

N° 769

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mars 1998

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

sur les partenariats pour l'adhésion,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-BERNARD RAIMOND,

Député.

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

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; M. Jean-Louis Bianco, secrétaire ; 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, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Yves Fromion, Gérard Fuchs, François Guillaume, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ENTRÉE DU PROCESSUS D'ÉLARGISSEMENT DANS UNE PHASE NOUVELLE REPOSANT SUR UNE TRIPLE DÉMARCHE : LA CONFÉRENCE EUROPÉENNE, LES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION, LA STRATÉGIE DE PRÉ-ADHÉSION RENFORCÉE	9
A. La Conférence européenne, ouverte à la Turquie	9
B. Les négociations d'adhésion avec six candidats	10
C. La stratégie de pré-adhésion renforcée pour les dix PECO et la stratégie particulière pour Chypre	12
II. LA MISE EN PLACE DES PARTENARIATS POUR L'ADHÉSION, PIVOT DE LA STRATÉGIE DE PRÉ-ADHÉSION RENFORCEE.....	14
A. Le règlement-cadre.....	14
B. Les dix partenariats individuels	15
1) Les dispositions générales.....	15
2) Les priorités et objectifs intermédiaires.....	16
a) Court terme (1998)	16
(1) Priorité commune et de même contenu.....	16
(2) Priorités communes à contenu diversifié	16
(3) Priorités spécifiques à certains candidats	20
b) Moyen terme	21
(1) Priorités communes et de même contenu	21
(2) Priorités communes à contenu diversifié	22
(3) Priorités spécifiques à certains candidats	28

3) La programmation financière.....	29
4) La position du Gouvernement et des autres Etats membres	33
III. UNE STRATÉGIE D'ÉLARGISSEMENT CONFRONTÉE A DE NOMBREUSES INCERTITUDES.....	36
A. Une marge de négociation limitée pour affronter des défis de plus grande ampleur que lors des précédents élargissements.....	36
B. Un contexte économique incertain et l'attente des élections allemandes pour redéfinir les politiques de l'Union européenne.....	37
C. L'amélioration de la gestion du programme Phare et l'articulation entre les trois démarches.....	38
D. Pour la définition d'une stratégie de « pré-voisinage ».....	38
E. Les négociations ne doivent pas négliger les engagements de la P.E.S.C. en matière de sécurité et de défense	39
F. Pour une meilleure information réciproque sur chaque pays entre les Etats membres et les pays candidats	40
TRAVAUX DE LA DELEGATION	41
I. Audition de M. Hans Van Den Broeck, membre de la Commission européenne, le 5 février 1998.....	41
II. Examen du rapport d'information, le 5 mars 1998.....	48
ANNEXES	63
Annexe 1 : Extraits des conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 sur l'élargissement de l'Union européenne aux Pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre	63
Annexe 2 : Programme Phare (1990-1996)	73
1. Allocations sectorielles de l'assistance de Phare aux programmes nationaux.....	73
2. Engagements, contrats et paiements de Phare par pays	73
3. Engagements, contrats et paiements de Phare par secteur	74

Annexe 3 : Calendrier politique en Europe.....	75
1. Dates des élections législatives dans les Etats membres de l'Union européenne, les Pays candidats d'Europe centrale et orientale et à Chypre.....	75
2. Ordre de succession semestrielle des présidences du Conseil de l'Union européenne et du Conseil de l'Union de l'Europe occidentale.....	76

MESDAMES, MESSIEURS,

Les décisions du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 vont permettre aux quinze Etats membres de l'Union européenne et aux onze candidats à l'adhésion d'entrer dans la phase capitale du processus d'élargissement, en suivant un calendrier très dense :

- le 12 mars, réunion de la Conférence européenne,

- autour du 15 mars, adoption par le conseil des partenariats pour l'adhésion, après que le Parlement européen aura rendu son avis lors de sa session du 9 au 13 mars, et présentation, à la fin mars, des programmes nationaux de reprise de l'acquis communautaire, qui seront la réponse des dix pays d'Europe centrale et orientale (P.E.C.O.) aux priorités définies dans les partenariats,

- le 30 mars, lancement du processus d'adhésion et de négociation lors d'une réunion des Ministres des affaires étrangères des Quinze, des dix PECO et de Chypre et ouverture officielle, le même jour, des négociations d'adhésion avec la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque, l'Estonie, la Slovénie et Chypre.

Les partenariats pour l'adhésion se situent donc dans une démarche d'ensemble qu'il convient de présenter, avant d'exposer le contenu de ce nouveau dispositif et d'examiner les incertitudes qui continuent de peser sur le processus d'élargissement.

Toutefois, au préalable, il y a lieu de s'élever contre la décision du Gouvernement de ne pas soumettre au Parlement, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, la proposition de règlement du Conseil définissant le cadre des partenariats ni les projets de décision du Conseil concernant chacun des dix partenariats individuels.

Le Gouvernement a suivi en effet les avis du Conseil d'Etat qui a conclu à la nature réglementaire de ces textes, au motif que, d'une part, le

projet de règlement-cadre met en oeuvre, sans incidence financière nouvelle, des règlements déjà adoptés, comme celui instituant le programme Phare, d'autre part, les projet de décision contiennent des stipulations de principe très générales définissant les priorités et objectifs et ne présentant pas un caractère normatif.

Or d'une part les partenariats pour l'adhésion vont fixer les priorités pour l'intégration au marché unique, à partir desquelles va s'ordonner une assistance financière de l'Union aux dix candidats d'un montant d'environ 21 milliards d'écus de 2000 à 2006.

D'autre part, les dix candidats en train d'établir des programmes nationaux détaillés d'adoption de l'acquis autour des domaines prioritaires fixés par les partenariats seront certainement intéressés d'apprendre que ceux-ci n'ont pas de caractère normatif et qu'ils disposent ainsi de larges marges d'appréciation, alors que la Commission s'apprête au contraire à vérifier leur concordance pour mettre en oeuvre l'assistance communautaire de pré-adhésion.

Enfin, le Gouvernement commet une erreur de considérer que le Parlement français n'est pas compétent pour examiner un dispositif devant constituer le pivot de la stratégie de pré-adhésion pour la décennie à venir. Il est en effet politiquement injustifiable que celui-ci soit tenu à l'écart du démarrage d'un processus d'élargissement, dont la réussite dépendra fondamentalement de l'accord des peuples et, par conséquent, de la participation de leurs représentants à son déroulement.

Dans ses conclusions sur « Agenda 2000 », la Délégation avait demandé au Gouvernement de soumettre au Parlement, en application de l'article 88-4 de la Constitution, l'ensemble des propositions de textes qui feraient suite à la communication « Agenda 2000 ». Il faut constater, pour le déplorer, que le Gouvernement n'a pas tenu l'engagement pris par M. Moscovici, Ministre délégué chargé des Affaires européennes, devant la Délégation le 20 novembre 1997, de lui communiquer, conformément à la Constitution, l'ensemble des propositions de textes qui feraient suite à « Agenda 2000 », car il pouvait et devait passer outre à l'avis du Conseil d'Etat.

I. L'ENTREE DU PROCESSUS D'ELARGISSEMENT DANS UNE PHASE NOUVELLE REPOSANT SUR UNE TRIPLE DEMARCHE : LA CONFERENCE EUROPEENNE, LES NEGOCIATIONS D'ADHESION, LA STRATEGIE DE PRE-ADHESION RENFORCEE

A. La Conférence européenne, ouverte à la Turquie

Le Conseil européen de Luxembourg a décidé de rassembler dans une Conférence européenne les Etats membres et les Etats européens ayant vocation à y adhérer et partageant ses valeurs et ses objectifs internes et externes.

Cette formule permet d'inviter non seulement les pays dont la candidature a été acceptée, mais aussi *la Turquie* dont l'éligibilité à l'adhésion a été confirmée, mais qui ne remplit pas encore les conditions politiques et économiques permettant d'envisager des négociations d'adhésion.

