verre, ciment, construction mécanique), **mais aussi des faiblesses** (surcapacité importante, appareil de production vétuste, connaissance insuffisante des techniques modernes de production avec pour conséquence un faible niveau de productivité et des produits polluants et de mauvaise qualité). De profondes adaptations sont nécessaires dans des secteurs tels que la sidérurgie, les produits chimiques, le textile, l'agro-alimentaire, l'automobile, la construction navale et l'électronique.

L'élargissement devrait profiter à l'industrie communautaire, du fait de l'accroissement de l'activité économique et d'une meilleure allocation des ressources renforçant sa compétitivité à l'échelle mondiale. **Un problème crucial, dans un premier temps, sera celui des délocalisations dans les pays adhérents pour utiliser l'avantage comparatif d'une production à faible coût. Les ajustements sectoriels et régionaux s'accompagneront de tensions importantes tant chez les membres actuels que chez les nouveaux. L'alignement progressif mais constant des adhérents sur les normes environnementales et sociales de l'Union sera une nécessité absolue.** La coopération industrielle, déjà en cours dans le cadre des accords européens et de la stratégie de pré-adhésion, continuera à être l'un des principaux moyens de réduire les contraintes de l'intégration, en utilisant notamment les programmes sectoriels financés par l'Union européenne. La politique industrielle communautaire ne sera pas modifiée dans ses objectifs et sa stratégie horizontale fondamentale, mais sera adaptée aux besoins spécifiques des pays adhérents qui devront avoir entièrement repris l'acquis du marché intérieur au terme d'éventuelles périodes de transition.

→ **Justice et affaires intérieures** : il est vital pour l'Union de parvenir à un acquis complet dans ce domaine, sur lequel les pays candidats pourraient s'aligner. L'élargissement permettra d'aborder avec plus d'efficacité des problèmes de caractère transnational communs aux membres actuels et aux candidats. Il renforcera notamment le groupe des Etats remplissant des critères communs en tant que pays d'accueil potentiels pour les demandeurs d'asile. Mais il présente aussi des risques, en particulier celui d'importer les problèmes des nouveaux voisins de l'Union élargie où ils se posent avec le plus d'acuité. La surveillance des frontières extérieures de l'Union incombera largement aux nouveaux Etats membres et les problèmes d'immigration illégale et d'activités illicites se multiplieront si elle n'est pas efficace. La coopération policière et judiciaire permettra de mieux communiquer et agir par-delà les frontières contre le crime organisé, mais il conviendra de garantir la protection des données contre le risque de pénétration par les organisations criminelles.

Or, les nouveaux membres n'auront pas d'expérience de coopération en ce domaine et les réformes entreprises par certains candidats ont produit des résultats extrêmement variables. Tous souffrent d'un manque de personnel qualifié et expérimenté. Le renforcement des institutions durant la période de pré-adhésion sera donc absolument capital. **Il importe que les pays candidats adoptent l'ensemble de ces mesures bien avant l'adhésion et qu'ils bénéficient de l'assistance nécessaire.** La question de savoir si tous les pays candidats adhéreront simultanément ou de manière différenciée ne sera pas sans influence sur le champ géographique de la coopération et sur l'importance, l'origine et la solution des problèmes transnationaux.

→ **Autres questions préalables à l'élargissement :**

– L'élargissement ne doit pas entraîner l'importation de **conflits de frontières** au sein de l'Union et, par conséquent, les Etats candidats devront prendre l'engagement, avant l'achèvement des négociations d'adhésion, d'accepter sans condition la juridiction préalable et obligatoire de la Cour internationale de justice (comme l'ont fait la Hongrie et la Slovaquie à propos du barrage sur le Danube), pour résoudre, avant l'adhésion, tout litige frontalier, présent et à venir, les opposant à d'autres Etats candidats ou à des pays tiers.

– Les Etats candidats devront **appliquer certaines règles communautaires avant l'adhésion**, en assurant la primauté des dispositions des accords européens et de leurs obligations de futurs Etats membres sur des règles internationales comme la clause de la nation la plus favorisée ou certains arrangements commerciaux, et en soumettant à la Commission, au moins pour consultation, sinon pour approbation, leurs décisions en matière de concurrence et d'aides d'Etat.

En conclusion, **trois considérations fondamentales** reviennent comme des leitmotifs dans l'analyse de la Commission sur l'impact de l'élargissement :

- le processus d'élargissement devra surmonter une contradiction permanente entre l'hétérogénéité accrue des situations, des intérêts, des perceptions et des positions au sein de l'Union et le caractère unitaire de l'acquis communautaire et du marché unique ;

- l'acquis communautaire ne résisterait pas à une hétérogénéité trop forte après l'adhésion des nouveaux Etats membres et l'essentiel de l'effort d'adaptation progressive devra être déployé durant la période précédant l'adhésion ;

- l'Union renforcera l'assistance technique et financière qu'elle dispense déjà dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, mais les efforts requis au cours de la future période de pré-adhésion seront essentiellement entrepris par les pays candidats.

Autrement dit, l'analyse de la Commission fait bien apparaître la difficulté centrale de l'élargissement décidé : comment permettre aux PECO de parvenir dans le délai le plus court possible à un degré de développement économique et social suffisamment homogène avec celui qui prévaut aujourd'hui dans l'Union pour que leur participation à la construction communautaire ne provoque pas la dilution ou l'affaiblissement de celle-ci ?

B. La stratégie de l'élargissement

Rappelant tout d'abord que l'élargissement est un processus d'ensemble englobant tous les pays candidats, la Commission propose de renforcer la **stratégie de pré-adhésion** et d'organiser une **conférence européenne** pour accompagner les **négociations d'adhésion**.

1) Les négociations d'adhésion

Les négociations d'adhésion **reposent sur le principe de l'application de l'acquis communautaire à la date de l'adhésion**, notamment en ce qui concerne les mesures nécessaires à l'extension du marché unique, qui devront être mises en oeuvre immédiatement. Comme lors des élargissements précédents, le Conseil européen a exclu toute reprise partielle de l'acquis. Des **mesures transitoires** applicables après l'adhésion pourraient être convenues pour la période la plus courte possible et un champ limité à certains secteurs comme l'agriculture et la libre circulation des personnes, mais **aucune mesure de dérogation ou d'exemption** ne sera admise.

Les négociations d'adhésion **s'ouvriront en fonction des progrès accomplis par chacun des pays candidats dans le respect des trois critères d'adhésion** de nature politique, économique et de plein exercice du statut d'Etat membre, définis par le Conseil européen de Copenhague en juin 1993.

Les critères d'adhésion

Le candidat doit avoir :

- des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
- la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. Il sera notamment tenu d'adopter l'acquis de la deuxième phase de l'U.E.M.

La Commission estime qu'actuellement, aucun des dix PECO ne satisfait pleinement à l'ensemble des conditions, mais que, hormis la Slovaquie, les neuf autres remplissent les conditions politiques et que quatre d'entre eux ne sont pas encore en mesure de remplir, à moyen terme, les deux autres conditions : la Roumanie, la Bulgarie, la Lettonie et la Lituanie. Elle considère, en revanche, que **la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovénie** pourraient satisfaire, à moyen terme, aux deux autres critères d'adhésion, à condition de poursuivre leurs efforts de préparation, et **recommande d'engager des négociations avec ces cinq pays**. L'ouverture simultanée de ces négociations n'impliquerait pas pour autant un aboutissement concomitant. La Commission invite en particulier la Slovénie à ratifier l'Accord européen d'association et l'Estonie à accélérer la naturalisation des russophones non citoyens représentant 25 % de la population, et demande aux cinq pays d'accomplir des efforts dans plusieurs secteurs : environnement, douanes et énergie en Hongrie ; environnement, emploi, affaires sociales et énergie en Slovénie ; agriculture, environnement et transports en Pologne ; agriculture, environnement et énergie en République tchèque ; environnement en Estonie.

La candidature de **Chypre** n'est pas soumise à la même procédure d'évaluation puisque le Conseil européen a déjà décidé à Florence, en juin 1996, que les négociations d'adhésion avec Chypre commenceraient six mois après la conclusion de la Conférence intergouvernementale. Actualisant son avis favorable rendu en juillet 1993, la Commission

observe que l'écart subsiste entre la partie méridionale de l'île, apte à reprendre l'acquis communautaire, sous réserve d'un alignement des règles du secteur financier et d'un renforcement des contrôles en matière de justice et d'affaires intérieures, et la partie septentrionale, dont le revenu moyen par habitant ne représente que le tiers. Les négociations d'adhésion pourraient donc commencer avant la conclusion d'un accord politique, sous les auspices de l'ONU, en vue de créer une fédération composée de deux communautés et de deux secteurs, dans la discussion duquel l'Union ne peut pas et ne souhaite pas intervenir. Des avancées seraient possibles avant les élections présidentielles prévues en février 1998. Les négociations d'adhésion seraient facilitées si des représentants de la communauté turque pouvaient y participer, mais en l'absence de progrès en ce sens, elles seraient menées avec le gouvernement de la République de Chypre, seule autorité reconnue par le droit international.

La Commission rappelle d'autre part que le 27 avril 1997, le Conseil d'association CE-**Turquie** a réaffirmé l'éligibilité de ce pays à l'adhésion et confirmé que la Turquie serait évaluée sur la base des mêmes critères objectifs que les autres candidats, mais elle ne fait aucune recommandation. Si l'union douanière avec la Communauté européenne a démontré que l'économie turque était en mesure de relever le défi de la concurrence et d'intégrer l'acquis communautaire dans les relations commerciales, en dépit d'une instabilité macro-économique préoccupante, la situation politique n'a pas permis la poursuite de la coopération financière et du dialogue politique, prévue dans l'accord d'union douanière du 5 mars 1995.

2) *Le renforcement de la stratégie de pré-adhésion*

Le renforcement de la stratégie de pré-adhésion, demandé par le Conseil européen de Dublin en décembre 1996, s'applique à tous les pays candidats d'Europe centrale et orientale, indépendamment de l'état d'avancement du processus de transition dans chacun d'eux, pour qu'ils s'alignent le plus largement possible sur l'acquis communautaire avant l'adhésion.

La stratégie de pré-adhésion actuelle, telle que définie par le Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, repose sur les Accords européens, le Livre blanc sur le marché intérieur, le programme Phare et un dialogue structuré qui n'est plus adapté à l'intensité des contacts dans le cadre des négociations. Il sera remplacé par des discussions multilatérales *ad hoc* sur les questions de nature horizontale ne relevant pas des négociations menées avec chaque pays.

La nouvelle stratégie vise, d'une part, à concentrer l'aide sur le renforcement de la capacité institutionnelle et administrative et sur la mise aux normes communautaires des entreprises, d'autre part, à établir, dès 1998, des étapes intermédiaires assorties d'objectifs précis dont la réalisation conditionnera l'ampleur de l'assistance, le progrès des négociations en cours et l'ouverture de nouvelles négociations.

Elle poursuit **deux objectifs** :

λ La réunification des différentes formes d'aide de l'Union en les intégrant dans un cadre unique, les partenariats pour l'adhésion, pour la mise en oeuvre de programmes nationaux de préparation au statut de membre de l'Union.

Le partenariat pour l'adhésion comporte :

– **des engagements précis des candidats** sur la démocratie, la stabilisation macro-économique, la sûreté nucléaire et un programme de reprise de l'acquis communautaire défini avec la Commission, des objectifs avec un calendrier prévisionnel, des conventions de financement annuelles, enfin un rapport annuel de la Commission au Conseil sur les progrès constatés conditionnant la poursuite de l'assistance, et susceptible de donner lieu à une recommandation de la Commission au Conseil d'ouvrir des négociations ;

– **une mobilisation de tous les moyens disponibles de la Communauté** : les nouvelles formes d'aide à l'adhésion à partir de 2000 (aides de pré-adhésion pour l'agriculture et interventions des fonds structurels sur le plan régional, respectivement dotées de 500 millions et d'un milliard d'écus par an), mais surtout le programme Phare, dont les aides (1,5 milliard d'écus par an) seront concentrées sur deux priorités et consacrées, pour 70 %, au financement des investissements et, pour 30 %, à la formation des cadres. Phare pourrait aussi participer à des opérations de cofinancement avec la B.E.I., la BERD et la Banque mondiale, sans exclure la contribution des institutions financières internationales au financement des travaux de normalisation et au développement des P.M.E.

Les partenariats pour l'adhésion feront l'objet d'une décision de la Commission, après consultation de l'Etat candidat et des comités de gestion des aides, et leur préparation débutera dès le second semestre 1997.

λ La participation aux programmes communautaires et aux mécanismes de mise en oeuvre de l'acquis communautaire.

Pour rendre effective cette possibilité prévue par les accords européens, mais sans conférer un pouvoir de décision à des candidats non encore membres, Phare pourrait cofinancer avec ces pays leur participation, au-delà de la limite de 10 % fixée par le Conseil d'Essen. Les candidats seraient également associés aux travaux de certaines agences communautaires.

3) *La Conférence européenne*

La Commission propose enfin de réunir chaque année au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement et du Président de la Commission et, si nécessaire, au niveau ministériel, **une conférence européenne rassemblant les quinze membres de l'Union et tous les pays européens ayant vocation à adhérer à l'Union et liés à celle-ci par un accord d'association.** Cette formule comprend Chypre, liée par un accord d'association de 1972, mais est ambiguë pour la Turquie, qui n'est plus formellement liée par l'accord d'association de 1964, mais par l'accord d'union douanière de 1995 resserrant en principe les liens antérieurs. La conférence permettrait de procéder à des consultations d'intérêt commun dans les domaines de la PESC et ceux de la justice et des affaires intérieures.

II. POUR UNE STRATEGIE D'ELARGISSEMENT PLUS CLAIRE DANS SES CHOIX

A. Un rappel indispensable : une aide de l'Union européenne aux PECO supérieure au Plan Marshall, mais inférieure aux transferts entre les deux parties de l'Allemagne réunifiée

L'Union européenne a déjà une longue pratique des opérations d'élargissement, mais celle-ci est différente 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. Comment réussir l'intégration d'un ensemble de 110 millions d'habitants, représentant un cinquième de la population de l'Union, mais n'apportant qu'un P.I.B. correspondant à moins de 5 % de celui de l'Union ? **Le défi est immense** et peut donner le vertige à une Union européenne se trouvant elle-même plongée dans une difficile crise d'adaptation au choc de la mondialisation. A l'orée de ce qui apparaît comme la plus vaste et ambitieuse opération d'intégration politique, économique et sociale jamais entreprise, un regard sur certaines expériences passées n'est sans doute pas inutile, sinon pour tirer des leçons au bénéfice d'une opération qui n'a pas de précédent, au moins pour mieux la mettre en perspective.

L'Europe occidentale va aider l'Europe centrale et orientale à s'arrimer définitivement aux principes de la démocratie et de l'économie de marché dans un continent réunifié, cinquante ans après la réussite de son propre effort de reconstruction et de décloisonnement d'économies nationales en ruine au sortir de la guerre, avec l'aide intelligente et généreuse des Etats-Unis à travers le Plan Marshall. Dix ans après pouvait commencer la réalisation du grand projet d'intégration économique dans un marché commun.

Lors du sommet transatlantique du 28 mai 1997 et de la commémoration, le 5 juin 1997, du cinquantenaire du Plan Marshall, le président de la Commission européenne, M. Jacques Santer, et le vice-président, Sir Leon Brittan, ont rappelé que **l'Union européenne et les Etats membres ont engagé depuis 1990 près de 150 milliards de dollars** (environ 140 milliards d'écus) **en prêts et en aides diverses aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et aux nouveaux Etats indépendants (N.E.I.)** issus de l'ex-Union soviétique, tandis que la part des institutions financières internationales (IFI) et celle de l'investissement privé représentaient respectivement 50 milliards et 45 milliards de dollars.

Les PECO auront reçu de l'Union européenne près de 13 milliards de dollars, de 1990 à 1999, dans le cadre du programme Phare et la Commission propose ensuite de leur attribuer jusqu'en 2006 une enveloppe globale de 82 milliards de dollars d'aide.

L'effort de l'Union européenne en faveur des PECO depuis 1989 soutient donc avantageusement la comparaison avec le Plan Marshall, dont la dotation au profit de l'Europe occidentale, entre 1948 et 1952, est estimée à 88 milliards de dollars. La Commission déplore avec raison que l'Union européenne ne fasse pas assez savoir qu'elle est le premier donateur du monde, mais elle aurait dû précisément souligner dans sa communication sur « Agenda 2000 » que l'Union européenne fait plus pour les PECO que les Américains ne firent pour l'Europe occidentale.

Les moyens consacrés par l'Union européenne à l'intégration des PECO sont-ils pour autant suffisants ? Pour répondre à cette question-clé, un éclairage de la Commission sur l'expérience de la réunification allemande aurait été le bienvenu, car elle constitue le premier exercice d'intégration totale du PECO considéré au début des années 1990 comme le plus évolué économiquement au sein de l'une des trois économies dominantes de la planète. Les écarts de population et de richesse n'étaient pas non plus sans rapport avec ceux existant entre l'Union européenne et les actuels candidats, puisqu'en 1991 la population de la R.D.A. représentait le quart et son P.I.B. 7,7 % de ceux de la R.F.A.