Toutefois, la Turquie a récusé cette distinction entre candidats, a menacé un temps de retirer sa demande d'adhésion présentée en 1987, et refuse, jusqu'à ce jour, de participer à la Conférence européenne.

En outre, elle supporte mal de voir croître le déséquilibre de ses échanges avec l'Union européenne dans le cadre de l'accord d'union douanière du 5 mars 1995, alors qu'une résolution du Parlement européen du 19 septembre 1996 sur la situation politique en Turquie a bloqué tous les crédits prévus dans le cadre des programmes Meda, soit 375 millions d'écus pour la période 1996-1999, à l'exception de ce qui concerne la promotion de la démocratie, des droits de l'Homme et de la société civile.

Le Conseil européen se propose de définir une stratégie pour préparer la Turquie à l'adhésion en la rapprochant de l'Union dans tous les domaines, notamment par un approfondissement de l'Union douanière et une mise en oeuvre de la coopération financière, tout en lui demandant de poursuivre les réformes politiques et économiques engagées.

La Conférence a été conçue essentiellement pour que la Turquie ne se sente pas mise à l'écart par la non-acceptation de sa candidature dans l'immédiat et il faut souhaiter qu'elle puisse se dérouler en sa présence. Les conditions posées par le Conseil européen de Luxembourg, au point 5 de ses conclusions⁽¹⁾, sont considérées par la Grèce comme contraignantes pour l'ensemble des participants à la Conférence, alors que la Présidence de l'Union (les Pays-Bas, puis le Royaume Uni) a indiqué qu'elles ne constituaient pas des conditions préalables, mais des aspirations.

La Conférence sera utile de toute manière puisqu'elle constituera, à la fois, un forum pour la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi que de justice et d'affaires intérieures et une enceinte pour la coopération économique et la coopération régionale. Les sujets transfrontaliers comme la lutte contre le crime organisé ou la pollution pourraient nourrir une coopération intergouvernementale fructueuse.

A l'invitation de la Présidence du Conseil de l'Union européenne, la Conférence se réunira une fois par an, et pour la première fois le 12 mars à Londres, au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement et du Président de la Commission et une fois par an au niveau des ministres des Affaires étrangères.

B. Les négociations d'adhésion avec six candidats

Les négociations d'adhésion porteront sur la capacité des candidats à respecter toutes les obligations d'un Etat membre et à appliquer l'acquis communautaire à la date de leur adhésion, en particulier les mesures nécessaires à l'extension du marché unique, qui devront être mise en oeuvre immédiatement.

S'étendant à trente secteurs, la négociation sera close dans le secteur où l'acquis aura été repris ; elle traitera par ailleurs de l'aide de pré-adhésion que l'Union sera susceptible d'apporter pour faciliter la reprise de l'acquis ; enfin la négociation pourra se conclure même si la reprise de l'acquis n'est pas achevée dans un secteur, grâce à l'application de mesures transitoires après l'adhésion, mais pour la période la plus courte possible et un champ limité à certains secteurs comme l'agriculture et la libre circulation des personnes.

⁽¹⁾ Notamment : engagement mutuel en faveur de la paix, de la sécurité et des relations de bon voisinage, du respect de la souveraineté, des principes sur lesquels se fonde l'Union européenne, de l'intégrité et de l'inviolabilité des frontières extérieures et des principes du droit international, ainsi qu'engagement de régler les différends territoriaux par des moyens pacifiques, en particulier *via* la juridiction de la Cour internationale de Justice de la Haye.

Les négociations se dérouleront dans le cadre de six conférences intergouvernementales bilatérales, avec des réunions tous les six mois au niveau ministériel et tous les mois au niveau des ambassadeurs.

La procédure interne de négociation de l'Union comprendra trois phases :

- la Commission fera des propositions au Conseil sur le premier pilier, et cette mission incombera à la Présidence du Conseil pour les deuxième et troisième piliers, en liaison étroite avec les Etats membres et la Commission ;

- le Conseil définira la position commune de l'Union sur toutes les questions soulevées par les négociations d'adhésion ;

- la Présidence dirigera les sessions de négociation à tous les niveaux pour défendre la position commune de l'Union, sauf dans le cas précis où le Conseil aurait décidé de confier cette mission à la Commission. Le Conseil pourra également charger la Commission de lui proposer des solutions sur des difficultés particulières.

Même si les négociations s'ouvrent formellement le 30 mars, la définition précise des positions de négociation ne devrait intervenir qu'après une procédure d'évaluation en détail (« *screening* ») de la situation de chaque pays candidat par rapport à la législation communautaire et aux dispositions relatives aux deuxième et troisième piliers, qui devrait s'étaler sur huit mois.

Cette procédure concerne les onze pays candidats et comportera d'abord une phase multilatérale pour traiter des clarifications d'ensemble, puis une phase bilatérale pour examiner les difficultés spécifiques à chaque candidat.

La Commission dirigera cette procédure, en association avec la Présidence du Conseil et éventuellement certains Etats membres pour les deuxième et troisième piliers.

Sur la base de cette analyse commune, une position de négociation sera définie par l'Union européenne, à l'unanimité du Conseil, et par chacun des six candidats participant aux négociations.

Toutefois, les négociations devraient pouvoir s'engager rapidement dans les secteurs du marché intérieur où un examen approfondi a déjà été réalisé grâce au questionnaire de la Commission et aux réponses des candidats, sans attendre les résultats de l'évaluation dans les autres domaines du premier pilier comme les transports, l'environnement et l'énergie. La déclaration d'ouverture des négociations pourrait également constituer une plate-forme de l'Union pour la négociation, permettant de commencer activement des négociations qui ne s'approfondiront qu'après l'évaluation.

C. La stratégie de pré-adhésion renforcée pour les dix PECO et la stratégie particulière pour Chypre

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, et repose à la fois sur des dispositifs existants - les Accords européens, le Livre blanc sur le marché intérieur, le programme Phare - et sur un nouvel instrument qui va devenir le pivot de cette stratégie : les partenariats pour l'adhésion.

Les partenariats pour l'adhésion rassemblent dans un cadre unique trois éléments fondamentaux : les domaines prioritaires pour intégrer l'acquis communautaire, la programmation de l'assistance financière de l'Union et les conditions de cette aide, fondée sur le respect des obligations découlant des accords européens d'association et sur les progrès dans la réalisation des trois critères de Copenhague, politique, économique et de capacité à satisfaire les obligations. Ils fournissent le cadre de cohérence dans lequel vont s'ordonner tous les instruments destinés à aider les candidats dans leur préparation à l'adhésion, en particulier :

- le programme national d'adoption de l'acquis dans lequel chaque candidat doit préciser les mesures législatives et réglementaires, les réformes de structures institutionnelles et administratives, les ressources humaines et budgétaires qu'il compte mettre en oeuvre dans chaque domaine prioritaire identifié par le partenariat pour l'adhésion,

- l'évaluation conjointe des priorités en matière de politique économique,

- le pacte contre le crime organisé qui n'a pas encore fait l'objet de négociation,

- les cartes routières du marché intérieur, qui ont été conçues l'an dernier par le Commissaire européen chargé du marché unique, M. Mario Monti, pour permettre aux candidats de se conformer à l'acquis communautaire.

La procédure de suivi des partenariats par la Commission et les instances des Accords européens sera donc particulièrement importante pour les candidats, puisque la Commission pourra, au vu des progrès réalisés ou du respect des Accords européens, soit recommander au Conseil l'ouverture de négociations pour les cinq candidats non appelés en mars 1998, soit proposer la réduction ou la suppression d'une aide de pré-adhésion pour l'un des dix candidats.

Chypre ne relève pas du programme Phare et bénéficie, dans le cadre de l'accord d'association, d'un quatrième protocole financier entré en vigueur en

1996 pour quatre ans et doté d'un montant de 72 millions d'écus, comprenant 50 millions de prêts de la BEI et 22 millions d'aides budgétaires communautaires non remboursables.

Le Conseil européen de Luxembourg a défini pour Chypre une stratégie de pré-adhésion particulière fondée sur :

- la participation à certaines actions ciblées, en particulier dans les domaines du renforcement de la capacité administrative et juridictionnelle ainsi que dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;

- la participation à certains programmes et à certaines agences communautaires (à l'instar de l'approche suivie pour les autres États candidats) ;

- l'utilisation de l'assistance technique offerte par TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office).

II. LA MISE EN PLACE DES PARTENARIATS POUR L'ADHESION, PIVOT DE LA STRATEGIE DE PRE-ADHESION RENFORCEE

La mise en place des partenariats pour l'adhésion repose sur un mécanisme en deux temps : le règlement-cadre et les décisions relatives aux dix partenariats individuels.

A. Le règlement-cadre

Le projet de règlement proposé par la Commission se limite à poser quelques règles générales : regroupement dans un cadre unique des priorités définies dans les avis de la Commission sur les demandes d'adhésion et des moyens financiers provenant principalement du programme Phare ; décision du Conseil à la majorité qualifiée sur les principes, les priorités et les conditions générales des partenariats et sur leur adaptation éventuelle ; subordination de l'octroi des aides de pré-adhésion au respect des principes démocratiques et autres critères politiques.

Le 26 janvier 1998, le Conseil a donné son accord politique à ce texte, dont l'adoption formelle n'est prévue qu'en mars après l'avis du Parlement européen, tout en lui apportant quelques modifications substantielles :

- la nouvelle version précise les relations avec les candidats, en indiquant que les partenariats adoptés par le Conseil seront présentés aux Etats candidats, pour être établis après leur consultation, ce qui peut laisser une marge de discussion ;

- elle introduit la notion d'objectifs intermédiaires, nécessaire pour une stratégie d'aussi longue durée, et précise, dans ses considérants, que ces objectifs intermédiaires devraient aider chaque pays à préparer son adhésion dans un cadre de convergence économique et sociale, à mettre au point son programme national d'intégration de l'acquis et à établir un calendrier pertinent pour sa mise en oeuvre ;

- enfin elle subordonne l'assistance économique de l'Union au respect des engagements figurant dans les accords européens et aux progrès accomplis vers la réalisation des critères de Copenhague, sans se limiter aux seuls critères politiques.

Ce texte n'en entraîne pas moins **un changement essentiel dans la répartition des pouvoirs entre le Conseil et la Commission pour l'attribution de l'assistance économique.**

Jusqu'à présent, le Conseil n'intervenait que pour l'adoption du règlement de principe accordant une aide économique à un pays ou à une zone régionale, mais il appartenait à la Commission de choisir les actions à financer, en tenant compte des préférences et des vœux exprimés par les pays bénéficiaires. Certes un Comité de gestion, composé des représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission, pouvait émettre un avis négatif à l'encontre des décisions de la Commission, provoquant la saisine du Conseil qui pouvait lui-même statuer à la majorité qualifiée dans un délai de quelques semaines. C'était la procédure suivie pour tous les programmes d'aide comme Phare, Tacis ou Meda.

Pour la première fois, le Conseil décide de la définition de priorités du partenariat qui vont s'imposer à l'aide du programme Phare attribuée aux dix pays candidats. Seule la programmation financière reste de la compétence de la Commission, assistée du Comité de gestion.

Ce changement ne s'est pas réalisé sans difficulté, puisque la Commission avait proposé, dans « Agenda 2000 », que les partenariats fassent l'objet d'une décision de la Commission après consultation de l'Etat candidat et des comités de gestion des aides. Le Conseil a réussi à imposer cette réforme légitime, malgré la réticence de certains Etats membres.

B. Les dix partenariats individuels

Les dix projets de décision du Conseil concernent les principes, les priorités, les objectifs intermédiaires et les conditions énoncés par chaque partenariat pour l'adhésion avec un pays candidat et comportent, en annexe, des dispositions générales, des priorités à court terme pour 1998 et à moyen terme ainsi qu'une programmation financière.

1) Les dispositions générales

Les dispositions générales définissent d'abord les objectifs qui consistent à inscrire dans un cadre unique les domaines prioritaires, les moyens financiers et les conditions applicables à cette aide, précisent ensuite que les domaines prioritaires relèvent de trois grandes catégories correspondant aux critères de Copenhague, subordonnent l'octroi de l'aide au respect des accords européens et aux progrès dans la réalisation des critères de Copenhague, et enfin

organisent le suivi dans le cadre des accords européens, avec un réexamen des partenariats en 1999.

2) *Les priorités et objectifs intermédiaires*

Les priorités reprennent, de manière succincte, les conclusions de la Commission dans les avis qu'elle a rendus en 1997 sur les demandes d'adhésion présentées par les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale.

Elles s'ordonnent autour des thèmes suivants pour l'ensemble des candidats : les critères politiques, la réforme économique, la politique économique, le renforcement des capacités institutionnelles et administratives, le marché intérieur, la justice et les affaires intérieures, l'agriculture, l'environnement, les transports, l'emploi et les affaires sociales, la politique régionale et de cohésion.

Plusieurs priorités ne concernent que certains candidats : la restructuration industrielle, le droit de propriété, la sûreté nucléaire, l'énergie.

Les partenariats distinguent entre les priorités à court terme, à réaliser ou mettre en oeuvre dès 1998, et les priorités à moyen terme.

Le présent rapport s'est efforcé de distinguer, au sein des priorités de court terme et de moyen terme, trois catégories : les priorités communes et de même contenu, les priorités communes à contenu plus diversifié et les priorités spécifiques à certains candidats.

a) *Court terme (1998)*

(1) **Priorité commune et de même contenu**

• **Environnement** : tous les candidats sont invités à poursuivre la transposition de la législation-cadre, à élaborer des programmes de rapprochement et des stratégies de mise en oeuvre et à planifier et lancer ces programmes et stratégies.

(2) **Priorités communes à contenu diversifié**

• **Réforme économique**

Tous doivent **définir des priorités de politique économique à moyen terme** et procéder à une évaluation conjointe dans le cadre de l'accord européen, hormis la Hongrie qui doit seulement actualiser les priorités existantes et la Bulgarie qui doit définir des priorités de politique économique

à court terme. Chaque candidat doit intervenir, en outre, dans les domaines suivants :

- *Pologne* : déficit extérieur, accélération de la privatisation, traitement du développement du secteur financier ;

- *Hongrie* : consolidation des conditions pour stimuler l'investissement par la mise en oeuvre de politiques macro-économiques prudentes et de réformes structurelles, en particulier dans le secteur public et le système des soins de santé ;

- *République tchèque* : politiques pour maintenir les équilibres internes et externes, amélioration du cadre pour le gouvernement d'entreprise, en particulier par une restructuration accélérée du secteur bancaire, la mise en oeuvre des lois applicables au secteur financier (banques et sociétés d'investissement) et la surveillance par la nouvelle commission des opérations de bourse ;

- *Estonie* : maintien de la forte croissance des dernières années, réduction de l'inflation, accroissement du niveau d'épargne, accélération de la réforme foncière pour étendre la propriété privée et réforme du système des pensions ;

- *Slovénie* : réduction durable du déficit budgétaire, restructuration/privatisation des secteurs de la banque, des finances et des entreprises, préparation d'une réforme des pensions ;

- *Slovaquie* : résorption des déséquilibres internes et externes et soutien de la stabilité macro-économique, poursuite des réformes structurelles, de la restructuration des entreprises, de la finance et de la banque, et de la conversion des industries lourdes consommatrices d'énergie ;

- *Roumanie* : progression du programme de réforme économique, notamment privatisation de deux banques, transformation de la plupart des régies autonomes en sociétés commerciales, mise en oeuvre des accords avec les institutions financières internationales, du régime des investissements étrangers et restructuration/privatisation d'un certain nombre de grandes entreprises industrielles et agricoles ;

- *Bulgarie* : poursuite du programme lancé par le gouvernement et notamment privatisation des entreprises et des banques et restructuration de l'industrie, du secteur financier et de l'agriculture, incitation à l'investissement direct étranger ;

- *Lettonie* : accélération de la restructuration des entreprises, notamment par l'achèvement de la privatisation ; renforcement du secteur bancaire ;

modernisation de l'agriculture et mise en place d'un registre foncier et immobilier ;

- *Lituanie* : accélération de la privatisation à grande échelle, restructuration des secteurs bancaire, énergétique et agro-alimentaire, discipline financière pour les entreprises.