Certes la réunification allemande et l'intégration des PECO présentent des **différences considérables** rendant les comparaisons délicates : aligner le niveau de vie de l'Allemagne orientale sur celui du pays le plus riche de l'Union européenne n'est pas la même ambition que rapprocher celui des PECO du niveau de la moyenne communautaire ; les PECO viennent d'accomplir une restructuration considérable durant près d'une décennie, alors que la réunification allemande s'est faite d'emblée, sans transition ; la mise à niveau des PECO n'a pas le même caractère d'urgence immédiate que dans une zone politique, économique, sociale et monétaire unique comportant une liberté de circulation totale entre des citoyens exerçant les mêmes droits et obligations.

Il est néanmoins permis de s'interroger sur les résultats mitigés de cette opération, en dépit de transferts colossaux qui lassent les Allemands de l'Ouest mais n'apaisent pas les frustrations des Allemands de l'Est devant un alignement trop lent à leur gré, sans oublier les conséquences pour l'ensemble de l'Union européenne de la réorientation de la politique monétaire allemande en vue de satisfaire les besoins de la réunification.

Or ces transferts de l'Allemagne occidentale vers l'Allemagne orientale ont été incomparablement plus importants que ceux prévus par la Commission pour l'intégration des PECO. **Les transferts financiers publics nets de l'Allemagne occidentale au profit de l'Allemagne orientale se sont élevés au total**, de 1991 à 1997, à 888 milliards de deutschemarks⁽⁴⁶⁾, soit **454,32 milliards d'écus**, et représentent entre 4 et 4,6 % du P.I.B. de l'Allemagne occidentale (4,1 % en 1997), selon l'évolution suivante :

(en milliards)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Deutschemarks	106	115	129	125	140	140	133	888
Taux conversion ⁽⁴⁷⁾ DM=1 écu	2,051	2,020	1,936	1,925	1,874	1,946	1,970	—
Ecus	51,68	56,93	66,63	64,93	74,70	71,94	67,51	454,32

Même en tenant compte des différences considérables entre les deux expériences d'intégration, la Commission peut-elle raisonnablement proposer de consacrer 76,1 milliards d'écus pendant huit ans (1999-2006) pour intégrer 110 millions d'habitants, soit environ 0,0013 % du P.N.B. de l'Union européenne, alors que la République fédérale d'Allemagne n'est pas encore parvenue à atteindre ses objectifs après avoir injecté l'équivalent de 450 milliards d'écus pendant sept ans pour intégrer 16 millions d'habitants ?

Un tel écart conduit à s'interroger sur les raisons pour lesquelles la Commission ne souffle mot sur les leçons à tirer de la réunification allemande et surtout sur la nature du rapprochement et de l'intégration qui sont proposés aux PECO.

B. La nécessité d'une réforme institutionnelle préalable à l'élargissement

La Commission envisage la question institutionnelle du seul point de vue de la réorganisation de ses services administratifs. Or, **l'enjeu n'est pas essentiellement de cet ordre**, même si le doublement des langues officielles d'une Union élargie aux PECO n'est pas un problème mineur. Il est clair que les services de la Commission devront s'adapter à un renouvellement de la prise de décision qu'imposera le nécessaire maintien de l'intérêt communautaire dans une Union élargie. Il est clair aussi qu'une

⁽⁴⁶⁾ Les transferts bruts s'élèvent à 1 179 milliards DM, dont 41 milliards DM de transferts de l'Union européenne, et les recettes à 291 milliards DM (Source : O.C.D.E., Etudes économiques, Allemagne, septembre 1997 - voir annexe n° 2).

⁽⁴⁷⁾ Taux de conversion annuels pour 1991 à 1996, taux du mois de septembre pour 1997.

plus grande implication des administrations nationales dans les matières communautaires ne pourrait que renforcer l'efficacité globale de l'Union. Mais cette décentralisation fonctionnelle ne doit pas devenir un alibi pour masquer l'émergence et la progression d'un état d'esprit qui met en cause les solidarités communautaires par des pratiques administratives exclusivement préoccupées des intérêts nationaux à court terme. Une ferme direction politique est donc indispensable pour contrebalancer le risque de telles dérives.

Puisque la question est avant tout politique, on peut regretter que la Commission ne l'aborde qu'au détour d'un rappel, pour la Commission qui sera désignée en l'an 2000, des décisions d'Amsterdam en vue d'une personnalisation accrue, par le renforcement du statut et des pouvoirs de son Président, et d'une plus grande « lisibilité du collège des Commissaires ». Tout au plus suggère-t-elle au Conseil de rationaliser son propre fonctionnement en privilégiant la coordination politique par le Conseil « Affaires générales », plutôt que l'approche éclatée selon les diverses compositions du Conseil.

Ce constat et ce souhait sont bienvenus. Mais tout le rapport « Agenda 2000 », par les problèmes et les occasions de choix qu'il identifie, montre que **l'Europe élargie aura besoin d'institutions qui concourent, par elles-mêmes, à la cohérence et au bon rendement communautaire des décisions.** Du point de vue institutionnel, ce rapport constitue donc comme un « négatif », au sens photographique, du débat entre ceux qui veulent des institutions permettant la primauté du « juste retour » et ceux qui souhaitent qu'elles n'interdisent pas le « juste élan ».

Il faut donc reconnaître que le calendrier des élargissements n'est pas aussi large qu'on puisse se satisfaire de l'absence d'ambition institutionnelle d'Amsterdam. Le Traité en lui-même constitue, d'ailleurs, un petit pas qui ne mériterait pas l'excès d'indignité dont on l'a couvert, s'il ne présentait le grave défaut de ne pas préparer les institutions communautaires aux exigences de l'élargissement. Si la proximité de cet échec a pu expliquer une certaine irritation devant l'insistance de quelques Etats membres⁽⁴⁸⁾ à vouloir rouvrir la question institutionnelle, « Agenda

⁽⁴⁸⁾ **Déclaration de la Belgique, de la France et de l'Italie au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne :** « *La Belgique, la France et l'Italie constatent que, sur la base des résultats de la Conférence intergouvernementale, le Traité d'Amsterdam ne répond pas à la nécessité, réaffirmée au Conseil européen de Madrid, de progrès substantiels dans la voie du renforcement des institutions. Ces pays considèrent qu'un tel renforcement est une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion. Ils sont déterminés à donner toutes les suites appropriées au protocole sur la composition de la Commission et la pondération des voix et considèrent qu'une extension significative du recours au vote à la majorité qualifiée fait partie des éléments pertinents dont il conviendra de tenir compte.* ».

2000 » convaincre, y compris par ses silences, qu'il est d'ores et déjà temps de **réfléchir à la méthode de la future réforme institutionnelle**.

Le Parlement européen a commencé cette réflexion, en particulier au sein de sa commission institutionnelle, aux travaux de laquelle notre Délégation a déjà participé à deux reprises. En tout état de cause, le travail intergouvernemental devrait désormais être beaucoup plus influencé par la pression démocratique résultant des travaux des parlementaires.

Au-delà de la méthode, **le lien entre réforme institutionnelle et élargissement** doit être souligné : cette révision, qui est nécessaire au bon fonctionnement des institutions avant l'élargissement, ne doit pas être un simple prétexte pour reporter l'élargissement, mais plutôt un aiguillon pour la réaliser à temps ; mais **l'élargissement ne doit pas non plus servir de justification à notre incapacité à effectuer à temps les réformes institutionnelles nécessaires**.

C. Quelques interrogations sur l'impact de l'élargissement

1) *Une PESC indispensable mais impuissante ?*

L'élargissement va rapprocher l'Union européenne de l'« Orient compliqué » et la mettre au voisinage de pays dont l'avenir reste un immense point d'interrogation comme l'Ukraine, ou de zones comme le Caucase et l'Asie centrale, prometteuses sur le plan économique et énergétique, mais constituant l'épicentre de diverses influences émanant de Russie, de Turquie, d'Iran et plus récemment des Etats-Unis.

Comment l'Union européenne, qui n'a pu contrôler le conflit de l'ex-Yougoslavie sans les Etats-Unis par défaut de vision commune et de moyens militaires suffisants, pourra-t-elle définir une stratégie commune à l'égard de ces zones, alors que l'élargissement aura pour effets d'accroître l'hétérogénéité des intérêts et des participations à l'OTAN et à l'U.E.O. et de rendre plus difficiles la définition d'une politique et la mise en œuvre de moyens militaires ?

L'élargissement risque de placer la PESC devant l'impossibilité de définir une stratégie là où, en même temps, il la rend indispensable. Faute de dessein extérieur fort et ambitieux, l'élargissement pourrait bien condamner pour longtemps les tentatives de construire une Europe politique.

2) *L'incertitude statistique sur la réalité économique des PECO*

Après dix ans de transition, il est certain que l'Union européenne ne rencontrera pas la même surprise statistique sur la réalité économique des PECO que l'Allemagne occidentale sur l'Allemagne orientale après la réunification. L'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) note cependant que les données fournies par les PECO n'ont pas encore la qualité répondant aux normes communautaires et que la situation d'économie en transition rend la tâche du statisticien particulièrement difficile dans ces pays. Selon les dernières données recensées, le P.I.B. total des pays candidats ne représenterait que 3,8 % de celui de l'Union mais, dans son avis, la Commission précise que des corrections importantes ne sont pas à exclure et **préconise un renforcement de l'armature statistique des PECO**. Cette tâche est sans doute prioritaire.

D. La liste des candidats retenus pour l'ouverture des négociations

1) *Un choix dicté non seulement par les mérites des candidats, mais aussi par les appréciations politiques et les options financières des Quinze*

La Commission a voulu, à juste titre, fonder son immense travail d'analyse sur des critères objectifs qui mettent sur le même plan des pays très différents. Mais d'une part, les multiples mises en garde sectorielles de la Commission, qui concernent dans certains domaines tous les candidats, relativisent les avis favorables qu'elle a rendus pour l'ouverture de négociations avec certains d'entre eux. D'autre part, le Conseil européen devra porter une appréciation politique sur les candidatures et tenir compte non seulement des degrés de préparation, mais aussi de l'impact économique et social selon la taille, de l'impact géopolitique selon la localisation et de l'impact institutionnel selon le nombre. Enfin **son choix sera largement déterminé par la décision qu'il prendra de fonder la stratégie d'élargissement en priorité sur les besoins des candidats ou au contraire sur les moyens financiers qu'il entend y consacrer.**

2) *La différenciation entre les Etats baltes*

En dépit de diversités réelles entre les trois Etats baltes, **la proposition de la Commission de faire un sort plus favorable à l'Estonie présente des risques**. En effet, non seulement les Etats baltes ont partagé le même destin, mais il n'est pas de l'intérêt de l'Union de susciter une division qui risque d'altérer la coopération régionale et de donner à la Russie un levier d'influence supplémentaire à celui dont elle dispose avec les minorités russophones, alors qu'elle s'efforce déjà de bloquer l'élargissement de l'OTAN à ces pays. De plus la situation de ces pays est très fluctuante par rapport aux critères objectifs : la Lituanie a eu ces derniers temps le taux de croissance du P.I.B. le plus élevé et le taux d'inflation le plus faible, tandis que la naturalisation des minorités russophones se pose dans des termes équivalents en Estonie et en Lettonie. Surtout la Commission donne l'impression d'avoir eu pour but de poser le préalable de la réforme institutionnelle, en proposant six négociations dépassant le seuil de vingt Etats membres fixé par le Traité d'Amsterdam pour le déclenchement de cette réforme, et d'avoir ainsi affaibli l'objectivité de l'évaluation.

3) *Chypre*

Les événements récents à Chypre semblent contredire les avancées entr'aperçues par la Commission vers un arrangement entre les deux communautés : après la conclusion le 6 août dernier d'un accord d'association prévoyant l'intégration partielle de la République turque de Chypre à la Turquie, le chef de la Communauté turque a menacé les autorités chypriotes d'une déclaration de guerre en cas d'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union à la date prévue, lesquelles projettent d'installer des missiles C 300 tout en proposant une démilitarisation de l'île. Il est probable que les relations de l'Union européenne avec la Turquie et le règlement pacifique de la question chypriote seront liés, d'une manière ou d'une autre, aux négociations avec le gouvernement chypriote, contrairement aux souhaits de l'Union. Cette négociation mettra fortement à mal le préalable posé, par ailleurs, aux PECO pour l'ouverture des négociations : **ne pas importer de conflits de frontière ni de conflits internes de minorités dans l'Union européenne**. Cette différence de traitement n'a jusqu'à présent pas soulevé de difficulté parce que l'Union a réussi à mettre à part le cas de Chypre et de la Turquie, mais la barrière s'estompera à partir de l'ouverture des négociations avec Chypre et de la participation de ce pays, ainsi qu'éventuellement de la Turquie, à la conférence permanente avec l'ensemble des candidats.

4) *Turquie*

Le Président en exercice du Conseil des ministres de l'Union européenne, M. Jacques Poos, a déclaré à l'issue de sa visite en Turquie le 1^{er} septembre dernier que la Turquie fait partie du processus d'élargissement de l'Union, mais pas de la stratégie de pré-adhésion qui est conçue pour un groupe de pays se trouvant dans une situation tout à fait différente. Il a rappelé que les membres potentiels doivent soutenir les objectifs de l'Union européenne, dont la réunification de Chypre en tant que fédération bizonale et bicommunautaire, et ne pas avoir de litiges territoriaux ou maritimes avec un Etat membre. Il a insisté sur la nécessité de mettre en oeuvre les principes de Madrid, adoptés par les dirigeants grecs et turcs le 8 juillet 1997, pour résoudre leurs différends notamment en mer Egée.

Les frustrations du plus ancien candidat à l'adhésion s'accroissent devant les tergiversations de l'Union qui n'inclut pas la Turquie sans l'exclure, tout en incluant Chypre. L'Union prolonge l'ambiguïté d'abord parce qu'il y a un désaccord, non avoué, entre Etats membres pour **déterminer si la Turquie est un Etat européen**. L'Union ne dit pas en effet clairement à la Turquie comme à la Slovaquie qu'elle est un Etat européen, mais qu'elle ne remplit pas les conditions politiques.

Ensuite, l'Union n'a pas encore tranché entre les avantages et les inconvénients de cette adhésion, mais elle redoute particulièrement quatre risques : une implication plus directe dans les conflits du Caucase, d'Asie centrale et surtout du Moyen-Orient, avec le problème kurde et l'Irak ; des difficultés accrues en matière de justice et d'affaires intérieures, notamment la surveillance des frontières externes de l'Union européenne ; des migrations et délocalisations déstabilisantes ; l'importation des différends gréco-turcs dans une Union prise en otage et paralysée dans ses décisions. Cette crainte paraît d'autant plus justifiée que les Etats-Unis ont toujours exercé plus d'influence que l'Union européenne sur l'apaisement des tensions gréco-turques, malgré les transferts massifs de l'Union en faveur de la Grèce et l'ouverture unilatérale du marché européen aux produits industriels turcs dans les vingt-deux années qui ont précédé l'union douanière.

E. Les choix de méthode de la stratégie d'élargissement

1) *Un code de bonne conduite entre membres de l'Union européenne et candidats pour éviter un clientélisme par pays et des arrangements catégoriels*

Quelle que soit la méthode de négociation retenue, les Etats membres devront veiller à la préserver, autant que possible, des risques inévitables de clientélisme par pays et d'arrangements catégoriels. Comme aucun d'entre eux n'est à l'abri de cette tentation, un code de bonne conduite favoriserait la sérénité des négociations et permettrait de mieux distinguer entre les pressions inadmissibles et les réalités incontournables. Ainsi l'Allemagne est-elle prête à engranger très naturellement les bénéfices commerciaux des premières adhésions qui concernent essentiellement ses voisins et vont conforter sa zone d'influence économique et sociale. Depuis 1993, le volume des échanges de l'Allemagne avec ses voisins de l'Est a quasiment doublé et est passé de 88 à 150 milliards de deutschemarks. Comme le note *la lettre d'Allemagne* du 25 septembre 1997, le volume très substantiel des échanges, aussi bien pour les importations que pour les exportations, montre que l'Europe de l'Est ne devient pas la « chasse gardée allemande » tant redoutée à Paris, mais **une extension du marché allemand vers l'Est**, ce qui explique que les emplois qui y sont créés avec des capitaux allemands ne sont pas considérés en Allemagne comme des délocalisations au sens classique.

2) *L'articulation entre le programme Phare et les fonds structurels*

Le programme Phare restera le pivot de l'intervention de l'Union dans les pays candidats jusqu'à leur adhésion, mais son désengagement devra être synchronisé avec la montée en puissance des fonds structurels. Il pourrait être utile de confier, à titre d'essai, la gestion financière de certains secteurs spécifiques de Phare aux administrations nationales des pays qui entameront des négociations d'adhésion en 1998, comme le propose la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen. Encore faut-il d'abord **améliorer la gestion de Phare** et renforcer les délégations de la Commission dans les pays bénéficiaires du programme. Il est tout à fait anormal que moins de la moitié des fonds engagés dans le cadre du programme Phare aient été réellement libérés. A la suite des critiques de la Cour des comptes européenne, la Commission annonce un renouvellement des méthodes de gestion du programme, préalable

nécessaire à toute augmentation de l'aide. Il faudra veiller à ce que cette réforme devienne effective.