• **Renforcement des capacités institutionnelles et administratives**

Tous les candidats sont invités à améliorer leurs structures en matière **phytosanitaire et vétérinaire**, notamment aux frontières extérieures, et dans le domaine de l'**environnement** et du **développement régional** (et de la politique structurelle).

Chaque candidat doit intervenir, en outre, dans les domaines suivants :

- *Pologne* : douane, contrôle des aides d'Etat, justice et affaires intérieures, contrôle financier, fiscalité ;

- *Hongrie* : douane, contrôle financier interne ;

- *République tchèque* : contrôle des banques et des assurances, contrôle financier interne, agriculture ;

- *Estonie* : stratégie de formation nationale globale pour les agents de la fonction publique et stratégie de consolidation des agences de surveillance du secteur financier ;

- *Slovénie* : loi sur le service public, pouvoir judiciaire, cadastre, contrôle financier et fonctions d'audit ;

- *Slovaquie* : loi sur le service public, élaboration d'une stratégie de réforme de l'administration, renforcement de l'administration chargée de l'adhésion à l'Union européenne ;

- *Roumanie* : loi sur le service public, poursuite de la réforme de l'administration, renforcement des instances de surveillance de la banque, des services financiers et des marchés de capitaux, ainsi qu'en matière de concurrence, de concentrations et d'aides d'Etat, douane, renforcement de l'autorité chargée de la réglementation nucléaire ;

- *Bulgarie* : loi sur la fonction publique, poursuite de la réforme de l'administration, contrôle financier interne, sûreté nucléaire, douane ;

- *Lettonie* : douane, impôts, contrôle financier, agriculture, élaboration d'une stratégie de formation pour le pouvoir judiciaire ;

- *Lituanie* : efforts massifs pour la réforme de l'administration, contrôles aux frontières, douane, autorité chargée de la réglementation nucléaire, préparation d'une stratégie de formation des agents de la fonction publique, pouvoir judiciaire.

• **Marché intérieur**

Tous les candidats sont incités à améliorer le régime des droits de **propriété intellectuelle** (et industrielle), sauf la Slovénie, le régime des **aides publiques** (inventaire, cadre législatif, autorité de surveillance, mesures coercitives) et celui des **marchés publics**, sauf la Roumanie et la Bulgarie.

Chaque candidat doit intervenir, en outre, dans les domaines suivants :

- *Pologne* : libéralisation des mouvements de capitaux ;

- *Hongrie* : alignement législatif en matière de certification et normalisation, de droit des sociétés et de marchés publics pour couvrir les services collectifs de proximité ;

- *République tchèque* : développement des organismes chargés de la réglementation de la certification et de la normalisation, modification de la loi antitrust ;

- *Estonie* : services financiers, fiscalité, législation technique, concurrence (nouvelle législation couvrant l'antitrust et les aides publiques) ;

- *Slovénie* : loi sur la T.V.A., préparation de l'introduction, en 1999, de la normalisation et de la certification, des règlements techniques, du droit des sociétés et de la libéralisation des mouvements de capitaux ; adoption d'une loi antitrust ;

- *Slovaquie* : poursuite de l'alignement législatif pour la normalisation et la certification (complété par la mise en place de structures) et pour l'agriculture (domaines vétérinaire et phytosanitaire) ;

- *Roumanie* : restructuration du secteur bancaire et des marchés de capitaux, achèvement de la réforme du droit des sociétés, promotion du développement des entreprises, des P.M.E. et des investissements étrangers directs, harmonisation et application plus efficace de la fiscalité indirecte, mise en place de structures de normalisation ;

- *Bulgarie* : services financiers, fiscalité, nouveau droit de la concurrence ;

- *Lettonie* : services financiers, concurrence, fiscalité indirecte, renforcement de l'autorité antitrust ;

- *Lituanie* : domaines phytosanitaire et vétérinaire, services financiers, mise à niveau des structures indépendantes de normalisation et certification, nouveau droit de la concurrence.

• **Justice et affaires intérieures**

La plupart des candidats sont invités à mettre en place des systèmes plus efficaces de **gestion et de contrôle des frontières**, à l'exception de l'Estonie et de la Lettonie, pour lesquelles cet objectif est renvoyé au moyen terme, et de la Slovénie et de la Slovaquie qui ne sont soumises à aucun objectif à court terme en matière de justice et d'affaires intérieures.

Chaque candidat doit intervenir, en outre, dans les domaines suivants :

- *Pologne* : attention particulière pour le contrôle des frontières avec la Biélorussie et l'Ukraine ; régime de visas ;

- *Hongrie* : mise en oeuvre d'une législation sur les réfugiés conforme à la Convention de Genève de 1951 ;

- *Estonie* et *Lettonie* : lutte contre la corruption et le crime organisé et poursuite de la réforme du système judiciaire ;

- *Roumanie* et *Bulgarie* : lutte contre la corruption et le crime organisé ;

- *Lituanie* : lutte contre le crime organisé ; amélioration des conditions prévalant dans les locaux d'accueil des réfugiés.

(3) **Priorités spécifiques à certains candidats**

Les priorités spécifiques à certains candidats concernent quatre domaines :

• **L'économie**

La Pologne est soumise à deux objectifs à court terme avec, d'une part, l'adoption avant le 30 juin 1998 d'un programme de restructuration de sa **sidérurgie**, d'autre part, la mise en oeuvre de mesures pour l'**agriculture** qui ne sont fixées que comme objectifs à moyen terme pour les autres candidats.

Elles comportent la définition d'une politique structurelle et de développement rural cohérente ; l'adoption de règlements d'application, l'instauration et l'application de règles dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire, notamment pour l'inspection et le contrôle en vue de protéger les frontières extérieures de l'Union européenne, enfin la mise à niveau de certains établissements de transformation alimentaire dans les secteurs du lait et de la viande, et de certaines installations d'essai et de diagnostic.

- **L'énergie**

La Bulgarie et la Lituanie sont appelées à élaborer une stratégie énergétique globale à long terme. La première devra respecter les normes de sécurité nucléaire ainsi que ses engagements concernant un plan réaliste de fermeture des centrales souscrit dans le cadre de l'accord relatif au compte de sécurité nucléaire. L'autre candidat devra mettre en place un programme de démantèlement de la centrale nucléaire d'Ignalina conformément aux engagements pris dans le cadre du compte de sûreté nucléaire.

- **Les critères politiques**

L'Estonie et la Lettonie sont appelées à assouplir les procédures de naturalisation, à améliorer l'intégration des non-citoyens, notamment des enfants apatrides, et à renforcer la formation des allophones aux langues estonienne et lettone.

La Slovaquie est invitée à organiser des élections présidentielles, nationales et locales libres et loyales en 1998, à assurer la participation effective de l'opposition aux commissions de contrôle et aux instances de surveillance parlementaires, et à adopter une législation sur l'usage des langues minoritaires.

- **Le droit de propriété**

La Slovénie est invitée à clarifier sa législation en la matière.

b) Moyen terme

(1) Priorités communes et de même contenu

Les priorités s'appliquent dans les mêmes termes aux dix candidats dans quatre domaines :

- **Politique économique**

Tous les candidats sont priés de revoir l'évaluation conjointe des priorités économiques, dans le contexte de l'Accord européen en s'attachant à respecter les critères de Copenhague relatifs à l'adhésion à l'Union européenne et à la reprise de l'acquis communautaire dans le domaine de la politique économique et monétaire (coordination des politiques économiques, présentation des programmes de convergence, maîtrise des déficits ; les candidats doivent mener des politiques fondées sur une convergence réelle, conformes aux objectifs de cohésion socio-économique de l'Union européenne, et sur une convergence nominale, compatible avec l'objectif ultime de l'adoption de l'euro (même si elle n'interviendra pas immédiatement après l'adhésion).

- **Agriculture**

Les candidats doivent s'aligner sur l'acquis communautaire (surtout dans le domaine phytosanitaire et vétérinaire et en particulier pour le contrôle aux frontières extérieures), mettre en oeuvre la politique structurelle et de développement rural, développer la capacité nécessaire pour appliquer la PAC, en particulier les mécanismes de gestion et les structures administratives permettant de surveiller les marchés agricoles, mettre à niveau certains établissements de transformation alimentaire et installations d'essai et de diagnostic, et restructurer le secteur agro-alimentaire.

- **Emploi et affaires sociales**

Les candidats doivent mettre en place des structures appropriées sur le marché de l'emploi et procéder à un réexamen conjoint des politiques de l'emploi pour se préparer à participer à la coordination au sein de l'Union européenne. Il faut aussi aligner la législation du travail, mettre en place des structures de contrôle, adopter rapidement la directive-cadre sur la santé et la sécurité sur les lieux du travail, promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, renforcer un dialogue social plus autonome, instaurer des régimes appropriés de sécurité sociale et aligner les normes de santé publique sur celles de l'Union européenne.

- **Politique régionale et cohésion**

Les candidats doivent créer ou renforcer leur cadre juridique, administratif et budgétaire pour participer aux programmes structurels de l'Union européenne.

(2) **Priorités communes à contenu diversifié**

- **Critères politiques**

Garantir la liberté de la presse, poursuivre l'intégration des gitans ou des non-citoyens et protéger l'enfance s'imposent comme les priorités politiques principales aux candidats, à l'exception de la Lituanie qui n'est soumise à aucune exigence en la matière.

Chaque pays doit en outre intervenir dans les domaines suivants :

- *Pologne* : vigilance pour la liberté de la presse et l'égalité d'accès aux services publics ;

- *Hongrie* : poursuite de l'intégration des Rom ;

- *République tchèque* : poursuite de l'intégration des Rom et renforcement de la législation garantissant la liberté de la presse ;

- *Estonie* : poursuite de l'intégration des non-citoyens, par le renforcement de la formation à la langue estonienne pour les russophones dans les écoles primaires et secondaires et grâce à des cours pour les adultes, et par l'adoption de mesures complémentaires pour accélérer le processus de naturalisation ;

- *Slovénie* : poursuite de l'amélioration du fonctionnement du système judiciaire et de l'accélération des restitutions de biens ;

- *Slovaquie* : respect de la Constitution et des droits de l'opposition, indépendance du pouvoir judiciaire, renforcement du fonctionnement des institutions démocratiques, des O.N.G., des médias indépendants et des politiques et institutions qui protègent les droits des minorités ;

- *Roumanie* : poursuite de la réforme de la protection de l'enfance, de l'intégration des Rom, protection des libertés individuelles et amélioration du fonctionnement des tribunaux ;

- *Bulgarie* : poursuite des efforts d'intégration des Rom et de protection des libertés individuelles ;

- *Lettonie* : intégration accélérée des non-citoyens par l'assouplissement des procédures de naturalisation, notamment pour les enfants apatrides.

• **Renforcement des capacités institutionnelles et administratives**

Tous les candidats doivent **améliorer le fonctionnement du système judiciaire** et renforcer les structures dans le domaine de la **justice et des affaires intérieures** ainsi que pour le **contrôle des denrées alimentaires**.

Chaque pays doit, en outre, intervenir dans les domaines suivants :

- *Pologne* : mise en place d'une unité de lutte contre la fraude et d'une cour des comptes, renforcement du contrôle financier, de la collecte fiscale et des procédures parlementaires d'adoption des lois ;

- *Hongrie* : unité anti-fraude, cour des comptes et organismes de contrôle des aides publiques ;

- *République tchèque* : modernisation de l'administration publique, douanes, mise en place d'organismes indépendants pour le contrôle de la protection des denrées et des consommateurs, alignement des capacités en matière financière ;

- *Estonie* : gestion efficace du secteur public aux niveaux central et local, processus budgétaire, contrôle financier interne, statistiques, douanes, environnement, agriculture ;

- *Slovénie* : marchés publics, surveillance du marché de l'assurance et des valeurs mobilières, concurrence, politiques agricole et régionale, douanes ;

- *Slovaquie* : cour des comptes, contrôle financier et fonctions d'audit interne, douanes, surveillance du système bancaire et du marché financier, structures et budgets de développement régional ;

- *Roumanie* : réforme globale de l'administration et efforts massifs pour l'améliorer, notamment dans les domaines de la concurrence, des douanes, de la fiscalité et du contrôle financier ;

- *Bulgarie* : achèvement des réformes à tous les niveaux, notamment pour la formation des agents de la fonction publique, développement de la cour des comptes et du contrôle financier interne, création d'organismes en matière d'antitrust et de contrôle des aides publiques, améliorations dans les domaines de la comptabilité, de l'audit, des statistiques et de la réglementation nucléaire ;

- *Lettonie* : application de la législation communautaire relative au marché intérieur, programme de développement régional et politique agricole commune (capacités statistiques), création de services anti-fraude, renforcement du processus budgétaire et de la prospective macro-économique ;

- *Lituanie* : mise en place d'une unité anti-fraude, d'une cour des comptes et d'un contrôle financier et budgétaire.

- **Marché intérieur**

Tous les pays doivent :

- aligner leur législation sur les **marchés publics**, à l'exception de la Hongrie et de la Lettonie ;

- aligner les règles de **normalisation** et renforcer les structures d'**évaluation de conformité des produits** ;

- mettre en place une **surveillance du marché** et aligner la **réglementation technique horizontale pour les produits industriels** ;

- promouvoir le **développement des entreprises, notamment des P.M.E.**, et procéder à un alignement des règles dans les domaines des **télécommunications**, de la **protection des consommateurs** et du **marché intérieur de l'énergie**.

Chaque pays doit, en outre, intervenir dans les domaines suivants :

- *Pologne* : harmonisation législative pour les services financiers, concurrence (contrôle des fusions), audiovisuel, propriété foncière, contrôle aux frontières extérieures ; renforcement des autorités chargées des aides d'Etat et des concentrations ;

- *Hongrie* : alignement du droit de la concurrence, renforcement du contrôle des aides publiques, alignement des règles pour la libéralisation des capitaux et les services financiers ;

- *République tchèque* : alignement législatif pour la comptabilité, la protection des douanes, les services financiers, la fiscalité indirecte, le secteur audiovisuel ; concurrence (alignement du droit et renforcement des autorités) ;

- *Estonie* : alignement dans les domaines des services financiers, du blanchiment des capitaux, de la propriété intellectuelle et industrielle, des aides publiques et de la protection des douanes ; renforcement des organismes de réglementation des valeurs mobilières, du secteur audiovisuel et de la fiscalité indirecte ; concurrence (alignement du droit et renforcement des autorités) ;

- *Slovénie* : alignement de la législation sur les services financiers et les aides d'Etat (règles de contrôle et droits exclusifs ou spéciaux) ; libéralisation du marché des capitaux et ouverture aux investissements étrangers, consolidation de l'office de la concurrence et de l'autorité de contrôle des aides d'Etat ;

- *Slovaquie* : alignement de la législation et application effective en matière de concurrence (contrôle et transparence pour les aides d'Etat et les concentrations), de la fiscalité indirecte, de la propriété intellectuelle (application) des services financiers, de la protection des douanes et de l'audiovisuel ;

- *Roumanie* : efforts importants pour rapprocher la législation et mettre en place les structures de mise en oeuvre, application des droits de propriété intellectuelle, assurance, politique de concurrence, premier inventaire et loi sur les aides d'Etat ;

- *Bulgarie* : alignement de la politique et du droit de concurrence, des aides publiques, des douanes, de la fiscalité ;

- *Lettonie* : alignement de la législation sur les produits, la douane, l'audiovisuel, les statistiques, les services financiers, la concurrence ; renforcement des autorités chargées des aides d'Etat et des concentrations ;

- *Lituanie* : alignement pour la libéralisation des capitaux, concurrence (application efficace du droit et renforcement des autorités, contrôle des aides d'Etat), fiscalité indirecte, statistiques.