3) *La clarification des objectifs assignés au partenariat pour l'adhésion, aux accords européens d'association et à la Conférence européenne*

La multiplication des instances de dialogue et de négociation risque d'aboutir à une confusion générale et mérite une clarification. D'autre part le Conseil devrait prendre part à la décision sur les partenariats pour l'adhésion qui constituent le principal instrument de la nouvelle stratégie.

4) *Le renforcement du programme Tacis pour favoriser aussi l'émergence d'un marché sain dans les nouveaux Etats indépendants*

L'élargissement va créer un dualisme difficile à assumer pour les PECO, écartelés, en forçant le trait, entre un alignement sur un marché de concurrence aux normes rigoureuses et la jungle du marché des nouveaux Etats indépendants, au fonctionnement erratique. Leurs entrepreneurs essaieront en effet de compenser le choc concurrentiel avec l'Union européenne, en profitant de leur alignement progressif sur les normes de qualité et de productivité occidentales pour conquérir le marché des N.E.I. ou y revenir. L'adaptation des PECO à l'acquis communautaire et au marché unique passe donc aussi par un renforcement des aides que le programme Tacis et les institutions financières internationales consacrent aux N.E.I. en vue d'y favoriser **l'émergence d'une économie de marché saine et de concurrence loyale.**

5) *Le redéploiement des interventions des institutions financières internationales en priorité vers les nouveaux Etats indépendants et les pays tiers méditerranéens*

L'Union européenne qui est déjà le premier pourvoyeur d'aide du monde va progressivement décharger les autres pays développés du soutien à la transition des PECO vers l'économie de marché. Les financements que les pays candidats recevaient de certaines institutions financières internationales cesseront du jour où ils adhéreront à l'Union européenne. La solidarité européenne et le principe même de l'intégration le justifient pleinement, mais d'une part, il ne faudrait pas que les IFI se

désengagent trop tôt dans la période de pré-adhésion, d'autre part, l'Union européenne devrait leur demander de compenser leur désengagement dans les PECO par un **renforcement de leur aide au voisinage immédiat de l'Union européenne élargie** : nouveaux Etats indépendants et pays tiers méditerranéens.

F. Les choix de principe de la stratégie d'élargissement

1) L'ambiguïté des recommandations de la Commission : différenciation selon le degré de préparation, mais discrimination dans la répartition des aides

La Commission propose d'étaler dans le temps l'ouverture des négociations en fonction du degré de préparation de chaque candidat, afin d'éviter que, après l'adhésion, des périodes de transition trop longues ne menacent l'acquis communautaire et ne fassent glisser le marché unique en une zone de libre-échange. Pour limiter la transition après l'adhésion, il faut donc intensifier la préparation dans la période de pré-adhésion, grâce à un effort de chaque pays accompagné d'une aide de l'Union.

La différenciation est justifiée par le fait qu'une pratique de sept ans d'économie de marché et de démocratie par les Etats qui se sont orientés les premiers dans cette voie n'aboutit pas au même degré de préparation qu'une pratique de sept mois pour les autres, et qu'une négociation simultanée avec tous conduirait à des périodes de transition trop longues pour les candidats les moins préparés. Mais elle implique aussi que les retards constatés au moment des premières ouvertures ne s'accroissent pas et que les candidats les moins prêts ne subissent pas des périodes de pré-adhésion beaucoup plus longues que les candidats les mieux préparés. **L'aide de l'Union devrait avoir pour but d'aider les retardataires à réduire l'écart**, en tout cas à ne pas le laisser se creuser. Sinon la différenciation deviendrait une discrimination, repoussée par la Commission elle-même.

Or, tel est pourtant le résultat qui apparaît dans la répartition des aides de pré-adhésion et des dépenses liées à l'adhésion de nouveaux Etats membres, présentées dans le tableau ci-après.

Aides liées à l'adhésion des Etats candidats (prix 1997)

(en milliards d'écus)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
1. TOTAL DE L'AIDE PRE-ADHESION	1,3	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	22,3
dont :									
autres pays candidats	0,5	1,2	1,2	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	17,9
nouveaux Etats membres avant l'adhésion	0,8	1,8	1,8						4,4
2. MONTANTS POUR LES NOUVEAUX ETATS MEMBRES				5,8	8,2	10,8	13,3	15,7	53,8
TOTAL 1 + 2									76,1

Source : Commission européenne

D'une part, l'aide de l'Union est concentrée sur les nouveaux membres après leur adhésion alors que l'effort essentiel d'intégration doit être fait avant l'adhésion et que l'aide devrait logiquement privilégier la période de pré-adhésion : 53,8 milliards d'écus sur un total de 76,1 milliards d'écus pour la période 1999-2006.

D'autre part, durant les trois années où tous les candidats se trouvent en pré-adhésion (1999 - 2000 - 2001), les mieux préparés sont privilégiés par rapport aux autres : 4,4 milliards d'écus contre 2,9 milliards d'écus.

Enfin, à partir de 2002 et de l'adhésion prévue de nouveaux membres, l'aide aux retardataires se présente comme un encéphalogramme plat fixé à 3 milliards d'écus par an pendant que celle en faveur des nouveaux membres croît exponentiellement : 15 milliards d'écus pour les uns, 53,8 milliards d'écus pour les autres.

Ces propositions auraient pour effet d'accroître l'écart entre pays candidats en concentrant les aides sur les mieux préparés et en mettant les autres en liste d'attente avec des aides étales tout au long de la période. Elles créent manifestement deux groupes de candidats et semblent renvoyer l'entrée de certains dans l'Union à une échéance très reculée. Or, il sera très difficile de faire patienter leurs peuples à l'entrée de la Terre promise, quand leurs voisins y auront déjà accès, surtout si l'Union leur avait laissé espérer mieux au départ.

Pour prévenir l'apparition de nouveaux clivages entre les candidats, **la France propose la mise en place d'une conférence européenne permanente**, composée des quinze Etats membres et de l'ensemble des pays candidats, y compris la Turquie. Elle évoquerait les questions transversales ainsi que les aspects relatifs à la coopération régionale ou

subrégionale et pourrait comporter quatre principaux domaines d'activité : les questions de politique étrangère et de sécurité intéressant l'ensemble européen ; la lutte contre le trafic de stupéfiants et les autres formes de grande criminalité ainsi que l'immigration clandestine ; le développement institutionnel et l'affirmation de l'Etat de droit ; la coopération économique et les projets d'intérêt commun. La conférence serait ouverte, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, au premier semestre 1998, immédiatement avant le lancement des négociations d'adhésion. L'encadrement collectif de toutes les négociations d'élargissement pour mieux les gérer dans la durée pourrait s'avérer très utile. Mais, **en l'absence d'une répartition plus équilibrée des aides, ce forum risque de se transformer en deuxième enceinte de négociations pour les recalés de la première vague**, sans disposer des moyens financiers d'apaiser leurs frustrations.

2) *La responsabilité du Conseil européen : choisir entre un élargissement à coût réduit, mais étalé dans le temps et un élargissement rapide et groupé, mais à coût plus élevé*

En fait, la Commission part du constat que l'Union européenne, dans son état actuel, ne peut pas ou ne veut pas se donner les moyens financiers d'intégrer rapidement et en même temps l'ensemble des PECO et qu'elle le fera selon un échéancier beaucoup plus long pour certains. **Mais elle laisse au Conseil européen la responsabilité politique d'annoncer clairement les règles du jeu. Toute ambiguïté à cet égard ne pourrait qu'altérer la relation de confiance qui doit s'établir entre partenaires appelés à s'unir et provoquer une division du continent dont les Etats-Unis et la Russie seraient les seuls à profiter.** Le Conseil européen peut parfaitement assumer le principe d'une intégration en plusieurs vagues, comme cela s'est passé pour l'Europe du Nord et du Sud, selon un processus continu mais étalé dans le temps. Ne pas ouvrir les négociations tout de suite avec les moins préparés ne revient pas à les abandonner. Mais il faudra que l'Union apporte la preuve de sa sincérité en **rééquilibrant les aides entre les deux groupes et en corrigeant le niveau** étale de l'aide pré-adhésion aux « non préparés » qui est une véritable provocation.

L'élargissement a été conçu et annoncé après la période faste de la fin des années quatre-vingt et va se réaliser après une décennie de crise où l'Union européenne doute d'elle-même et de sa capacité à surmonter les nombreux défis qui l'assailent. Elle n'est plus tout à fait sûre de pouvoir mener de front le projet de l'élargissement avec ses projets internes de réalisation de l'euro et d'adaptation à la mondialisation auxquels elle souhaiterait se consacrer entièrement. Mais elle ne peut pas non plus

reculer devant cette chance historique de rassembler enfin le continent européen dans une union pacificatrice. Par ailleurs, inquiète de ses propres faiblesses, elle est confrontée à un projet dont elle ne peut mesurer avec certitude que les avantages économiques et sociaux l'emporteront sur les risques. De plus, l'élargissement ne déplace pas seulement le centre de gravité de l'Union européenne vers l'Est, il abaisse aussi d'un cran son niveau de vie moyen. **L'Union voudrait garder ses ressources pour traiter les problèmes de ses membres, inquiets des conséquences de la mondialisation des échanges sur leur modèle social, au moment où elle doit intégrer plus pauvres qu'eux.**

L'ambivalence de la position de l'Union européenne et des perspectives économiques et sociales offertes par l'élargissement se transforme en **ambiguïté dans les recommandations de la Commission**. Faute d'une enveloppe suffisante à consacrer à l'élargissement, celle-ci propose, sous couvert d'une différenciation justifiée si elle restait dans des limites raisonnables, un étalement dans le temps des adhésions dont on n'aperçoit plus le terme. Ses propositions financières contredisent sa volonté de ne créer ni exclusion, ni illusion en ouvrant prématurément la porte à ceux qui ne sont pas prêts. En réalité, elles **excluent** d'une adhésion rapprochée les candidats les moins préparés en ne les aidant pas suffisamment dans la période de pré-adhésion, mais elles pourraient également susciter quelques **illusions** chez les candidats de la première vague.

En effet, les gagnants et les perdants ne sont peut-être pas ceux qu'on croit. Quelle soupape de sécurité accorde-t-on aux PECO de la première vague pour les soulager des énormes tensions que va provoquer l'adaptation de leur économie et de leur société au choc de l'intégration ? L'Union les soumet à des contraintes sur la monnaie, sur le budget, sur les avantages comparatifs des bas prix et des bas coûts salariaux, sociaux et environnementaux, sur la libre circulation des personnes vers l'Union, puis elle compense l'ensemble de ces contraintes par un transfert de 58,2 milliards d'écus (4,4 avant l'adhésion et 53,8 après) pour les nouveaux Etats membres de la première vague. **Ne prend-on pas le risque de voir une couture de cet habit trop serré craquer brutalement ?**

Les candidats de la deuxième vague seront certes faiblement aidés, mais ils entreront dans une zone grise où ils pourront bénéficier de souplesses leur permettant de mieux affronter le choc concurrentiel du rapprochement avec l'Union.

Car de deux choses l'une :

– **soit l'Union impose aux candidats des contraintes dans tous les domaines et elle les compense par des transferts plus importants**, mais ni le contribuable européen, ni les bénéficiaires actuels des politiques communes ne semblent prêts à des sacrifices ;

– **soit l'Union limite ses aides aux candidats, mais elle leur laisse certaines souplesses et au moins une part de leurs avantages comparatifs**. Seulement la Commission n'accorde pas cette marge et ne distingue pas entre ce qui pourrait relever d'un avantage comparatif légitime et ce qui est un *dumping* social et environnemental à corriger dès que possible. Il est vrai que l'hypersensibilité des producteurs européens dans des affaires comme celle de Vilvoorde ou les délocalisations en Ecosse ne peut que la confirmer dans sa position.

Un élargissement conduit dans l'ambiguïté pourrait aboutir à de très fortes tensions si le Conseil européen ne parvenait pas à proposer des choix politiques clairs aux peuples de l'Union européenne et des PECO. Le moindre dérapage d'importance pénalisant trop l'une ou l'autre partie et traumatisant son opinion publique pourrait bloquer tout le processus.

Mais le Conseil européen parviendra difficilement à définir une ligne directrice sur le processus d'élargissement sans un **accord politique entre la France et l'Allemagne**. Leurs divergences portent actuellement sur quatre points : d'abord le préalable de la réforme institutionnelle réclamé par la France s'oppose à la priorité que l'Allemagne accorde à l'élargissement sur l'approfondissement depuis l'« échec » d'Amsterdam ; ensuite la proposition de la France d'instaurer une conférence européenne permanente étendue à la Turquie pose problème à l'Allemagne ; par ailleurs, la France considère « Agenda 2000 » comme un projet global qui doit être examiné en même temps que l'élargissement, alors que l'Allemagne semble accorder la priorité à l'élargissement sur l'examen des autres dossiers, y compris le futur cadre financier ; enfin l'Allemagne approuve la liste des candidats retenus par la Commission pour l'ouverture des négociations et prend acte de la différenciation entre les Etats baltes, alors que la France souhaite tempérer le jugement politique, un peu trop sévère à son avis, porté par la Commission sur la Slovaquie et s'interroge sur le bien-fondé de la différenciation entre les Etats baltes, notamment sur la primauté du critère économique sur le critère politique.

Finalemment, le Conseil européen se trouve devant une alternative :

– un élargissement rapide et groupé accompagné, soit d'un relèvement du plafond des ressources propres au-dessus de 1,27 % du P.N.B., soit d'une diminution significative des versements communautaires dont bénéficient les Quinze au titre des politiques communes ;

– un élargissement étalé dans le temps permettant de maintenir le plafond actuel des ressources propres et de préserver la part des membres actuels dans les politiques communes.

Mais il n'est pas possible d'annoncer un élargissement rapide et groupé tout en maintenant le plafond actuel des ressources propres et en préservant la part des Quinze dans les politiques communes. Ce serait prendre le risque de faire exploser le cadre financier de l'Union ou d'exposer les PECO à de graves déconvenues.

CONCLUSION

La cohérence est un art difficile pas toujours compatible, nous le savons, avec les nécessités de la vie communautaire. L'ampleur des données à intégrer par la Commission, l'étroitesse du cadre imposé par le Conseil ont rendu l'exercice périlleux et il convient d'abord de saluer la **qualité du travail réalisé**, sous ces contraintes, par la Commission européenne.

A l'issue de cette première lecture d'«Agenda 2000 » et par-delà la multiplicité des objectifs poursuivis, il apparaît que la **contrainte financière** est le guide particulièrement exigeant de l'exercice difficile accompli par la Commission.

Véritable « clé de voûte » des réformes envisagées, le maintien à 1,27 % du P.N.B. communautaire du plafond des ressources propres susceptibles d'être appelées pour assurer le financement de l'Union détermine pour une large part la teneur des propositions de réformes des politiques communes et les modalités de l'élargissement, sans doute en raison du souci de la Commission de rallier à son projet le Conseil en s'efforçant de préserver un équilibre fragile entre contributeurs et bénéficiaires de l'Union européenne.

A suivre cette logique et puisque certains revendiquent une position « plus britannique »⁽⁴⁹⁾, il est alors tentant de s'interroger sur le bénéfice relatif qu'en retirera la France si les propositions d'« Agenda 2000 » venaient à être adoptées en l'état. **Notre position nette apparaît d'emblée comme menacée.** Il est vrai qu'elle a jusqu'à présent été favorable : tout en étant deuxième contributeur au budget communautaire, son solde net en 1995, qui est de - 1,7 milliard d'écus (soit huit fois moins que l'Allemagne) et ses retours, principalement au titre de la PAC (82 % du total des paiements effectués à la France en 1995), la placent en position de deuxième bénéficiaire, derrière l'Espagne.

Si les perspectives financières devaient être arrêtées en l'état, la contribution française subirait en 2006, au cas où les plafonds de dépenses en crédits de paiement viendraient à être saturés, **une augmentation de l'ordre de 40 milliards de francs par an** (hors inflation) par rapport à 1997, exercice pour lequel le prélèvement sur recettes au profit des Communautés a été évalué à 87 milliards de francs. Il va de soi que la généralisation du mécanisme de correction des soldes budgétaires excessifs aujourd'hui appliqué au Royaume-Uni alourdirait la contribution française,

⁽⁴⁹⁾ Hans Friedrich Von Ploetz, cité par *Le Monde* du 1er novembre 1997.

au moins à court terme, en raison de l'importance des versements communautaires dont nous bénéficions. S'agissant de ces derniers, il est encore trop tôt, alors que le détail des propositions de réforme des politiques agricole et structurelle n'est pas encore connu, pour donner une évaluation chiffrée de ceux-ci.

Si la réforme de la PAC telle que proposée par la Commission ne devrait que peu affecter les « retours » dont nous bénéficions au titre de cette politique, il est en revanche à craindre que la réforme des fonds structurels ne menace les versements à la France dans ce domaine, tandis que notre pays devra financer l'accroissement de l'enveloppe globale consacrée à la rubrique des perspectives financières.

Cette approche, strictement budgétaire, ne saurait cependant être retenue car **elle ne tient notamment pas compte des avantages économiques et commerciaux tirés de la construction européenne et de son élargissement**. Et ce n'est malheureusement pas « Agenda 2000 » qui nous permettra de dépasser cette vision comptable tant elle imprègne la totalité du texte et tant fait défaut l'analyse économique approfondie de l'élargissement et de ses conséquences qui, seule, permettrait d'ouvrir d'autres perspectives.

Par ailleurs, en cherchant à ménager d'abord les situations acquises par les Etats membres tout en proposant une stratégie d'élargissement différenciée mais non discriminatoire, la Commission a probablement tenu le discours que le Conseil souhaitait entendre, mais elle a aussi pris **le risque de ne pas lever toutes les ambiguïtés sur le processus d'élargissement et de provoquer ultérieurement des déconvenues parmi les pays candidats**.

Que lui demandait au fond le Conseil, sinon de lui épargner l'aveu qu'il souhaite avant tout bouleverser le moins possible le résultat auquel aboutissent, aujourd'hui, les politiques communes, c'est-à-dire un certain équilibre entre des contributeurs et des bénéficiaires ? La Commission s'est efforcée de répondre à cette demande frileuse, bien que de plus en plus clairement affichée, **en ajoutant un chapitre sur l'élargissement à des projets de réforme** extrêmement précis – nouveau cadre financier, ajustement de la réforme de la PAC de 1992, ajustement des fonds structurels – **qui auraient été présentés en tout état de cause**, même sans l'élargissement, et quasiment dans les mêmes termes. Au-delà, elle s'est appliquée à faire, en termes généraux, un relevé des conséquences possibles de l'élargissement sur les politiques de l'Union.

Dans une vision **pessimiste**, la Commission n'aurait fait qu'anticiper les conséquences d'une forme d'épuisement institutionnel et politique de

l'Union européenne, comme si elle commençait à désespérer d'un Conseil, devenu imperméable aux desseins ambitieux. Anticipant sur un choc de préoccupations « étriquées », la Commission aurait tendu, le plus possible, à maintenir des avantages acquis, avec l'espoir que le Conseil serait sensible au fait que quelques sacrifices, aujourd'hui, permettraient peut-être d'en éviter de plus grands, demain. Une telle lecture d'« Agenda 2000 » n'est pas de parti pris : l'incapacité des membres du Conseil réunis à Amsterdam à réorganiser le fonctionnement institutionnel de l'Union après des mois de négociation et le faible écho rencontré jusqu'à présent par l'initiative italo-belgo-française semblent confirmer la « sagesse » du point de vue minimaliste de la Commission.

Dans une vision plus **optimiste**, la communication sur « Agenda 2000 » exprimerait l'analyse que la Commission fait de l'élargissement comme événement historique. **La mondialisation serait alors le phénomène majeur auquel l'Union européenne est confrontée**, les efforts des peuples qui la composent devant tout entiers tendre à gagner cette « bataille ». Par les forces centrifuges que libérerait un élargissement mené « comme autrefois », l'Europe s'épuiserait à d'abord vouloir créer ou maintenir une cohésion qui n'existe pas. Une telle vision peut expliquer le *statu quo* proposé par la Commission en matière de plafond de dépenses, qui resterait fixé à 1,27 % du P.I.B. communautaire, comme s'il s'agissait d'un acquis.

Puisque la Commission semble douter de la capacité des peuples des Etats membres à accepter les sacrifices supplémentaires d'un élargissement conçu comme une « réunification du Continent », **son choix est donc logiquement qu'il n'y a pas d'autre choix** : ce n'est pas à l'Union européenne d'aller à la rencontre des Etats candidats plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Il revient à ces derniers de faire, à côté de l'Union, l'essentiel du chemin vers le compromis communautaire entre Etats bénéficiaires et contributeurs.

Si l'on admet qu'une telle vision tient compte à la fois des conditions réelles de fonctionnement de l'Union et de l'état des opinions publiques, « **Agenda 2000** » **préfigure alors le compromis final** et il sera, sauf accident, adopté comme base de départ de la négociation.

En tout état de cause, quelle que soit la voie qui sera choisie par le Conseil européen, le Rapporteur considère qu'un choix ambigu ne serait pas digne de la plus vaste et ambitieuse opération d'intégration politique économique et sociale jamais engagée, et que la marche vers la paix et l'unité d'un continent longtemps déchiré mérite de se faire dans la plus grande clarté.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

• Réunion du 9 octobre 1997

Le **Rapporteur** a ouvert le premier débat de la Délégation sur la communication de la Commission européenne intitulée « *Agenda 2000 - Pour une Union plus forte et plus large* ». Présenté en juillet dernier par son Président, M. Jacques Santer, ce document comprend des orientations de réforme des politiques communes et une analyse de la situation des pays candidats à l'adhésion. Le Conseil des ministres et le Conseil européen statueront sur ces orientations avant la fin de l'année.

Trois échéances sont particulièrement importantes : celle des 25 et 26 octobre 1997, avec la réunion informelle des ministres des affaires étrangères à Mondorf, au cours de laquelle aura lieu un échange de vues au sujet des avis de la Commission sur les pays candidats à l'élargissement et la première discussion sur la stratégie et la procédure des négociations d'adhésion ; celle du 10 novembre 1997, date du Conseil « affaires générales », au cours duquel sera examiné un rapport intérimaire sur « Agenda 2000 » ; celle des 12 et 13 décembre 1997, le Conseil européen de Luxembourg devant fixer des orientations sur le processus d'élargissement et sur les réformes prévues par « Agenda 2000 ». Au début de l'année 1998, les négociations d'adhésion devraient être engagées avec les candidats retenus, tandis que la Commission présentera ses propositions sur la réforme de la politique agricole commune (PAC), en même temps, sans doute, que la présentation du « paquet-prix ».

De ce calendrier découle le programme des travaux de la Délégation : après ce premier débat, la Délégation devrait entendre les membres du Gouvernement en charge de ce dossier puis débattre des propositions de conclusions que le Président lui soumettra sur « Agenda 2000 » en vue du Conseil « affaires générales » du 10 novembre, tandis qu'un débat en séance publique pourrait être organisé en vue du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre. Après cette date, le Conseil européen ayant donc confirmé ou infléchi les orientations d'« Agenda 2000 », la Délégation désignerait des rapporteurs pour chacun des aspects traités par ce document : la réforme des fonds structurels, la réforme de la PAC, le nouveau cadre financier, l'élargissement de l'Union.

Après avoir recueilli l'assentiment de la Délégation sur le calendrier et la méthode proposés, le Président a présenté le contenu d'« Agenda 2000 », qui répond à une demande du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, dont il a rappelé la substance : « *Le Conseil européen invite la Commission à approfondir son évaluation des effets de l'élargissement sur les politiques communautaires, notamment en ce qui concerne la politique agricole et les politiques structurelles. Le Conseil européen poursuivra son examen lors de ses prochaines réunions, sur la base de rapports de la Commission. Il invite la Commission à préparer activement ses avis sur les candidatures qui ont été présentées, en vue de leur transmission au Conseil, dès que possible après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, ainsi qu'à entamer la préparation d'un document d'ensemble sur l'élargissement. Cette procédure garantit l'égalité du traitement de tous les pays candidats. Il invite par ailleurs la Commission à entamer le plus rapidement possible une analyse approfondie du système de financement de l'Union européenne afin de soumettre, immédiatement après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, une communication sur le futur cadre financier de l'Union, à partir du 31 décembre 1999, en tenant compte de la perspective de l'élargissement.*

Après la conclusion de la conférence intergouvernementale et à la lumière de ses résultats et des avis et rapports précités de la Commission, le Conseil prendra dans les meilleurs délais les décisions nécessaires au lancement des négociations d'adhésion. Le Conseil européen aspire à ce que la phase initiale des négociations coïncide avec le commencement des négociations avec Chypre et Malte ».

Le Rapporteur a précisé que cette demande était le point d'aboutissement d'une série de déclarations du Conseil européen qui, depuis celui de Copenhague, en juin 1993, ont affirmé la vocation des pays d'Europe centrale et orientale qui le désirent à faire partie de l'Union européenne, les échéances des réformes à venir étant par ailleurs unifiées : au 31 décembre 1999, devront être fixées à la fois les perspectives financières pour la période 2000-2006 et la réforme des fonds structurels ; pour la PAC, la date butoir est constituée par l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations commerciales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.) à compter du 1er janvier 2000, la question restant posée de savoir si la PAC doit être réformée avant le début de ces négociations.

L'exercice demandé à la Commission par le Conseil est cependant affecté par certaines contraintes : la première résulte des Conseils européens et des déclarations des chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres relatives à l'élargissement, lequel est généralement conçu

comme impératif et inéluctable ; la seconde est celle qui consiste à écarter tout accroissement des ressources propres, le Conseil « Ecofin » informel de Mondorf ayant entériné, d'emblée, le maintien du plafond de celles-ci à 1,27 % du P.N.B. communautaire ; la troisième contrainte affleure dans le texte de la Commission : il ne faut pas aggraver le solde des principaux Etats contributeurs nets. En un mot, tous les Etats membres sont favorables à l'élargissement, mais personne ne veut en supporter le coût.

La Commission trace des objectifs, applique des critères et des méthodes, indique des secteurs de réformes, mais la direction de celles-ci reste floue. Son travail, qui est de bonne facture, reste cependant muet sur certains points et ambigu sur d'autres ; il mérite ce qui a été dit du traité d'Amsterdam : ce que l'on en attendait n'y figure pas.

Pour étayer ce jugement, le Rapporteur a exposé les grandes lignes d'« Agenda 2000 », qui comprend un examen des politiques de l'Union européenne, en particulier la politique agricole commune et les fonds structurels, en tenant compte de l'élargissement ; une présentation du « défi de l'élargissement » comportant une étude de son impact et une proposition de stratégie pour le réaliser ; un chapitre sur la cohésion économique et sociale ; la définition du cadre financier pour la période 2000-2006, qui a des incidences sur l'ensemble du rapport.

Abordant les incidences d'« Agenda 2000 » sur la politique de cohésion économique et sociale, il a rappelé que les crédits consacrés aux **fonds structurels** pour la période 1994-1999 avaient été doublés par rapport à la période précédente et portés à 200 milliards d'écus, soit 0,46 % du P.N.B. de l'Union. L'article 130 D du traité C.E. requiert toujours l'unanimité du Conseil pour l'adoption de règles en ce domaine et la Commission ne s'est guère interrogée, dans son rapport, sur l'efficacité de ces fonds, comme l'avait pourtant demandé la Délégation en mars 1996 dans les conclusions du rapport de M. Maurice Ligot sur *la politique régionale européenne et son impact en France*. En dépit de très importants efforts d'investissement, l'écart entre les régions riches et les régions pauvres s'est creusé . La Commission propose, pour enrayer le processus de concentration des richesses dans l'Union, de maintenir cet effort à 0,46 % du P.N.B. de l'Union, y compris après l'élargissement à de nouveaux Etats ; or, le plus favorisé d'entre eux, la Slovénie, a un P.I.B. par habitant équivalent à 59 % de la moyenne de l'Union européenne. Les actions structurelles (fonds structurels et fonds de cohésion) disposeraient, pour la période 2000-2006, d'un montant de 275 milliards d'écus (à prix 1997), dont 210 milliards seraient réservés aux quinze Etats membres au titre des fonds structurels proprement dits. Les transferts financiers au bénéfice des Quinze augmenteraient de 15 % environ.

Le fonds de cohésion, destiné aux Etats dont le P.I.B. est inférieur à 90 % de la moyenne du P.N.B. communautaire, serait maintenu : sa dotation resterait fixée à son niveau actuel, à savoir 20 milliards d'écus pour la période 2000-2006 et il serait concentré sur les transports et l'environnement.

La réduction du nombre des objectifs prioritaires devrait renforcer la concentration des aides : l'objectif 1, concernant les régions dont le P.I.B. par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, serait maintenu, mais son application stricte entraînerait, pour la France, la sortie de la Corse et du Hainaut ; un nouvel objectif 2 rassemblerait des zones en mutation économique, des zones rurales en déclin, des zones en crise et des quartiers urbains en difficulté. Cette réduction du nombre des objectifs ferait disparaître l'objectif 5 b relatif aux zones rurales fragiles, qui couvre 17 % de la population française, mais qui réapparaît à l'intérieur du nouvel objectif 2, qu'il conviendra d'examiner de près, car il comporte un risque de dispersion des aides. L'objet des propositions de la Commission sur la politique structurelle semble être de garantir à chaque Etat membre la pérennité de ses aides structurelles. Un nouvel objectif 3, de caractère « horizontal », serait centré sur le développement des ressources humaines et la lutte contre le chômage structurel, en cohérence avec les politiques nationales pour l'emploi.

La Commission propose également une amélioration de la gestion des fonds structurels, ainsi qu'une extension de l'effort de cohésion régionale aux nouveaux adhérents, selon le principe de l'application de plein droit de toutes les dispositions en vigueur en matière de politiques structurelles, avec une limitation du niveau d'aide annuel à 4 % du P.I.B. national pour tenir compte des capacités d'absorption de ces Etats. Compte tenu du maintien de l'effort global de transfert financier à son niveau actuel, soit 0,46 % du P.I.B. communautaire, et de l'effort de concentration et de rationalisation, une enveloppe de 45 milliards d'écus (aux prix de 1997), pourrait être dégagée pour les aides structurelles aux cinq premiers Etats adhérents, dont 7 milliards sous forme d'aides de pré-adhésion. Ces pays devraient donc absorber environ 30 % de la dotation globale des fonds structurels en 2006. Le soutien structurel de pré-adhésion, d'un montant constant de un milliard d'écus par an, bénéficiera dans un premier temps à tous les pays candidats, puis se concentrera sur ceux dont l'adhésion sera plus tardive et concernera surtout les domaines des transports et de l'environnement.

Ces considérations conduisent le Président à évoquer **plusieurs questions** : comment s'établit la cohérence entre ces aides de pré-adhésion et celles du programme Phare, fixées à 1,5 milliard d'écus par an ? Comment éviter que les nouveaux adhérents ne se transforment en zone à

bas salaires propice aux délocalisations ? Comment éviter la concentration des richesses sur certains axes privilégiés du territoire européen ? La réforme proposée est-elle suffisante si l'Union décide de rester dans le cadre budgétaire proposé ? Les propositions de la Commission souffrent par ailleurs d'une absence d'évaluation des besoins des candidats comme de ceux des membres actuels : quels secteurs justifient vraiment un effort financier de l'Union ? La politique de cohésion se prête à toutes les interrogations, y compris celle de savoir si le niveau de 0,46 % ne serait pas trop élevé.

S'agissant de la réforme de la **politique agricole commune**, le Président a souligné qu'elle semblait, à plusieurs égards, cernée : par l'impératif de l'élargissement, par le nouveau cycle de négociation de l'accord sur l'agriculture dans le cadre de l'O.M.C. et par le nouveau cadre financier 2000-2006. Il est donc nécessaire de la réformer pour dégager une marge de manœuvre, l'élargissement devant comporter des effets sur cette politique commune.

Pour lui, la ligne de la Commission est claire : il s'agit de programmer une baisse générale des prix des produits agricoles et un découplage maximal des aides compensatoires. Elle propose une baisse de 20 % du prix d'intervention pour les céréales, compensée seulement à hauteur de 50 % par une aide à la superficie ; pour la viande bovine, la baisse des prix proposée – de l'ordre de 30 % – serait compensée à hauteur de 80 % par une augmentation graduelle des primes existantes ; la prime spéciale aux jeunes bovins mâles serait augmentée de plus de 100 %, ce qui suscite des interrogations sur les effets de ce dispositif sur le troupeau allaitant. La Commission européenne ne mentionne pas la prime à l'herbe, dont la France est la principale bénéficiaire. Pour le secteur laitier, la Commission ne propose que des demi-mesures, au demeurant peu compréhensibles, à savoir la prolongation des quotas jusqu'en 2006, la réduction progressive des prix de 10 %, l'augmentation de la prime totale pour les vaches laitières, la mettant ainsi au même niveau que la prime à la vache allaitante. Soulignant le coût de ces propositions pour le secteur laitier (2,1 milliards d'écus), le Rapporteur a estimé que celles-ci devaient être rediscutées et regretté que la Commission n'ait pas examiné d'autres solutions.

La Commission propose d'instaurer un plafonnement – encore non défini – pour toutes les aides directes au revenu accordées dans le cadre des organisations communes de marché et d'introduire la possibilité pour les Etats membres d'appliquer des critères de différenciation conformément à des règles arrêtées en commun. Quant à la politique agro-structurelle qui se décompose en une politique rurale et en une politique

agro-environnementale, elle ne comporte que des mesures de caractère mineur.

D'une manière générale, le volet agricole d'« Agenda 2000 » ne prend guère en considération l'élargissement ; il suppose seulement que les différences de prix entre les Etats membres et les PECO auront disparu, lors de l'adhésion, pour les céréales et la viande bovine et que l'écart sera de 20 % à 30 % pour le lait, d'où la suggestion d'une période de transition après la période de préadhésion ; au cours de celle-ci et à partir de l'an 2000, les pays candidats recevraient 500 millions d'écus par an auxquels il convient d'ajouter les aides du volet agricole du programme Phare, qui pourraient s'élever à 150 millions d'écus par an. Après l'adhésion, la Commission prévoit, pendant une période transitoire, des dépenses de soutien des marchés de 1 à 1,4 milliard d'écus en 2006 et des mesures d'accompagnement de 1,5 à 2,5 milliards d'écus, supérieures donc aux mesures de soutien des marchés elles-mêmes. La Commission ne proposant pas d'aides aux revenus en faveur des pays candidats au motif qu'ils ne subiront pas de baisse des prix, on peut se demander si ceux-ci accepteront cette situation et s'interroger par ailleurs sur la crédibilité de la progression de la ligne directrice agricole proposée par la Commission, qui serait portée de 43 milliards d'écus en 1999 à 50 milliards en 2006.