• **Justice et affaires intérieures**

Tous les candidats se voient rappeler l'obligation d'**adopter l'acquis de Schengen**, de **lutter contre le crime organisé et la corruption** (et la drogue en ce qui concerne la République tchèque et la Roumanie) et, pour la plupart d'entre eux, d'**instaurer un système efficace de contrôle aux frontières** et de mettre en oeuvre des **réformes dans le domaine du droit d'asile et de la politique migratoire**.

Certains pays doivent intervenir, en outre, dans les domaines suivants :

- *Estonie* : ratification et application des instruments juridiques et internationaux nécessaires au regard de l'acquis ;

- *Slovénie* : achèvement de l'alignement sur les conventions internationales, en particulier en matière de criminalité ;

- *Slovaquie* : renforcement des institutions, notamment en vue d'assurer la responsabilité de la police et l'indépendance du pouvoir judiciaire ; alignement de la politique des visas ; achèvement de l'alignement sur les conventions internationales ;

- *Roumanie* : poursuite de la réforme des institutions et du pouvoir judiciaire ;

- *Lettonie* : nouvelle législation sur le droit des réfugiés ;

- *Lituanie* : finalisation de la démarcation des frontières.

• **Transports**

Tous les candidats sont invités à procéder **aux investissements nécessaires dans les infrastructures**, notamment pour l'extension des réseaux transeuropéens, et à **reprendre l'acquis communautaire dans le transport ferroviaire**, à l'exception de la Hongrie, et **le transport routier**, dans des conditions variables selon les pays :

- accès au marché, règles de sécurité, fiscalité : Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie ;

- accès au marché, règles de sécurité : Estonie ;

- contrôle technique : Hongrie ;

- transport routier de marchandises : règles de sécurité (Roumanie et Bulgarie), règles techniques et fiscalité (Lettonie) ;

- sans précision : Lituanie.

D'autre part, l'Estonie, la Roumanie, la Bulgarie, la Lettonie et la Lituanie doivent poursuivre l'alignement sur l'acquis pour le transport maritime en matière de sécurité. La même obligation s'impose à la Bulgarie pour le transport aérien.

• **Environnement**

Tous les candidats **doivent mettre en place des structures de contrôle et d'exécution, poursuivre la planification** et mettre en oeuvre des **programmes de rapprochement sur le plan législatif**. Ils doivent porter respectivement une attention particulière aux points suivants :

- *Pologne* : qualité de l'eau potable, eaux usées, déchets et grandes installations de combustion ;

- *Hongrie* : eaux usées urbaines, déchets, mesures globales de lutte contre la pollution industrielle et de gestion des risques ;

- *République tchèque* : air, eau, déchets ;
- *Estonie* : eau, déchets, notamment radioactifs ;
- *Slovénie* : eaux usées, politique globale de lutte contre la pollution industrielle et de gestion des risques ;
- *Slovaquie* : air, eau, déchets, politique globale de lutte contre la pollution et de gestion des risques ;
- *Roumanie* : air et eau ;
- *Bulgarie* : eau, notamment ses exigences en matière institutionnelle ;
- *Lettonie* : eau potable, eaux usées, déchets ;
- *Lituanie* : eau potable, déchets, sûreté nucléaire.

(3) Priorités spécifiques à certains candidats

Des priorités spécifiques s'imposent à plusieurs pays en matière d'**énergie** et de **sûreté nucléaire**.

- *Slovénie* : politique nucléaire et projets d'investissement à mettre en conformité avec l'évaluation des risques sismiques à réaliser dans les environs de la centrale nucléaire de Krsko ;

- *Slovaquie* : alignement sur la législation énergétique de l'Union européenne, renforcement de l'autorité chargée de la sécurité nucléaire, achèvement de la centrale nucléaire de Mochovce dans le respect des normes de sécurité internationales et mise en oeuvre d'un programme réaliste pour la clôture de la centrale de Bohunice ;

- *Bulgarie* : politique énergétique globale garantissant le respect des engagements bulgares pour la fermeture progressive de certaines unités de la centrale nucléaire de Kozloduy, ainsi que pour les programmes de déclassement et de gestion des déchets nucléaires ;

- *Lituanie* : stratégie énergétique globale basée sur l'efficacité et la diversification et prévoyant le respect des normes de sûreté nucléaire ainsi que des engagements réalistes pour la fermeture de centrales.

Enfin des objectifs à moyen terme s'imposent à trois pays en matière de **réformes économiques** :

- la *Roumanie* doit créer les conditions d'une hausse durable de la productivité et poursuivre la restructuration/privatisation des entreprises, notamment des banques ;

- la *Lettonie* doit consolider le processus de privatisation et de restructuration des entreprises et du secteur financier, instaurer un cadre réglementaire pour les services publics et les services financiers, renforcer la politique de concurrence et créer un registre foncier et immobilier ;

- la *Lituanie* doit achever la privatisation et la restructuration des secteurs bancaire, énergétique et agro-alimentaire, améliorer le système d'enregistrement de la propriété foncière, aligner la législation de la faillite et de la concurrence et simplifier la réglementation applicable aux entreprises et aux brevets.

3) *La programmation financière*

La programmation financière des aides de pré-adhésion va reposer principalement sur la dotation du programme Phare dont le montant, défini par le Conseil européen de Cannes du 27 juin 1995, doit s'élever pour les dix PECO candidats à **3,65 milliards d'écus durant la période 1995-1999**, sous réserve de confirmation par l'autorité budgétaire pour les deux dernières années.

Sa répartition par pays candidat est la suivante :

BUDGET PHARE (1995-1999)
(en millions d'écus)

<i>PROGRAMME</i>	<i>ALLOCATION INDICATIVE 1995-1999</i>	<i>ENGAGE DE 1995 à 1997 TOTAL</i>	<i>POUR ENGAGEMENT 1998-1999 TOTAL</i>	<i>TOTAL GENERAL</i>
Bulgarie	415	211	204	415
République Tchèque	345	224	121	345
Estonie	120	90	30	120
Hongrie	480	282	198	480
Lettonie	150	112	38	150
Lituanie	210	145	65	210
Pologne	1015	526	489	1015
Roumanie	550	284	266	550
Slovaquie	240	95	145	240
Slovénie	125	72	53	125
Sous-total des pays candidats		2042	1607	3650
Albanie ⁽¹⁾	265	175	105	280
FYROM CBC	40	20	20	40
Total National		2237	1732	3969
Multi-bénéficiaires (incluant le service SME ⁽²⁾ et LSIF ⁽³⁾)		910	982	1892
Autres (incluant l'ex- Yougoslavie)		432	400	832
TOTAL GENERAL		3580	3113	6693

Source : Commission européenne

⁽¹⁾ Incluant 14,9 millions d'écus pour aide financière spéciale additionnelle à l'allocation indicative.

⁽²⁾ Soutien aux P.M.E.

⁽³⁾ Grandes infrastructures.