Abordant la partie consacrée au **défi de l'élargissement**, la plus novatrice, le Président a jugé utile de comparer les 76 milliards d'écus que la Commission envisage d'accorder pendant huit ans aux Etats candidats peuplés de 110 millions d'habitants, au volume financier consacré par l'Allemagne à l'intégration des *Länder* de l'est, qui a représenté 450 milliards d'écus en sept ans pour 16 millions d'habitants ! Après avoir rappelé les critères politiques et économiques qui avaient guidé la Commission dans son choix et s'être interrogé sur l'impact des adhésions sur les politiques communautaires, le Président a souligné que la Commission considérait que cinq pays d'Europe centrale et orientale (PECO) pourraient remplir, à moyen terme, les conditions d'adhésion : Hongrie, Pologne, Estonie, République tchèque et Slovaquie. La Commission propose de mener parallèlement les négociations d'adhésion et une stratégie de pré-adhésion renforcée dans le cadre d'une conférence européenne réunissant les quinze Etats membres et l'ensemble des pays candidats. Soulignant l'ampleur des efforts qui devront être consentis par les Etats candidats pour appliquer la politique agricole commune, faire face au marché unique et aux exigences en matière d'environnement, d'énergie et de sécurité nucléaire, d'industrie, de justice et d'affaires intérieures, le Président a fait observer que la Commission ne répondait pas à la question, qu'il a pourtant jugée fondamentale, de savoir si ceux-ci supporteraient les contraintes qui leur sont imposées. Il s'est, par ailleurs, demandé si les compensations prévues par l'Union européenne pour les

aider à réussir leur mise à niveau « valaient » les sacrifices qui leur étaient demandés et s'est dit curieux de connaître la réponse des dirigeants de ces Etats.

Abordant le **renouvellement du cadre financier** pour la période 2000-2006, le Président a indiqué que la Commission proposait un *statu quo* généralisé, avec le maintien du plafond des ressources propres à 1,27% du PNB, la prorogation de la compensation du Royaume-Uni, le refus d'étendre cette compensation à d'autres Etats membres et le maintien de la structure des dépenses, l'augmentation des crédits sur la période reposant en partie sur 20 milliards d'écus supplémentaires qui devraient résulter de la croissance économique. Si cette démarche répond aux souhaits des Etats contributeurs nets, au premier rang desquels l'Allemagne et les Pays-Bas, on peut s'interroger sur sa crédibilité. La Commission tient, en effet, pour acquis des taux de croissance annuels de 2,5% dans les Etats membres et de 4% dans les PECO entre 2000 et 2006 ; elle suppose acquises les réformes de la PAC et des fonds structurels dans les termes proposés et ses propositions financières reposent peut-être sur une sous-évaluation des besoins des Etats candidats, qui ne bénéficieront que de 15,5 milliards d'écus au titre de la PAC et de 45 milliards au titre des fonds structurels, les transferts vers les PECO représentant 10 % des dépenses de l'Union pour une population qui représentera 20% de la population de la nouvelle Europe.

Ce cadre financier a donc, en réalité, surtout pour préoccupation de préserver les taux de retour des Quinze au moyen d'une hausse de l'enveloppe globale des fonds structurels de 15% et de celle de la PAC de 14% par rapport aux précédentes perspectives financières. Pour la France, qui est actuellement le second contributeur mais aussi le second bénéficiaire derrière l'Espagne, les perspectives sont à examiner avec prudence : au-delà des incertitudes qui affectent les retours attendus de la PAC, la France sera sans doute perdante au titre des fonds structurels, notamment en raison du transfert sous la ligne directrice agricole d'une partie de l'objectif 5b.

Le Président a conclu en se demandant si l'Europe voulait vraiment cet élargissement et si elle était prête à s'en donner les moyens ou si l'on est invité à assister à un théâtre d'ombres dans lequel les Quinze font semblant d'ouvrir l'Union à des pays qui font semblant d'intégrer l'acquis communautaire. Ce serait alors un vaste marché de dupes dont l'Europe serait la première victime.

L'exposé du Rapporteur a été suivi d'un large débat.

M. François Guillaume, saluant le caractère approfondi de l'analyse ainsi présentée, a souligné que, du fait de l'échec de la Conférence intergouvernementale, le cadre institutionnel était inadapté à l'élargissement et que les Etats qui sont actuellement les contributeurs nets en feraient les frais ; le maintien de ressources plafonnées et la hausse des dépenses vont faire exploser le cadre financier et par conséquent alourdir les charges financières pesant sur eux. Le plafonnement des aides de la PAC sera très préjudiciable à la France, tandis que tout accroissement des contributions sera subi par elle dans des proportions plus grandes que pour les autres Etats.

Dans le domaine agricole, la Commission tend, de manière incompréhensible, à reproduire l'erreur de 1992, où l'on a réformé la PAC avant les négociations du GATT, ce qui a permis aux Américains de s'appuyer sur les efforts consentis pour en exiger de plus importants. S'agissant du contenu de la réforme proposée, l'Union doit définir clairement sa politique. En 1992, la baisse des prix a été compensée par des aides directes, ce qui a été une mauvaise politique : alors que le consommateur aurait dû payer le juste prix, les prix des produits alimentaires n'ont pas baissé au même rythme que celui des matières premières agricoles. La Commission propose le découplage des aides à la demande des Etats-Unis, qui l'ont certes pratiquée, mais qui n'hésiteraient pas en cas de difficulté à en revenir à une politique d'aide directe aux producteurs. La Commission hésite entre une compensation de la baisse des prix proportionnelle à la production et une compensation personnelle, mais dans ce cas il faut garantir un prix équivalent au prix de revient moyen et verser en plus une aide personnelle. Mais on se trouve dans ce cas dans un système administré et non plus dans un cadre libéral. Il a déploré que la Commission n'envisage pas même une harmonisation minimale des règles sociales qui devraient s'imposer aux futurs adhérents afin de se prémunir contre les risques de délocalisations vers des zones à bas salaires et faible protection sociale, ce différentiel de protection créant de graves distorsions de concurrence. Il a souhaité que la Délégation élabore des contre-propositions de manière à ce que la réforme de la PAC et des fonds structurels ne portent pas préjudice à la France.

Après avoir salué la qualité de l'analyse présentée à la Délégation et déclaré qu'il la partageait sur plusieurs points, **M. Christian Jacob** a reproché à la Commission d'avoir outrepassé le mandat qui lui avait été attribué par le Conseil européen : au lieu de se borner à une analyse technique, elle a procédé à un véritable choix politique et a tout prévu dans le détail, limitant ainsi la marge de décision. Pour l'agriculture, la Commission a eu tort d'aborder des secteurs très différents avec une même approche. Réformer la politique agricole commune avant le nouveau cycle de négociations de l'O.M.C. est une erreur car cette réforme, qui se

rapproche des exigences du marché mondial, sera considérée par les Etats-Unis comme un acquis et non comme une concession.

Tout en qualifiant de louables les objectifs de la réforme, il a estimé que la logique des propositions de la Commission fondée sur une baisse généralisée des prix en vue d'accroître la compétitivité de l'agriculture européenne était irréaliste compte tenu des différences entre les secteurs. Pour les céréales, rien ne justifie une telle baisse de prix, qui rendra les agriculteurs plus dépendants encore des contribuables et non des consommateurs. Pour la viande, secteur pour lequel les propositions de la Commission lui semblent catastrophiques, l'alignement des prix sur le marché mondial souhaité par la Commission, est illusoire avec 30 % de baisse des prix, les prix mondiaux étant de 60 % inférieurs. Tripler les primes aux jeunes bovins n'a guère de sens, tandis que l'absence de toute disposition sur la prime à l'herbe est surprenante, d'autant plus que la Commission poursuit des objectifs agro-environnementaux.

Quant à la baisse du prix du lait, elle n'a jamais permis à l'Europe de récupérer des parts de marché, car les coûts de transformation sont très élevés. La baisse des prix et le régime des primes vont inciter les éleveurs à doubler le nombre de vaches laitières et à diviser par deux la quantité de lait produite, ce qui va provoquer un afflux sur le marché de la viande bovine et donc un effondrement de celui-ci.

En regrettant que la Commission n'ait pas procédé à une concertation préalable avec les milieux professionnels et avec le Parlement européen, il a insisté sur la nécessité pour les Etats membres de réagir très rapidement, car il sera, selon lui, très difficile de modifier ses propositions après le Conseil européen des 12 et 13 décembre prochain.

M. Jacques Myard, ayant apprécié la synthèse élaborée par le Président, a qualifié le document de la Commission de « mammoth » et d'« usine à gaz », qui ne correspond pas à la réflexion en profondeur sur ce que doit être l'Europe. Evoquant d'abord les implications de l'élargissement, il a convenu que celui-ci était inéluctable, car il n'est guère envisageable de laisser les PECO à la porte de l'Europe après les avoir encouragés à se libérer du communisme. Or, la transformation que subira l'Union européenne du fait de l'élargissement imposera un recentrage de ses objectifs et de ses moyens, en s'appuyant sur le marché, qui déborde le cadre européen, sur la subsidiarité et sur des politiques communes bien ciblées. Le marché intérieur est dépassé par la mondialisation et menacé par l'O.M.C. et la préférence communautaire ne joue plus son rôle de cordon sanitaire autour des Etats de l'Union. L'élargissement devrait remettre en cause la politique des fonds structurels, qui, selon lui, ne

répond plus aux exigences d'une gestion économique moderne, en raison, notamment, de son coût et de la fraude qui les affecte.

En conclusion, il a souligné que l'élargissement offre à l'Union européenne l'occasion unique de se concentrer sur quelques objectifs fondamentaux, en particulier la sécurité et la défense.

M. François Loncle a estimé que le principal risque présenté par « Agenda 2000 » et par le calendrier proposé était que toute la construction européenne soit subordonnée à l'élargissement. La France demande à juste titre une réforme institutionnelle préalable, la fermeté de la récente déclaration italo-franco-belge étant, à cet égard, de bonne augure. Soulignant la nécessité d'adopter des critères rigoureux d'adhésion, il a regretté les déclarations de certains hommes politiques sous-estimant les difficultés auxquelles elle se heurtera. Se référant à un rapport présenté à une récente conférence des Présidents des Commissions des affaires étrangères de l'Union à Luxembourg, il a souligné qu'aucun des pays candidats – à l'exception de Chypre – ne remplissait actuellement les critères d'adhésion sur le plan économique.

La principale justification de l'adhésion des PECO réside dans le contexte géopolitique. Toutefois, même après cette adhésion, qui contribuera à la sécurité et à la paix en Europe, le problème géopolitique restera posé par les pays de l'ex-Union soviétique.

En conclusion, après avoir approuvé la proposition du Rapporteur de prendre l'avis de responsables politiques des pays candidats, qui sont certainement soucieux d'entrer dans une Union solide, il a souligné que l'objectif que l'on devait poursuivre était de renforcer l'Europe et non de la laisser s'affaiblir.

M. Alain Barrau a considéré que l'examen d'« Agenda 2000 » devait conduire à une réflexion sur les questions-clés pour l'avenir de la construction européenne. Un quasi consensus s'étant imposé sur le caractère inéluctable du processus de l'élargissement, l'Union européenne se trouve, de ce fait, dans une situation d'urgence, renforcée par les déclarations de responsables politiques de tout bord. Ceux qui s'expriment le plus fort en faveur d'un élargissement rapide sont les mêmes qui refusent tout aussi vivement une augmentation du budget communautaire, en particulier l'Allemagne et les Pays-Bas. Dans le même temps, on envisage de lancer de nouvelles politiques, on s'apprête à « communautariser » certains domaines d'action de l'Union, tandis que l'extension de la majorité qualifiée prévue par le traité d'Amsterdam rendra plus aisée la conduite de politiques communes. Or le simple

maintien des règles actuelles de financement de la PAC et des fonds structurels fera éclater le cadre financier de l'Union.

La question de savoir si la Commission a excédé le mandat qui lui avait été assigné par le Conseil ne présente guère d'intérêt, l'essentiel étant que la Commission ait dévoilé ses projets suffisamment tôt pour qu'il soit possible de les infléchir et de proposer d'autres hypothèses de travail, comme celle d'une augmentation du budget communautaire liée au développement de nouvelles politiques communes, une stratégie malthusienne n'étant pas nécessairement la meilleure réponse aux interrogations du moment. Il y aura lieu de s'interroger sur les choix à faire dans l'intérêt de la France : faut-il mettre l'accent sur le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune ? Sur les retours que l'on attend de la PAC et des fonds structurels ? La Délégation devra en débattre.

M. Maurice Ligot a souligné qu'il revenait au Conseil européen de prendre position sur les orientations dégagées par la Commission. Il s'est félicité de ce que le document évoque clairement la nécessité d'une réforme institutionnelle et de ce qu'il ne sous-estime pas les difficultés de l'élargissement, y compris celles qui attendent les pays candidats. Il a regretté que la Commission n'évoque pas les effets prévisibles de la monnaie unique, alors qu'ils lui paraissent de nature à faciliter la mise en œuvre de l'élargissement – car elle renforcera le potentiel économique de l'Union et donc sa capacité de financement – ni les conséquences de l'élargissement en termes de délocalisations industrielles au détriment des Etats membres.

Mme Béatrice Marre a considéré que le document « Agenda 2000 » présentait clairement le choix de la Commission en faveur de la stabilisation des ressources communautaires et du maintien, en pourcentage, du volume des fonds structurels, lequel se traduira par des retours proportionnellement plus faibles pour les actuels Etats membres. On est donc en présence d'une sorte de pause dans l'élargissement et dans l'approfondissement. Il convient de s'interroger sur ces propositions et d'examiner d'autres hypothèses financières que celle du plafonnement des ressources à 1,27 % du P.I.B. communautaire.

Mme Nicole Péry a déclaré avoir apprécié l'exposé du Rapporteur, qui fait ressortir la difficulté de l'exercice auquel s'est livrée la Commission, qu'elle a qualifié de quadrature du cercle. La perspective de l'élargissement est ressentie à la fois comme une chance et une contrainte : si les dirigeants des pays d'Europe centrale sont conscients de celle-ci, l'élargissement suscite une attente de la part des populations concernées sans véritable prise de conscience des efforts qu'il implique. La volonté de

la Commission de stabiliser à 1,27 % du P.I.B. le prélèvement en faveur du budget communautaire ne lui paraît pas cohérente avec l'élargissement, certaines études évaluant à près de 4 % du P.I.B. le prélèvement communautaire qu'il sera nécessaire d'opérer pour y faire face, si l'on entend appliquer aux PECO l'ensemble des politiques communes de l'Union. Enfin, si l'apport de l'élargissement en termes de stabilité politique et de sécurité est indéniable, l'évaluation de son impact sur les économies des quinze Etats membres reste à effectuer.

Mme Nicole Catala s'est déclarée inquiète de l'évolution de la construction européenne, qui lui paraît s'éloigner chaque jour davantage des objectifs poursuivis par ses fondateurs et devenir une zone de plus en plus perméable à l'extérieur, tandis qu'elle est enserrée, sur le plan interne, dans un carcan de normes juridiques.

Evoquant l'approfondissement et l'élargissement, elle a estimé que la monnaie unique rendrait plus difficile l'intégration des pays candidats, tandis que la réforme institutionnelle a échoué ; aucun des pays candidats ne remplit les conditions requises et le coût de l'élargissement sera très lourd pour les Etats membres, sans qu'une évaluation sérieuse n'ait été présentée.

L'Union européenne lui paraît évoluer vers une zone fragmentée, tant sur le plan monétaire – avec l'euro – que dans le domaine institutionnel, avec les coopérations renforcées, et dans celui des politiques communes, qui ne résisteront pas au choc de l'élargissement.

Sur le coût de l'élargissement, **M. Maurice Ligot** a fait valoir que les études évoquées par Mme Nicole Péry reposaient sur des calculs théoriques et ne prenaient pas en compte la capacité limitée d'une économie à bas niveau de vie à absorber les crédits qui lui sont alloués, comme le montre l'exemple de l'Espagne. En réponse à ces observations, **Mme Nicole Péry** a fait valoir que, si elle ne disposait d'aucune évaluation chiffrée sur l'impact des fonds structurels en Espagne, on pouvait y observer la réalisation d'un vaste réseau de voies de communication extrêmement performant grâce aux fonds communautaires.

• **Réunion du 6 novembre 1997**

Après avoir rappelé que la Délégation devait statuer en temps utile sur « Agenda 2000 » pour que sa position puisse être prise en considération dans le cadre de la préparation du Conseil européen de Luxembourg, et qu'elle avait déjà procédé à une discussion générale le 9 octobre dernier, le **Rapporteur** a souhaité centrer le débat sur les conclusions elles-mêmes, en évitant une discussion sur le détail des réformes, qui trouvera sa place lors de l'examen ultérieur des projets de textes de la Commission. Ces conclusions lui paraissent de nature à réunir un large consensus sur des questions de principe, de transparence et de méthode, qui constituent des préalables au vaste projet d'élargissement et de réformes entrepris par les instances communautaires.

Ces conclusions sont articulées sur trente points répartis en six paragraphes, consacrés respectivement à la conception de l'élargissement, aux choix de principe, aux choix de méthode, à la liste des pays candidats, aux orientations pour les réformes de la politique agricole commune, des fonds structurels et de la politique régionale, enfin aux conditions dans lesquelles le Parlement sera saisi des projets d'actes consacrant les réformes envisagées par « Agenda 2000 ».

Ce texte a donné lieu à un large débat, évoqué ci-après et auquel ont participé Mmes Nicole Ameline et Michèle Alliot-Marie et MM. Jacques Myard, Alain Barrau, Jean-Bernard Raimond, Maurice Ligot, Didier Boulaud, René André, Christian Jacob, François Loncle et le Rapporteur.

Le premier paragraphe (points 1 à 4) souligne l'ampleur du projet politique.

Sur le **premier point**, exprimant son accord total avec le texte, **M. Jacques Myard** a estimé que la construction européenne avait eu tendance à oublier l'objectif initial, celui de la sécurité collective, et s'était concentrée sur les échanges économiques, alors que le maintien de la paix dépend d'abord de l'homogénéité des processus démocratiques internes des Etats permettant de régler les contentieux à l'amiable. Il lui paraît donc nécessaire de mettre l'accent sur l'objectif de paix et de sécurité, qui est le seul intérêt commun partagé par tous les Etats européens, par ailleurs divisés par une très vive concurrence et de fortes disparités économiques, financières et monétaires.

Sur le **point 2**, ayant rappelé que la marche du continent européen vers l'unité devait se faire dans le respect des diversités, **M. Jacques**

Myard a proposé à la Délégation, qui l'a accepté, d'introduire la notion de sécurité collective.

Au point 3, M. Jacques Myard s'est demandé si l'intégration ne conduisait pas l'Europe à se fourvoyer dans une uniformisation qu'il redoute. **M. Jean-Bernard Raimond** a considéré que l'intégration n'était pas synonyme d'uniformisation, tandis que le **Rapporteur** a rappelé que la politique commune la plus intégrée, à savoir la politique agricole, avait permis à chaque Etat membre de développer des agricultures aux caractéristiques très différentes.

Présentant le **point 4**, qui rend hommage au travail fourni par la Commission mais regrette son approche minimaliste de l'élargissement et l'absence d'examen des conséquences macro-économiques de celui-ci, le **Rapporteur** a douté que les données chiffrées avancées par la Commission européenne dans « Agenda 2000 » sur le coût de l'élargissement résultent toutes d'une confrontation entre les diverses études économiques réalisés par des organismes et des experts sur ce sujet ; il a donc jugé indispensable que les administrations tant communautaires que nationales rendent publics ces travaux afin de pouvoir disposer d'une évaluation commune des coûts réels de l'élargissement.

Abordant le paragraphe consacré aux choix de principe relatifs à l'élargissement et au cadre financier de l'Union (points 5 à 15), le **Rapporteur** a présenté le **point 5**, qui prévoit un élargissement sans augmentation du plafond des ressources propres ni réduction claire de la part des bénéficiaires actuels des politiques communes. **M. Maurice Ligot**, approuvé par **M. Jacques Myard**, a craint que la référence aux versements communautaires dont bénéficient les Etats membres actuels ne conduise à leur réduction, ce qui lui paraîtrait peu conforme à l'intérêt de la France. Prenant l'exemple des *Länder* de l'Est, qui, en dépit des sommes considérables injectées dans leur économie, n'ont pu rattraper le niveau de l'Allemagne de l'Ouest, il a souligné les limites des capacités d'absorption, par les pays candidats, des financements qui leur seront destinés. Le **Rapporteur** a fait remarquer que ces observations sont reprises dans la suite des conclusions et que ce point ne fait qu'explicitier la démarche de la Commission et en souligner les risques.

Les **points 6 et 7** - dont la présentation distincte est due à une suggestion de **Mme Michèle Alliot-Marie** - soulignent le risque d'un démantèlement des politiques communes pourtant rendues plus nécessaires encore avec la réalisation de la monnaie unique. **M. Jacques Myard** en a souligné l'enjeu essentiel : la mondialisation de l'économie et, en particulier, les accords conclus dans le cadre de l'O.M.C., battent en brèche la préférence communautaire et remettent en cause les politiques

communes. Cette observation a conduit **M. Alain Barrau** à souhaiter que tout soit fait pour maintenir l'existence d'une politique agricole commune et **M. Jean-Bernard Raimond** à réaffirmer l'intérêt des politiques communautaires. **M. Maurice Ligot**, approuvant les propos de M. Jacques Myard, a considéré que la logique de la mondialisation, qui comporte un risque de démantèlement des politiques intégrées, notamment de la PAC, s'oppose à celle, plus ancienne, de la construction européenne ; pour lui, l'Europe doit être en mesure de faire face aux risques de la mondialisation, sans pour autant refuser l'élargissement.

Sur le **point 8**, relatif aux aides destinées aux pays candidats, **M. Jacques Myard** a tenu à préciser que le « dumping social » auquel il fait référence résulte souvent, non d'une politique délibérée de ces pays, mais simplement de leur niveau de développement. Le **Rapporteur** a montré que le texte proposé répondait à cette observation, puisqu'il invite la Commission à distinguer ce qui relève d'un avantage comparatif légitime et ce qui constitue un dumping social et environnemental.

Après les interventions de **MM. Christian Jacob** et **Jacques Myard** et de **Mme Michèle Alliot-Marie** sur les **points 9 et 10**, qui jugent contraire au principe de solidarité, sur lequel repose la construction européenne, l'analyse du futur cadre financier en termes de contribution nette des Etats membres, la Délégation a procédé à l'examen du **point 11**.

Le **Rapporteur** a relevé l'ambiguïté de la position de la Commission, qui préconise d'intensifier la préparation de tous les Etats candidats pendant la période de pré-adhésion, mais concentre les aides sur les Etats les mieux préparés en mettant ainsi les autres en « liste d'attente » avec des aides dont le montant reste inchangé tout au long de cette période. **MM. Jacques Myard** et **Maurice Ligot** ont jugé que la démarche de la Commission tenait compte de la capacité d'absorption des économies concernées et n'était donc pas dépourvue de fondement. Le **Rapporteur** a exprimé un avis différent, montrant que les aides qui seraient versées au cours de la période de préadhésion étaient destinées à renforcer les structures administratives, judiciaires et sociales des pays candidats et leur étaient donc, à tous, pareillement nécessaires. A l'initiative de **Mme Nicole Ameline**, appuyée par **M. Alain Barrau** et par le **Rapporteur**, la Délégation a introduit au point 11 une observation relevant l'ambiguïté de la méthode adoptée par la Commission pour l'élargissement.

Au **point 12**, relatif au rythme de l'élargissement et à ses conséquences financières, **M. Jacques Myard** s'est demandé s'il n'était pas contradictoire de soutenir, dans un premier temps, que le Conseil devait faire un choix clair entre un élargissement à coût réduit, mais étalé

dans le temps et un élargissement plus rapide et groupé mais à coût plus élevé, puis de reconnaître qu'il était difficilement envisageable d'augmenter le plafond des ressources propres. Le **Rapporteur** a souligné que ce point des conclusions répondait à un souci de cohérence et de transparence : soit l'élargissement est progressif, soit il est groupé, auquel cas il est plus coûteux. La position du Gouvernement sera difficile, car l'Allemagne ne souhaite pas une augmentation des dépenses de l'Union et s'oppose à toute aggravation de son solde net, tout en se prononçant fortement en faveur de l'élargissement ; la France risque donc d'en supporter largement le coût et d'encourir de ses partenaires le reproche de vouloir le retarder. C'est la raison pour laquelle les conclusions doivent indiquer clairement que, si le Conseil veut intégrer tous les Etats candidats en même temps, le coût sera très élevé.

M. Alain Barrau et **M. René André** ont néanmoins exprimé des réserves à l'égard de la disposition reconnaissant la difficulté, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, d'augmenter le plafond des ressources propres. Le **Rapporteur**, approuvé par **M. Christian Jacob**, a précisé que cette constatation était nécessaire pour comprendre le point suivant de ses conclusions, selon lequel le Conseil devrait se prononcer en faveur, soit d'un élargissement groupé entraînant une réduction des versements communautaires des quinze Etats membres, soit d'un élargissement étalé dans le temps et préservant ces versements. **M. Maurice Ligot** a estimé qu'il ne convenait pas de mettre ces deux hypothèses sur un pied d'égalité puisque les conclusions semblaient s'orienter plutôt vers la seconde. Après les observations concordantes de **Mme Nicole Ameline** et de **MM. Jean-Bernard Raimond, René André** et **François Loncle**, la Délégation a maintenu ouvert le choix entre les deux possibilités évoquées. A l'initiative de **Mme Michèle Alliot-Marie**, les points relatifs au coût de l'élargissement et ses incidences sur la stratégie à adopter ont été regroupés de telle sorte que la référence à l'effort de maîtrise des dépenses publiques entrepris par les Etats membres et à la difficulté d'augmenter le plafond des ressources propres soit étroitement liée au choix entre un élargissement étalé et un élargissement groupé.

Après l'adoption du **point 15**, qui demande à la Commission d'établir une programmation financière plus lisible, la Délégation a abordé la partie des conclusions portant sur les choix de méthode de la stratégie de l'élargissement (points 16 à 19). Sur le **point 16**, à **Mme Nicole Ameline**, qui se demandait si la Turquie était comprise dans l'alinéa relatif aux instances de dialogue avec les pays candidats, le **Rapporteur** a indiqué que ce pays faisait l'objet du point 23 des conclusions ; par cohérence, la Délégation a décidé, à l'initiative de **M. Maurice Ligot**, de ne pas le mentionner expressément, au **point 17**, parmi les Etats invités à participer

à la Conférence européenne chargée de gérer collectivement l'ensemble des négociations d'adhésion.

Conformément aux observations de **MM. René André, Alain Barrau et Jacques Myard**, la Délégation a renforcé la critique contenue dans le **point 18** sur le fonctionnement du programme Tacis, en demandant une plus grande efficacité de la gestion de ce programme. A la demande de plusieurs membres de la Délégation, le **Rapporteur** a indiqué que le **point 19** faisait référence au désengagement de la Banque mondiale.

La Délégation a abordé les **points 20 à 23** relatifs à la liste des Etats candidats retenus par la Commission pour l'ouverture des négociations, qui ont été adoptés après une modification de cohérence formelle suggérée par **MM. François Loncle et Maurice Ligot**.

Invitant la Délégation à aborder les dispositions relatives aux orientations sur les réformes des fonds structurels et de la politique agricole commune (points 26 à 29), le **Rapporteur** a indiqué qu'il s'agissait de sujets difficiles, qui feraient l'objet de dures négociations, en prévision desquelles il conviendrait d'obtenir de la Commission des informations chiffrées et détaillées, en particulier sur les résultats des politiques structurelles et sur les besoins à venir. **M. Maurice Ligot**, approuvé par **M. Alain Barrau**, a proposé, pour renforcer cette position, de demander une évaluation extrêmement précise des investissements structurels par région et par objectif.

Approuvant cette suggestion, **M. Christian Jacob** a souligné que de telles évaluations, qui ne pouvaient être obtenues aujourd'hui que de façon fragmentaire et par recoupements, seraient fort utiles dans la négociation, notamment en raison de la vive détermination des pays du Sud.

Sur le **point 26**, où l'on s'interroge sur l'opportunité de réaliser la réforme de la politique agricole commune avant le nouveau cycle de négociations dans le cadre de l'O.M.C., **MM. Jacques Myard et Maurice Ligot** ont contesté le caractère préalable de la réforme de la PAC. **M. Didier Boulaud** a fait état de prises de position soulignant, au contraire, le risque de pénalisation résultant, lors du futur débat sur les perspectives financières, du refus de réformer la PAC, tandis que **Mme Michèle Alliot-Marie** a rappelé le point de vue exprimé par M. Jacques Delors, selon lequel il aurait été préférable, en 1992, de réformer la PAC après les négociations du GATT et non avant. Le **Rapporteur** a souhaité que l'on ne s'enferme pas dans une attitude de refus, avant de souligner que la rédaction qu'il a proposée consistait à s'interroger sur cette question, afin de tenir compte des divergences exprimées.

Sur le **point 27**, où la Délégation regrette la généralisation d'une stratégie de baisse des prix sans différenciations entre les organisations communes de marché, **M. Christian Jacob** a souhaité inviter la Commission à tenir compte des capacités d'exportation propres à chaque secteur de production, la compétitivité du secteur céréalier étant différente de celle du secteur laitier ou de celui de la viande bovine. **M. René André** a estimé, au contraire, qu'aucun secteur ne serait dépourvu de toute potentialité d'augmentation de ses capacités d'exportation. Le **Rapporteur** a proposé à la Délégation, qui l'a suivi, d'insister sur une plus grande prise en compte des possibilités productives des différents secteurs de production.

La Délégation a ensuite adopté le **point 28**, relatif au maintien du principe et du mode de calcul de la ligne directrice agricole, le **point 29**, sur la clarification des financements de la politique de développement rural et le **point 30**, insistant pour que le Parlement dispose pleinement du droit de s'exprimer sur tous les projets d'actes qui traduiront les principes d'« Agenda 2000 », y compris ceux qui n'entreraient pas dans le champ de l'article 88-4 de la Constitution du fait d'une lecture trop étroite de ses dispositions, en particulier les propositions de perspectives financières et les projets d'accords inter-institutionnels.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions figurant ci-après et décidé de publier le rapport d'information sur la communication de la Commission européenne « Agenda 2000 ».

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

La Délégation,

Vu la communication de la Commission européenne présentée le 17 juillet 1997 et intitulée « Agenda 2000 », ainsi que les avis sur les candidatures des pays d'Europe centrale et orientale à l'adhésion à l'Union européenne, déposées par la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovénie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovaquie ;

Rappelant que, conformément à une demande du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, la Commission évalue dans ce document les effets de l'élargissement sur les politiques communautaires, propose une stratégie d'élargissement, un nouveau cadre financier de l'Union pour les années 2000 à 2006, ainsi que des orientations pour la réforme de la politique agricole commune, des fonds structurels et de la politique régionale, et recommande d'ouvrir les négociations avec les cinq premiers de ces Etats ;

Considérant que le Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996 a décidé que les négociations avec Chypre commenceraient six mois après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, compte tenu de ses résultats, et que le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 doit procéder à l'examen de la communication « Agenda 2000 » et se prononcer sur l'ensemble du processus d'élargissement ;

Sur la conception de l'élargissement :

1. Rappelle que la construction européenne, avant d'être un marché unique de biens et de services, constitue d'abord le plus grand exercice politique de prévention des conflits entre les peuples européens, qui veulent mettre un terme définitif à leurs affrontements en commençant par rapprocher leurs intérêts pour aboutir à une véritable communauté de destin ;

2. Souhaite profondément la réalisation du prochain élargissement, qu'elle considère comme une marche du continent européen vers la sécurité collective, la paix et l'unité ; estime qu'il est la voie indispensable pour faire participer pleinement, dans l'ère démocratique, les peuples au dialogue culturel intereuropéen, pour réunir les Européens en vue d'affronter les défis en commun et inventer un nouveau modèle de société intégrant la modernité aux valeurs de liberté et de solidarité, enfin pour permettre à l'Europe entière de devenir un acteur majeur dans un monde dont elle n'est plus le centre ;

3. Rappelle que l'Union européenne consacra à cette entreprise, qui constitue la plus vaste et ambitieuse opération d'intégration politique, économique et sociale jamais engagée, une aide supérieure à celle que les Etats-Unis ont apportée à la reconstruction économique de l'Europe occidentale au lendemain de la deuxième guerre mondiale ;

4. Rend hommage à l'immense travail d'analyse et de proposition accompli par la Commission, ainsi qu'à l'examen très approfondi de leur économie et de leur société auquel se sont livrés les Etats candidats ; regrette cependant que la Commission n'ait pas développé une conception d'ensemble de l'élargissement, ni présenté,

de manière précise, ses conséquences macro-économiques et qu'elle s'en soit tenue à une vision minimaliste d'alignement réglementaire dans une optique essentiellement financière ; demande que ce vide soit comblé dans les meilleurs délais par l'élaboration, la confrontation et la diffusion de travaux économiques sur l'élargissement et ses conséquences ;

Sur les choix de principe relatifs à l'élargissement et au cadre financier de l'Union :

5. Relève que la Commission propose d'augmenter le nombre de parties prenantes aux politiques communes, sans relever le plafond des ressources propres des Communautés européennes déterminant la contribution budgétaire des Etats membres, ni trop réduire la part des bénéficiaires actuels des politiques communes ; souligne que cette option la conduit à prévoir une aide à l'intégration des nouveaux membres manifestement sous-évaluée par rapport aux besoins d'un élargissement rapide et groupé de candidats ayant tous un niveau de développement inférieur à la moyenne communautaire et ayant vocation à être bénéficiaires nets de l'Union ;

6. Craint qu'une appréciation insuffisante des besoins au début du processus d'élargissement ne permette pas de les satisfaire après l'adhésion des nouveaux Etats membres et ne conduise à terme à l'implosion des politiques communes présentes et à venir, alors qu'elles constituent le socle de la solidarité européenne et qu'elles seront encore plus nécessaires pour corriger les déséquilibres nés d'une concurrence avivée par la création de la monnaie unique européenne ;