A partir de l'an 2000, l'aide financière comprendra en plus des dotations Phare une aide à l'agriculture et un instrument structurel qui accordera la priorité à des mesures similaires au fonds de cohésion. Selon les indications chiffrées figurant dans la Communication « Agenda 2000 », **le total de l'aide de pré-adhésion pour la période 2000-2006 devrait s'élever à 21 milliards d'écus**, au prix de 1997, se répartissant comme suit :

- programme Phare : 10,5 milliards (1,5 milliard par an)
- aide à l'agriculture : 3,5 milliards (500 millions par an)
- instrument structurel : 7 milliards (1 milliard par an)

L'aide financière ne sera plus dispersée comme actuellement sur une multitude de petits projets mais sera **concentrée sur deux priorités** : d'une part **la formation des cadres pour 30 % du budget Phare**, afin de consolider les institutions démocratiques et les administrations publiques et les familiariser avec l'acquis communautaire, notamment en assurant leur participation à des programmes communautaires comme Socrates, Leonardo, Media ; d'autre part, **le financement des investissements pour 70 %** du budget, dans des domaines où il est indispensable d'éviter au maximum des périodes de transition après l'adhésion.

Les projets d'investissements seront désormais systématiquement cofinancés par les pays candidats. Il serait envisagé de constituer dans chacun d'entre eux des fonds nationaux d'investissement qui pourraient être soutenus par le cofinancement des institutions financières internationales.

La Banque européenne d'investissement (BEI) jouera un rôle encore plus important en ce domaine et pourrait devenir la véritable banque de l'intégration européenne. Elle a créé à la fin de 1997 un mécanisme de prêt pré-adhésion de 3,5 milliards d'écus pour faciliter l'adoption de l'acquis communautaire dans les dix PECO et Chypre, qui s'ajoute à l'enveloppe de 3,5 milliards d'écus du nouveau mandat pour les prêts dans les pays extérieurs à l'Union, couvrant la période 1997-1999. A la différence des prêts du mandat garantis à 70 % par le budget communautaire, ces nouveaux prêts seront garantis par les Etats bénéficiaires ou par des consortiums bancaires de pays développés. En 1997, la BEI a prêté 1,5 milliard d'écus aux PECO pour financer en priorité des infrastructures dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'environnement (en particulier la gestion des eaux), de l'industrie et des télécommunications. Depuis 1990, la BEI a prêté, au total, 6,2 milliards d'écus dans les PECO, dont 1,8 milliard en Pologne et 1,5 milliard en République Tchèque.

L'aide financière prévue dans les partenariats sera attribuée aux dix PECO jusqu'à leur adhésion. Si une adhésion survient durant la période 2000-2006, les sommes disponibles de l'enveloppe de 21 milliards d'écus iront aux non-adhérents. **Les nouveaux adhérents bénéficieront, dès leur adhésion, de l'enveloppe réservée aux nouveaux Etats membres, qui s'élèvera pour la période 2002-2006 à un montant de 53,8 milliards d'écus**, selon les indications de la Communication « Agenda 2000 ».

Par ailleurs, **les cinq candidats non appelés à l'ouverture des négociations vont bénéficier globalement d'une facilité de rattrapage de 100 millions d'écus par an en 1998 et 1999.** Dans ses conclusions sur « Agenda 2000 », la Délégation avait critiqué la répartition trop inégale des aides entre les candidats les mieux préparés et les autres et elle peut donc exprimer sa satisfaction devant cette inflexion du dispositif.

Cette facilité serait financée par des prélèvements sur des fonds non utilisés provenant essentiellement de programmes horizontaux et multinationaux qui seraient considérablement réduits. Dans ce cas, la part des cinq non appelés passerait de 44,6 % à 50,8 % de l'aide prévue pour 1998-1999 (918 millions d'écus sur un total de 1.807 millions d'écus au lieu de 718 sur 1.607). Toutefois, le montant de cette facilité n'a été défini que pour les deux prochaines années, son mode de financement a besoin d'être clarifié et sa consolidation après 2000 n'apparaît pas encore nettement.

Le financement de cette facilité sur des fonds affectés sans être utilisés souligne **les défaillances de la gestion du programme Phare**. Il s'était accumulé, au 31 décembre 1996, un retard de 2,3 milliards d'écus de fonds engagés, mais n'ayant pas fait l'objet de contrats, selon la répartition suivante :

En millions d'écus

	Engagements	Contrats	%	Paiement	%
1990-1993	3 288,60	3 026,40	92	2 835,20	86
1994-1996	3 350,50	1 273,30	38	892,00	27

Le programme Phare, initialement conçu pour faciliter la transition des PECO vers l'économie de marché et l'installation de la démocratie, puis orienté vers l'adhésion de ces pays à l'Union par le Conseil européen d'Essen de décembre 1994, a souffert de plusieurs défauts : un manque de priorités et une définition de leurs besoins par les PECO largement influencée par des cabinets de consultants, une fragmentation entre de petits projets manquant de cohérence, une complexité bureaucratique inutile entre les services centraux de la Commission, ses délégations sur place et les unités de gestion des programmes, constituées de représentants des administrations nationales.

La Commission a commencé à réformer les mécanismes du programme Phare, sans attendre les critiques émises par la Cour des Comptes dans son rapport spécial, n° 3/97 du 9 juin 1997, sur le système décentralisé de mise en oeuvre de ce programme pour la période 1990-1995. Ses objectifs sont de concentrer les actions sur des projets de plus grande envergure, de ramener les délais de décision à un maximum de six mois alors que le retard entre l'identification d'un projet et la signature d'un contrat est actuellement de plus de deux ans, et de décentraliser progressivement la gestion aux autorités locales, sous la surveillance et avec l'appui de l'Union, alors que le système décentralisé actuel constitue plutôt une déconcentration qu'une décentralisation. Dans ce but, il serait mis fin à l'éparpillement des unités de gestion et plusieurs pays devraient assumer dès 1998 l'entière responsabilité financière de certains secteurs de leur programme national, sous le contrôle a posteriori de la Commission.

La Commission compte enfin beaucoup sur les partenariats pour donner des priorités précises et cohérentes aux projets et transformer complètement la logique sur laquelle repose la gestion de Phare. Ce programme passerait en effet d'une logique de demande très disparate exprimée par les PECO à une logique d'adhésion fondée sur des priorités plus directives, précises et cohérentes. En particulier, l'influence des consultants diminuerait sensiblement avec la disparition des appels d'offre.

4) *La position du Gouvernement et des autres Etats membres*

Le Gouvernement émet un certain nombre de **remarques générales** sur les partenariats pour l'adhésion. Il souhaite en particulier que :

- l'articulation entre les partenariats et les programmes nationaux d'adoption de l'acquis soit précisé,

- la mise en oeuvre des priorités à moyen terme débute dès 1998, sauf si elle nécessite l'application préalable de priorités à court terme,

- les priorités de court terme, et, en tant que de besoin, celles de moyen terme soient révisées tous les ans à partir de 1999,

- le Conseil se prononce chaque année sur le renouvellement des priorités ou qu'elles fassent l'objet d'une adaptation constante dans le cadre des accords européens, par le Conseil d'association mixte qui comprend les ministres des affaires étrangères et se réunit au moins une fois par an,

- les priorités soient précisées de manière que puisse s'exercer une réelle conditionalité ; la simple mention d'une définition des objectifs macro-économiques pour la Roumanie est, par exemple, insuffisante,

- dans le domaine Justice et Affaires intérieures, les priorités et objectifs intermédiaires des partenariats soient amendés pour intégrer les pactes de pré-adhésion contre la criminalité organisée, dès que ceux-ci auront été adoptés.

S'agissant du **contenu même des priorités**, le Gouvernement demande notamment, **pour l'ensemble des partenariats** :

- à court terme, s'agissant de la formation des fonctionnaires, pour laquelle la justice constitue l'une des priorités essentielles, l'établissement d'un premier état, profession par profession, des formations à mener et des formations en cours ;

- une formation à l'application du droit communautaire et à la coopération judiciaire européenne des magistrats, des collaborateurs de justice et des professions juridiques et judiciaires, ainsi que la création d'écoles de magistrats ;

- un renforcement des règles prudentielles dans les secteurs de la banque et des assurances ;

- une information statistique valide et à jour ;

- un alignement en matière de droits indirects et de T.V.A. ;

- la lutte contre le blanchiment et l'établissement d'un système de collaboration entre justice et police dans le cadre de la police judiciaire conforme aux principes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;

- la convergence des politiques agricoles nationales vers les normes communautaires, notamment pour la gestion des marchés et les politiques horizontales ;

- le renforcement ou l'organisation, à court terme, du contrôle des transports routiers et, à moyen terme, la prise en compte de l'accès au marché et à la profession, le respect des normes techniques, de la réglementation sociale, de la sécurité et de la taxation ; l'inclusion des transports ferroviaires et aériens, ainsi que les transports maritimes pour les Etats possédant une façade maritime ; le développement du transport combiné.