7. Met en garde contre l'éventualité, sous la pression de la mondialisation, d'un démantèlement progressif des politiques

communes, qui lui paraît constituer une menace tout aussi grave, pour l'avenir de l'Union européenne, que le blocage institutionnel auquel conduirait l'élargissement s'il n'y était remédié par la réforme préalable des institutions communautaires dont « Agenda 2000 » démontre, s'il en était encore besoin, l'absolue nécessité dans une Europe élargie ;

8. Doute que les aides envisagées suffisent à compenser les multiples contraintes imposées à des candidats qui devront réaliser, en quelques années, ce que les pays de la Communauté européenne ont mis quarante ans à édifier et regrette que la Commission ne définisse aucune marge de souplesse, ni ne précise ce qui pourrait relever d'un avantage comparatif légitime et ce qui doit être considéré, au contraire, comme un « *dumping social ou environnemental* » à corriger dès que possible ;

9. Juge incompatible avec le principe de solidarité qui fonde la construction européenne l'accent mis sur les contributions nettes des Etats membres dans le débat sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne ; condamne en particulier l'approche de la politique de cohésion économique et sociale en termes exclusifs de taux de retour des Etats membres et non sous l'angle de l'efficacité de la dépense publique et des retours économiques indirects ;

10. Approuve la volonté de la Commission de ne pas raisonner en termes de solde budgétaire national et demande au Gouvernement de s'opposer à une éventuelle généralisation des mécanismes de correction des soldes budgétaires excessifs des Etats membres ; regrette néanmoins que la Commission se soit enfermée elle-même dans cette logique, en n'examinant pas quels seraient les principaux bénéficiaires, parmi les quinze Etats membres, du développement des

échanges économiques résultant d'un élargissement soutenu financièrement par l'ensemble des membres de l'Union européenne ;

11. Relève l'ambiguïté de la méthode et des recommandations de la Commission, qui propose de différencier l'ouverture des négociations en fonction du degré de préparation de chaque candidat et d'intensifier la préparation de tous les candidats dans la période de pré-adhésion, mais qui crée manifestement parmi eux deux groupes dans la répartition des aides, en concentrant celles-ci sur les mieux préparés et en mettant les autres en liste d'attente avec des aides étalées tout au long de la période ;

12. Estime qu'un élargissement conduit dans l'ambiguïté risque d'aboutir à de très fortes tensions susceptibles de bloquer tout le processus et demande donc au Gouvernement d'inviter le Conseil européen à faire un choix clair entre un élargissement à coût réduit, mais étalé dans le temps, et un élargissement plus rapide et groupé, mais à coût plus élevé ; insiste sur la nécessité politique de cet effort de clarification tant à l'égard des peuples de l'Union que des peuples des pays candidats qui ont placé de grands espoirs dans l'intégration rapide de leurs nations au sein de l'Europe unie ;

13. Considère que le Conseil européen devra se prononcer en faveur soit d'un élargissement groupé impliquant une réduction significative des versements communautaires dont bénéficient les Quinze au titre des politiques communes, soit d'un élargissement étalé dans le temps préservant la part des membres actuels dans ces politiques et tenant compte du souci de l'Union de poursuivre les efforts de maîtrise des dépenses publiques réalisés par les Etats membres dans le cadre de l'Union économique et monétaire, ce qui implique de ne pas excéder le plafond de ressources propres tel qu'il est prévu pour l'exercice 1999 dans la décision du 31 octobre 1994

relative au système des ressources propres des Communautés européennes ;

14. Considère que, s'il choisit la deuxième voie, le Conseil européen peut assumer le principe d'une intégration en plusieurs vagues, comme cela s'est passé pour divers pays d'Europe du Nord et du Sud, selon un processus continu et progressif, à condition de rééquilibrer les aides entre les candidats pour garantir aux moins préparés d'entre eux qu'un étalement de l'ouverture des négociations ne revient pas à leur refuser, dans les faits, leur intégration ;

15. Souhaite, en tout état de cause, l'établissement d'une double programmation financière, qui permette une distinction claire entre les crédits consacrés aux Etats membres actuels et les dotations prévues pour les Etats candidats ;

Sur les choix de méthode de la stratégie d'élargissement :

16. Souhaite :

- l'adoption d'un code de bonne conduite entre Etats membres de l'Union européenne et pays candidats pour préserver la négociation des risques de clientélisme par pays et d'arrangements catégoriels,

- l'amélioration de la gestion du programme Phare et une synchronisation efficace entre son désengagement, au moment de l'adhésion, et la montée en puissance des fonds structurels,

- la clarification de l'articulation entre le partenariat pour l'adhésion, les accords européens d'association et la Conférence européenne, afin que la multiplication des instances de dialogue et de

négociation n'aboutisse pas à une confusion générale,

- le renforcement du rôle du Conseil dans la décision relative aux partenariats pour l'adhésion, qui constituent le principal instrument de la nouvelle stratégie ;

17. Approuve la proposition du Gouvernement français d'instituer une conférence européenne permanente composée des quinze Etats membres et de l'ensemble des pays candidats, afin de gérer collectivement dans la durée l'ensemble des négociations d'adhésion, mais considère qu'un choix politique clair du Conseil européen et une répartition plus équilibrée des aides constituent le préalable nécessaire pour que ce forum ne se transforme pas en deuxième enceinte de négociations ;

18. Demande le renforcement du programme Tacis et l'amélioration de son efficacité pour favoriser l'émergence d'un marché sain dans les nouveaux Etats indépendants, en vue de faciliter l'adaptation aux normes rigoureuses du marché communautaire des pays candidats d'Europe centrale et orientale, écartelés entre deux marchés au fonctionnement très différent ;

19. Souhaite que l'Union européenne veille à ce que les institutions financières internationales qui arrêteront leur financement dans les pays d'Europe centrale et orientale à la date de leur adhésion à l'Union européenne, d'une part ne se désengagent pas trop tôt dans la période de pré-adhésion, d'autre part redéployent leurs interventions en priorité au voisinage de l'Union européenne élargie, c'est-à-dire dans les nouveaux Etats indépendants et les pays tiers méditerranéens ;

Sur la liste des candidats retenus pour l'ouverture des négociations :

20. Approuve le principe de différenciation dans l'ouverture des négociations selon le degré de préparation des candidats, sous réserve d'une clarification de la stratégie d'élargissement ;

21. Marque son accord avec la recommandation de la Commission de considérer le respect des critères politiques comme une condition nécessaire pour l'ouverture des négociations ;

22. Emet des réserves sur la différenciation faite par la Commission entre les Etats baltes ;

23. Estime que le règlement de la question chypriote et les relations de l'Union avec la Turquie exerceront une influence sur les négociations d'adhésion avec Chypre et que la décision du Conseil européen d'ouvrir ces négociations devrait le conduire à se prononcer clairement sur la vocation européenne de la Turquie ;

Sur les orientations pour la réforme des fonds structurels et de la politique régionale et de la politique agricole commune :

24. Demande à la Commission de fournir les évaluations et les résultats détaillés, région par région, objectif par objectif, des investissements structurels réalisés depuis 1988 dans la Communauté ;

25. Demande également une évaluation quantitative et qualitative des besoins des différentes régions susceptibles de bénéficier des aides structurelles dans les Etats membres et dans les Etats candidats à l'adhésion ;

26. S'interroge sur l'opportunité de réformer la politique agricole commune avant l'ouverture d'un cycle de renégociation de l'accord sur l'agriculture dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ;

27. Regrette que la Commission européenne applique une stratégie de baisse des prix à chaque organisation commune de marché sans tenir suffisamment compte de leur spécificité, ni examiner davantage des solutions alternatives et invite la Commission à mieux prendre en considération, dans ses propositions, les possibilités productives réelles des différents secteurs de production ;

28. Se prononce en faveur du maintien du principe et du mode de calcul de la ligne directrice agricole ;

29. Demande une clarification des financements de la politique de développement rural ;

En dernier lieu :

30. Demande au Gouvernement de soumettre au Parlement, en application de l'article 88-4 de la Constitution, l'ensemble des propositions de textes qui feront suite à la communication « Agenda 2000 » et plus particulièrement les propositions de règlements relatives à la réforme de la politique agricole commune et des fonds structurels, les propositions de perspectives financières pour 2000-2006, ainsi que le projet d'accord interinstitutionnel auquel elles seront jointes.

ANNEXES

Annexe 1 :
**Extraits des conclusions du Conseil européen sur l'élargissement
de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre**

1. Copenhague, 21 et 22 juin 1993

[...]

iii) Le Conseil européen est convenu aujourd'hui que **les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises.**

L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats.

Le Conseil européen continuera à suivre de près les progrès réalisés par chaque pays associé pour remplir les conditions d'adhésion à l'Union et il tirera les conclusions qui s'imposent.

iv) Le Conseil européen est convenu que **la coopération future avec les pays associés sera orientée vers l'objectif d'adhésion qui a été fixé à présent.** A cet égard, le Conseil européen a approuvé ce qui suit :

- La Communauté propose que **les pays associés établissent des relations structurées avec les institutions de l'Union dans le cadre d'un dialogue multilatéral renforcé et étendu** et d'une concertation sur les questions d'intérêt commun. Les arrangements en la matière, qui figurent à l'annexe II des présentes conclusions, comprennent le dialogue et la concertation sur une vaste gamme de sujets et dans le cadre de plusieurs enceintes. Le cas échéant, outre des réunions régulières du président du Conseil européen et du président de la Commission avec leurs homologues des pays associés, des réunions conjointes de tous les chefs d'Etat et de gouvernement peuvent être organisées pour discuter de sujets spécifiques établis à l'avance.

- Le Conseil européen, reconnaissant l'importance cruciale des échanges dans la transition vers une économie de marché, convient d'accélérer les efforts entrepris par la Communauté pour ouvrir ses marchés. Il espère que cette nouvelle initiative ira de pair avec un développement accru des échanges entre ces pays eux-mêmes et entre ceux-ci et leurs partenaires commerciaux traditionnels. Il a approuvé les concessions commerciales agréées par le Conseil « Affaires générales » lors de sa session du 8 juin. Il a invité le Conseil à adopter, sur proposition de la Commission, les textes juridiques pertinents avant les vacances d'été.

- La Communauté continuera à consacrer une part considérable des ressources budgétaires allouées aux actions extérieures aux pays d'Europe centrale et orientale, notamment par le biais du programme Phare. La Communauté exploitera pleinement les possibilités prévues au titre du mécanisme temporaire de prêt de la BEI pour financer des projets de réseaux transeuropéens impliquant les pays d'Europe centrale et orientale. Le cas échéant, une partie des ressources au titre du programme Phare pourra être utilisée en vue d'apporter des améliorations importantes aux infrastructures, conformément aux modalités fixées par le Conseil « Affaires générales » le 8 juin.

- Le Conseil européen, se félicitant des possibilités offertes aux pays associés de participer aux programmes communautaires au titre des accords européens, a invité la Commission à faire des propositions d'ici à la fin de l'année pour ouvrir de nouveaux programmes aux pays associés, en prenant comme point de départ les programmes auxquels peuvent déjà participer les pays de l'AELE.

- Le Conseil européen a souligné qu'il était important de rapprocher les législations des pays associés de celles qui sont applicables dans la Communauté, notamment en ce qui concerne les distorsions de concurrence et, en outre – dans la perspective de l'adhésion –, la protection des travailleurs, de l'environnement et des consommateurs. Le Conseil européen est convenu que des fonctionnaires des pays associés auraient la possibilité d'étudier la législation et les pratiques de la Communauté et a décidé qu'un groupe spécial composé de représentants des Etats membres et de la Commission serait institué en vue de coordonner et de diriger ces travaux.

[...]

2. Corfou, 24 et 25 juin 1994

[...]

Lors de la réunion de Copenhague en juin 1993, le Conseil européen a décidé que les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne dès qu'ils seront en mesure de remplir les obligations correspondantes.

Les Accords européens et les décisions prises à Copenhague constituent le cadre pour approfondir les relations et créer le contexte qui permettra de satisfaire à ces conditions. La mise en œuvre ultérieure de ces Accords et de ces décisions est une des conditions essentielles de l'adhésion : il importe désormais d'en tirer tout le potentiel dans la perspective de la préparation à l'adhésion. Le Conseil européen rappelle l'importance des décisions prises par le Conseil du 7 mars 1994 sur le dialogue politique, dont la mise en œuvre complète et effective revêt un caractère prioritaire.

Le Conseil européen invite la Commission à faire, dès que possible, des propositions concrètes pour une mise en œuvre ultérieure des Accords européens et des décisions prises par le Conseil européen à Copenhague. **Le Conseil européen invite en outre la Présidence et la Commission à lui faire rapport pour sa prochaine réunion, sur les progrès accomplis sur cette base, sur le processus de rapprochement depuis le Conseil européen de Copenhague, ainsi que sur la stratégie à suivre dans la perspective de la préparation à l'adhésion.**

Le développement de relations de bon voisinage qui fera l'objet du Pacte de stabilité y contribuera.

Les conditions institutionnelles permettant d'assurer le bon fonctionnement de l'Union doivent être créées lors de la Conférence intergouvernementale de 1996, qui doit pour cela avoir lieu avant le début des négociations d'adhésion.

L'Union et ses Etats membres poursuivront leurs contacts avec la Slovénie en vue de créer les meilleures conditions pour accroître la coopération avec ce pays. Entre-temps, le Conseil poursuivra son examen d'un projet de mandat pour un Accord européen.

Le Conseil européen se félicite de ce que les négociations avec les Etats baltes pour l'instauration de zones de libre-échange s'acheminent vers leur phase finale et rappelle que la conclusion d'accords européens avec ces pays, qui les aidera à se préparer à une adhésion ultérieure, reste l'objectif de l'Union.

[...]

3. Essen, 9 et 10 décembre 1994

[...]

Le Conseil européen confirme les conclusions des Conseils européens de Copenhague et de Corfou, selon lesquelles les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne dès qu'ils seront en mesure de remplir les conditions préalables correspondantes.

Le Conseil européen a décidé de donner un dynamisme nouveau et une qualité accrue au processus de rapprochement des pays associés d'Europe centrale et orientale. Ce faisant, il est conscient que les conditions institutionnelles indispensables au bon fonctionnement de l'Union devront être définies lors de la Conférence intergouvernementale de 1996, qui, à cette fin, doit se dérouler avant le démarrage des négociations d'adhésion. **Le Conseil européen a arrêté une stratégie globale pour rapprocher davantage ces pays de l'Union européenne**, stratégie que le Conseil et la Commission ont présentée à la demande du Conseil européen de Corfou ⁽⁵⁰⁾.

Cette stratégie a été conçue en fonction des besoins des pays qui ont conclu un accord européen avec l'Union européenne et elle sera étendue à d'autres pays avec lesquels des accords de ce type seront conclus à l'avenir.

Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'Union européenne puisse conclure des accords européens avec les Etats baltes et la Slovénie au cours de la présidence française, afin de pouvoir inclure ces Etats dans la stratégie de rapprochement.

La stratégie arrêtée par le Conseil européen est mise en œuvre sur le plan politique par l'instauration, entre les pays associés et les institutions de l'Union européenne, de « **relations structurées** » qui favoriseront la confiance mutuelle et mettront en place un cadre pour l'examen de questions d'intérêt commun.

⁽⁵⁰⁾ Annexe IV aux conclusions du Conseil : rapport du Conseil au Conseil européen (Essen) sur la stratégie de préparation de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale associés.

L'élément principal de la stratégie de rapprochement est la préparation des pays associés à l'intégration dans le Marché intérieur de l'Union.

Le Conseil européen invite la Commission à lui présenter à temps avant sa prochaine réunion un Livre blanc à ce sujet et à faire rapport une fois par an au Conseil « Affaires générales » sur l'état de la mise en œuvre de la stratégie de rapprochement décidée, notamment sur l'intégration progressive des dispositions relatives au **Marché intérieur**.

En outre, le Conseil européen invite la Commission à lui présenter le plus rapidement possible, comme souhaité par le Conseil, une analyse approfondie des effets de l'élargissement dans le cadre des politiques actuelles de l'Union et de leur évolution.

Le Conseil européen invite en outre la Commission à présenter au cours de l'année 1995 une étude sur les moyens permettant de développer les relations dans le domaine agricole entre l'Union européenne et les pays associés d'Europe centrale et orientale en vue de leur adhésion future.

Le rapprochement en ce qui concerne le **Marché intérieur** est complété par toute une série de mesures destinées à favoriser l'intégration par le développement des infrastructures et de la coopération, essentiellement dans des domaines ayant une dimension transeuropéenne (y compris énergie, environnement, transports, science et technique, etc.), ainsi que dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité commune et de la justice et des affaires intérieures. Le programme Phare, qui, conformément à la stratégie de rapprochement convenue, est doté de ressources appropriées à l'intérieur d'un cadre financier pluriannuel, apportera une aide financière à cette fin.

Les chefs d'Etat et de gouvernement, conscients du rôle de la coopération régionale à l'intérieur de l'Union, soulignent l'importance que revêt une coopération similaire entre les pays associés pour favoriser le développement économique et les relations de bon voisinage. C'est pourquoi le Conseil a adopté un programme visant à encourager cette coopération. Ce programme contribuera en outre à la réalisation des objectifs du Pacte de stabilité.

Le Conseil européen est d'avis que cette stratégie aidera l'Union et les pays associés à préparer l'adhésion et à rendre les pays associés mieux à même d'assumer leurs responsabilités en qualité de futurs Etats membres.

Le Conseil européen voit dans le rapprochement des Etats d'Europe centrale et orientale par rapport à l'Union européenne et à l'UEO une contribution à la sécurité et à la stabilité en Europe. Le Conseil européen se félicite de l'intention de l'UEO d'entamer de nouvelles réflexions en vue de l'établissement d'un Livre blanc sur la sécurité en Europe.

[...]

4. Cannes, 26 et 27 juin 1995 ⁽⁵¹⁾

i) le Conseil **accueille favorablement le Livre blanc préparé par la Commission** conformément aux conclusions du Conseil européen d'Essen, **sur la préparation des pays**

⁽⁵¹⁾ Partie B des conclusions du Conseil européen reprenant les conclusions du Conseil du 12 juin 1995.

associés à leur intégration dans le Marché intérieur de l'Union au moment de leur adhésion.
[...]

ii) La préparation des pays associés à leur intégration dans le **Marché intérieur** est, comme l'a affirmé le Conseil européen d'Essen, l'élément principal de la stratégie de préparation à l'adhésion. Cette préparation à l'intégration dans le **Marché intérieur** est considérée par les pays associés eux-mêmes comme une priorité. Sans anticiper ni préjuger les futures négociations d'adhésion et sans fixer de nouvelles conditions pour celles-ci, le Livre blanc est ainsi destiné à guider et à assister les efforts déjà entrepris par les pays associés en décrivant les mesures dont la mise en oeuvre est considérée par la Commission comme essentielle en vue de l'intégration au **Marché intérieur**, ainsi que les structures nécessaires à cette fin. **C'est lors de l'adhésion que ces pays reprendront, moyennant, le cas échéant, des périodes transitoires, l'ensemble de l'acquis couvert par la législation et les politiques communautaires.** [...]

iv) Le Conseil note que le Livre blanc, qui présente une vision d'ensemble de la législation communautaire relative au **Marché intérieur**, ne définit pas de hiérarchie entre les secteurs mais qu'au sein de chaque domaine retenu il propose les mesures essentielles susceptibles d'être reprises en priorité par les pays associés ainsi qu'une séquence pour leur adoption, sans imposer de calendrier. Le Conseil estime que cette approche est justifiée par le fait qu'**il appartient aux pays associés eux-mêmes, à la lumière du Livre blanc, de définir et de mettre en oeuvre, en fonction de leur contexte national et de leurs priorités, leur programme de préparation à l'intégration dans le Marché intérieur.** Les pays associés devraient élaborer ces programmes, comme ils en ont manifesté la disponibilité, en tenant compte du cadre général défini par les accords d'association. Le Conseil européen de Copenhague a souligné l'importance particulière qui s'attache notamment au domaine de la concurrence, ainsi que, dans la perspective de l'adhésion, à la protection des travailleurs, de l'environnement et des consommateurs.

Le Conseil approuve l'accent mis par le Livre blanc sur les structures de mise en oeuvre et de contrôle dont l'établissement doit accompagner l'adoption de la législation relative au Marché intérieur. [...]

v) La réussite de la préparation des pays associés à l'intégration dans le **Marché intérieur** suppose que **toute l'assistance appropriée leur soit apportée par la Communauté comme par ses Etats membres**, dont les moyens existants destinés à cette fin doivent être utilisés au mieux et de manière coordonnée. **Il importe en particulier de tirer profit de l'expérience des Etats membres dans ce domaine.** [...]

5. Madrid, 15 et 16 décembre 1995

L'élargissement est à la fois une nécessité politique et une chance historique pour l'Europe. **En assurant la stabilité et la sécurité du continent, il offrira, non seulement aux Etats candidats, mais également aux membres actuels de l'Union, des perspectives nouvelles de croissance économique et de bien-être général.** L'élargissement doit servir à **renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris des politiques communes.**

[...]

Le Conseil européen répète que **les négociations en vue de l'adhésion de Malte⁽⁵²⁾ et de Chypre à l'Union commenceront, sur la base des propositions de la Commission, six mois après la conclusion de la Conférence intergouvernementale de 1996, en tenant compte de ses résultats.** Il se félicite du dialogue structuré entamé avec ces deux pays en juillet dernier dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion.

Il confirme, par ailleurs, la nécessité de **bien préparer l'élargissement sur la base des critères fixés à Copenhague et dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion définie à Essen pour les PECO** ; cette stratégie devra être intensifiée afin de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse de ces Etats grâce notamment au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement économique et monétaire stable.

Le Conseil européen invite la Commission à approfondir son **évaluation des effets de l'élargissement sur les politiques communautaires, notamment en ce qui concerne la politique agricole et les politiques structurelles.** Le Conseil européen poursuivra son examen lors de ses prochaines réunions, sur la base de rapports de la Commission.

Il invite la Commission à préparer activement ses **avis sur les candidatures** qui ont été présentées, en vue de leur transmission au Conseil, dès que possible après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, ainsi qu'à entamer la préparation d'un **document d'ensemble sur l'élargissement. Cette procédure garantit l'égalité de traitement de tous les pays candidats.**

Il invite par ailleurs la Commission à entamer le plus rapidement possible une analyse approfondie du système de financement de l'Union européenne afin de soumettre, immédiatement après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, une **communication sur le futur cadre financier de l'Union, à partir du 31 décembre 1999, en tenant compte de la perspective de l'élargissement.**

Après la conclusion de la Conférence intergouvernementale et à la lumière de ses résultats et des avis et rapports précités de la Commission, le Conseil prendra dans les meilleurs délais les décisions nécessaires au lancement des négociations d'adhésion.

Le Conseil européen aspire à ce que la phase initiale des négociations coïncide avec le commencement des négociations avec Chypre et Malte.

[...]

6. Florence, 21 et 22 juin 1996

[...]

Rappelant ses conclusions de Madrid, le Conseil européen réaffirme que les avis et rapports de la Commission sur l'élargissement qui ont été demandés à Madrid doivent être disponibles dès que possible après l'achèvement de la Conférence intergouvernementale de sorte que **la phase initiale des négociations avec les pays d'Europe centrale et orientale puisse coïncider avec le**

⁽⁵²⁾ Le Gouvernement issu des élections législatives du 26 octobre 1996, remportées par le parti travailliste sur le parti nationaliste, a retiré, le 30 octobre 1996, la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par Malte le 16 juillet 1990.

début des négociations avec Chypre et Malte six mois après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, compte tenu de ses résultats.

[...]

7. Dublin, 13 et 14 décembre 1996

[...] Le Conseil européen [...] confirme le calendrier du processus d'élargissement fixé à sa réunion de Madrid. [...]. En outre, il se félicite de l'intention de la Commission de présenter des **propositions en vue d'un renforcement général de la stratégie de pré-adhésion** [...].

8. Amsterdam, 16 et 17 juin 1997

[...]

Le Conseil européen note que, la Conférence intergouvernementale ayant abouti, la voie est maintenant ouverte pour lancer le processus d'élargissement conformément aux conclusions du Conseil européen de Madrid.

Il se félicite de l'intention de la Commission de présenter d'ici la mi-juillet ses avis sur les demandes d'adhésion ainsi qu'une communication détaillée (« Agenda 2000 ») sur le développement de la Communauté, y compris la politique agricole et les politiques structurelles, les questions horizontales liées à l'élargissement et enfin le futur cadre financier après 1999.

Le Conseil européen note que la Commission formulera dans son « Agenda 2000 » les principales conclusions et recommandations tirées des avis et exprimera son point de vue sur le lancement du processus d'adhésion ; elle fera notamment des propositions sur le renforcement de la stratégie de pré-adhésion et l'évolution future de l'aide en vue de l'adhésion, compte tenu des modifications apportées actuellement au programme Phare.

Le Conseil européen invite le Conseil « Affaires générales » à examiner en détail les avis de la Commission ainsi que « Agenda 2000 » et à présenter un rapport détaillé au Conseil européen qui se réunira **à Luxembourg en décembre prochain**.

Lors de cette réunion, **le Conseil européen, afin que des négociations puissent effectivement être entamées dès que possible après décembre 1997, prendra les décisions nécessaires sur l'ensemble du processus d'élargissement**, notamment en ce qui concerne les modalités pratiques de la phase initiale des négociations et le renforcement de la stratégie de pré-adhésion de l'Union, ainsi que les autres moyens qui permettront de renforcer la coopération entre l'Union européenne et tous les pays candidats.

[...]

Annexe 2 :
Calendrier de travail
Elargissement - « Agenda 2000 »

Dates	Programme de travail
15 juillet 1997	- Publication des avis par la Commission sur les dix candidats PECO - Communication de la Commission sur « Agenda 2000 » : ♣ évolution des politiques de l'Union ♣ cadre financier futur 2000-2006
du 1er septembre 1997 au 29 septembre 1997	Examen des avis par le groupe « Elargissement »
15 septembre 1997	Conseil affaires générales - Ouverture de la phase d'instruction détaillée des propositions de la Commission « Agenda 2000 »
6 octobre 1997	Conseil affaires générales - Examen du premier rapport sur l'état d'avancement des travaux sur l'élargissement
25 et 26 octobre 1997	Réunion informelle des ministres des affaires étrangères à Mondorf - Evaluation globale des avis - Stratégie de pré-adhésion - Condition d'ouverture des négociations - Principes de base des négociations - Question de la Conférence européenne
10 novembre 1997	Conseil affaires générales - Examen du rapport intérimaire sur « Agenda 2000 » en vue du Conseil européen
24 et 25 novembre 1997	Conseil affaires générales - Premier examen du projet de rapport final (élargissement) en vue du Conseil européen
8 et 9 décembre 1997	Conseil affaires générales - Deuxième examen du projet de rapport final (élargissement) en vue du Conseil européen
12 et 13 décembre 1997	Conseil européen de Luxembourg - Décision sur l'ensemble du processus d'élargissement : . désignation des pays candidats pour l'ouverture des négociations . décision sur la stratégie de pré-adhésion . principes de base des négociations - Examen du rapport « Agenda 2000 »
Début 1998	- Ouverture des négociations avec les candidats retenus - Présentation par la Commission des propositions réformant les fonds structurels
Premier trimestre 1998	- Proposition officielle de la Commission sur la réforme de la PAC
1er juillet 1998 (date prévue par le paragraphe 25 de l'accord institutionnel du 29 octobre 1993)	- Présentation d'un rapport de la Commission sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire - Présentation de propositions pour de nouvelles perspectives financières
Fin 1999	- Présentation d'un rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres des Communautés européennes (prévue par l'art. 10 de la décision du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes) - Fin des négociations sur les perspectives financières et la réforme de la PAC - Adoption des règlements sur les fonds structurels
1er janvier 2000 31 décembre 2000 1er janvier 2003	- Début d'un cycle de renégociation de l'accord sur l'agriculture (O.M.C.) - Expiration de la clause de sauvegarde (article 5) - Expiration de la clause de paix (article 13).

Annexe 3 :

Programme de travail de la Commission pour 1998 Initiatives législatives nouvelles

Les initiatives reprises ci-dessous, dans le cadre du programme de travail de la Commission pour 1998, correspondent aux actes législatifs nouveaux que celle-ci se propose de présenter. Le caractère nouveau de ces initiatives exclut celles comportant des adaptations ou des modifications techniques à des actes existants. Les initiatives déjà programmées lors d'exercices précédents ne sont pas reprises.

Le nombre de propositions législatives nouvelles envisagées en 1998 traduit l'intention de la Commission de mettre en œuvre « Agenda 2000 ».

Agriculture et politique rurale

1. Modification de règlement de base instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (« Agenda 2000 »)
2. Modification du règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (« Agenda 2000 »)
3. Modification du règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait (« Agenda 2000 »)
4. Modification du règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur de l'huile d'olive (« Agenda 2000 »)
5. Modification du règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur du tabac (« Agenda 2000 »)
6. Modification du règlement de base portant organisation commune des marchés vitivinicole (« Agenda 2000 »)
7. Règlement fixant un plafond particulier pour toutes les aides directes au revenu octroyées dans le cadre des organisations communes de marchés (« Agenda 2000 »)
8. Règlement portant intégration des initiatives rurales et modifiant les différents règlements concernant les politiques rurales et leur base financière respective, y compris les sections Garantie et Orientation du FEOGA (« Agenda 2000 »)

Politiques structurelles

9. Proposition de règlement relatif aux fonds structurels : mission, objectifs prioritaires, organisation et coordination y compris avec les autres instruments financiers (« Agenda 2000 »)

10. Proposition de règlement relatif au Fonds européen de développement régional (« Agenda 2000 »)
11. Proposition de règlement relatif au fonds de cohésion (« Agenda 2000 »)
12. Proposition de règlement relatif à l'Instrument Financier pour l'Orientation de la Pêche - IFOP (« Agenda 2000 »)
13. Proposition de règlement relatif au Fonds social européen (« Agenda 2000 »)
14. Proposition de règlement relatif à l'instrument structurel de pré-adhésion (« Agenda 2000 »)

Marché intérieur

15. Proposition relative aux services financiers : contrats à distance entre fournisseurs et consommateurs
16. Proposition de directive relative à la gestion des portefeuilles d'investissement et aux organismes d'investissements collectifs non couverts par la directive 85/611

Société de l'information

17. Propositions visant l'établissement d'un cadre réglementaire pour le commerce électronique et autres services électroniques
18. Proposition de décision relative au système universel de télécommunications mobiles (UMTS)

Fiscalité

19. Proposition de directive concernant le niveau des taux autres que le taux normal de T.V.A. et définissant leur champ d'application
20. Proposition de directive sur la taxation directe de l'épargne

Politique d'entreprise

21. Proposition de directive relative aux retards de paiement dans les transactions commerciales

Social

22. Proposition de directive sur l'aménagement du temps de travail dans les secteurs exclus de la directive 93/104

Transports

23. Propositions relatives aux temps de travail et de repos dans les secteurs des transports routiers, fluviaux, aériens et maritimes
24. Propositions visant à développer le secteur ferroviaire (infrastructures)

25. Proposition relative aux obligations de service public dans les transports terrestres (rail et route)

Environnement

26. Proposition concernant des plafonds d'émission nationaux (SO₂, Nox, NH₃, COV)
27. Proposition concernant la qualité de l'air
28. Proposition concernant les déchets électroniques

Formation, éducation et jeunesse

29. Propositions de décisions relatives à la mise en œuvre des programmes dans le domaine « Education, formation et jeunesse » pour la période 2000-2006

Culture

30. Proposition de décision sur un programme culturel unique 2000-2005

Questions institutionnelles

31. Proposition destinée à fixer les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (« comitologie » - suite Amsterdam)

Annexe 4 :

Transferts financiers publics au profit de l'Allemagne orientale

(en milliards de deutschemarks)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ⁽¹⁾
1. Transferts bruts⁽²⁾	139	152	168	168	185	187	180
Transferts de l'administration fédérale aux Länder et collectivités locales de l'Allemagne orientale ⁽³⁾	75	88	114	114	135	138	128
Länder et collectivités locales de l'Allemagne occidentale ⁽⁴⁾	5	5	10	14	10	11	11
Caisse de retraite ⁽⁵⁾	-	5	9	12	17	19	17
Transferts de l'Office fédéral du travail ⁽⁶⁾	24	39	39	27	23	26	21
Emprunts du Fonds pour l'unité allemande ⁽⁷⁾	31	24	15	5	-	-	-
Transferts de l'UE ⁽⁸⁾	4	5	5	6	7	7	7
2. Recettes	33	37	39	43	45	47	47
<i>dont :</i>							
Surcroît de recettes fiscales fédérales provenant d'Allemagne orientale ⁽⁸⁾	31	35	37	41	43	45	45
Surcroît de recettes administratives fédérales provenant d'Allemagne orientale	2	2	2	2	2	2	2
Transferts nets (1-2)	106	115	129	125	140	140	133
<i>En pourcentage :</i>							
Du PIB de l'ensemble de l'Allemagne	3,7	3,7	4,1	3,8	4,0	4,0	3,6
Du PIB de l'Allemagne occidentale	4,0	4,1	4,5	4,2	4,6	4,5	4,1
Du PIB de l'Allemagne orientale	51,5	43,8	41,1	35,3	36,8	35,2	32,4

⁽¹⁾ Prévisions.

⁽²⁾ Abstraction faite des sommes versées par l'administration fédérale à l'Office fédéral du travail, qui seraient autrement comptabilisées deux fois.

⁽³⁾ Le chiffre de 1995 inclut un manque à gagner de 35 milliards de deutschemarks sur les recettes fiscales imputable à la révision du système de péréquation des recettes fiscales.

⁽⁴⁾ Les chiffres de 1993 et de 1994 incluent les sommes versées au Fonds pour l'unité allemande ; celui de 1994 inclut le manque à gagner sur les recettes fiscales dû à la révision du système de péréquation.

⁽⁵⁾ Abstraction faite des sommes versées par l'administration fédérale.

⁽⁶⁾ Déficit total de l'Allemagne orientale, compte tenu des sommes versées par l'administration fédérale.

⁽⁷⁾ Abstraction faite des sommes versées par l'administration fédérale et les Länder.

⁽⁸⁾ Estimations.

Source : Ministère des Finances.

OCDE : études économiques Allemagne - septembre 1997