Le Gouvernement propose également des **modifications communes à plusieurs candidats.**

Il conteste que la mise en place des structures pour la politique régionale et structurelle soit une priorité de court terme dans les trois pays baltes.

Il s'interroge sur la portée des mesures envisagées pour combattre la corruption et le crime organisé dont les résultats pourraient être mesurés dès la fin de 1998 dans les pays baltes et en Roumanie.

Il demande que soient ajoutés un paragraphe « politiques sectorielles » sur la restructuration de la sidérurgie en Slovaquie, et de la sidérurgie et du secteur minier en République tchèque, ainsi qu'un paragraphe sur l'agriculture en Roumanie, dans les priorités à court terme, relatif à la clarification du statut de la propriété foncière, la poursuite de la privatisation, l'amélioration de la connaissance des marchés et à la définition d'une politique des structures et d'appui technique aux agriculteurs.

Il met l'accent sur :

- la restructuration du secteur de la pêche dans les trois pays baltes;
- le contrôle de la pollution industrielle et la gestion des risques environnementaux pour la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et les trois Etats baltes,
- la lutte contre le secteur informel en Hongrie et Lettonie, contre la fraude et les trafics illicites en Pologne, et contre la contrefaçon et Roumanie et en Bulgarie,
- la suppression des discriminations entre nationaux et étrangers en matière de fiscalité (Pologne), d'accès aux marchés publics (Pologne, Hongrie), de tarifs (Bulgarie) et l'abolition des préférences nationales dans les pays baltes,
- des précisions diverses à apporter dans les domaines du marché intérieur et de l'agriculture.

Enfin le Gouvernement demande que, dans les priorités à moyen terme relatives à la Slovaquie, le paragraphe concernant les critères politiques soit reformulé, en supprimant, d'une part, la mention du respect de la Constitution, qui n'est pas atteinte en tant que telle, d'autre part, la mention de l'indépendance des médias, compte tenu de l'existence d'un secteur privé important en ce domaine.

En groupe d'experts, le Royaume-Uni, les pays scandinaves et la Belgique ont, dans l'ensemble, approuvé les propositions de la Commission.

Les Pays-Bas ont adopté des positions proches des positions françaises et ont déposé un certain nombre d'amendements, en particulier sur le suivi des partenariats.

L'Espagne et l'Allemagne ont soutenu, mais plutôt sans enthousiasme, les propositions de la Commission, que l'Allemagne a complétées par des propositions précises sur le troisième pilier auxquelles la France souscrit.

La Grèce a continué à mettre l'accent sur Chypre et la Turquie.

L'Autriche est beaucoup intervenue au sujet de la Slovaquie et a souhaité que l'Union européenne ne se montre pas plus dure à l'égard de ce pays qu'avec les autres candidats.

III. UNE STRATEGIE D'ELARGISSEMENT CONFRONTEE A DE NOMBREUSES INCERTITUDES

Même si les parties prenantes à cette stratégie d'élargissement sont condamnées à réussir, tant l'enjeu est capital pour la stabilité et la prospérité du continent européen et son rôle dans le monde, mieux vaut mesurer les difficultés et les incertitudes avant le début du processus plutôt que les découvrir après.

A. Une marge de négociation limitée pour affronter des défis de plus grande ampleur que lors des précédents élargissements

Les termes de négociation et de partenariat ne doivent pas induire en erreur sur l'étendue de la marge de discussion possible entre les parties. Il ne s'agit pas de négociations traditionnelles pour arriver à un compromis entre des intérêts différents, mais de négociations d'adhésion pour que l'une des parties atteigne un objectif prédéterminé avec l'aide et sous la surveillance de l'autre, dans le cadre d'un dialogue amical et constructif, mais précis entre futurs membres d'un même ensemble.

Ces négociations risquent d'être d'autant plus difficiles que les parties auront à affronter des défis de plus grande ampleur que lors des précédents élargissements.

La plupart des PECO ont un niveau moyen de PIB par rapport à la moyenne communautaire beaucoup plus faible que lors des précédents élargissements et surtout l'écart concerne un ensemble démographique et économique bien plus vaste. Selon l'Office Statistique des Communautés européennes, Eurostat, le PIB total des pays candidats (Turquie comprise) à prix constants est inférieur à 6 % du total de l'Union, mais il correspond à environ 12 % en comparant les standards du pouvoir d'achat. Les niveaux moyens du PIB par habitant en SPA varient de 18 % en Lettonie à 59 % en Slovaquie par rapport à ceux de l'Union.

Ils n'ont pas intégré l'acquis comme la Suède, la Finlande et l'Autriche l'avaient déjà fait au moment de leur adhésion à l'Union, en tant que membres de l'Espace économique européen, alors que cet acquis s'est depuis considérablement développé.

Ils devront faire l'effort essentiel pendant la période de pré-adhésion, parce que l'Union est décidée à ne pas leur consentir de longues périodes

transitoires après l'adhésion. Elle ne concédera pas dix-sept ans comme elle l'avait fait pour l'Espagne dans le secteur de la pêche, mais tout au plus cinq ans, selon les souhaits de la Commission, dans quelques secteurs bien délimités.

Enfin, l'Union européenne se trouve elle-même dans un contexte beaucoup plus tendu que lors des précédents élargissements puisqu'elle doit assurer une double adaptation à la mondialisation et à la création de la monnaie unique et qu'elle est à la recherche d'un nouveau modèle économique et social qui pourrait faire évoluer l'acquis.

B. Un contexte économique incertain et l'attente des élections allemandes pour redéfinir les politiques de l'Union européenne

En dépit d'un essor des échanges commerciaux qui devrait placer les relations entre les deux parties dans une perspective dynamique, une triple incertitude pèse sur le contexte économique et la redéfinition des politiques de l'Union au moment d'aborder les négociations d'adhésion et la mise en place des partenariats pour l'adhésion.

Incertain, d'abord, sur la situation réelle des pays candidats : on découvre, par exemple, que la République tchèque, présentée comme l'un des candidats les mieux préparés, était loin d'avoir accompli, durant la période de transition, les réformes indispensables à l'assainissement de son économie, hormis la privatisation, et que le peuple tchèque allait maintenant devoir les assumer.

Incertain, ensuite, sur les conséquences macro-économiques de l'élargissement pour l'Union européenne et pour les candidats, en particulier après la crise asiatique et les mises en garde de certains économistes jugeant la situation des économies d'Europe de l'Est tout aussi explosive. Le déficit élevé des balances des paiements et la surévaluation réelle des monnaies devraient les conduire à des dévaluations aux conséquences bien plus fortes pour l'Allemagne et l'Union que la crise asiatique. Certes la crise asiatique semble, pour l'instant, circonscrite et les experts sont partagés sur la situation des PECO. Mais M. Michel Camdessus, Directeur Général du FMI, lors de son audition par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan, le 24 février 1998, a attiré l'attention sur les risques en Russie dont la situation présente des similitudes avec celle de pays touchés au premier chef par la crise en Asie (fragilité des équilibres macro-économiques et du système bancaire, inadéquation du mode de gestion de l'économie et des entreprises aux règles de l'économie de marché), et qui ont conduit les autorités russes à s'engager dans des réformes vigoureuses avec l'accord du FMI.

Incertitude, enfin, sur le préalable institutionnel, les perspectives budgétaires et la réforme des politiques communes, notamment dans l'attente des élections allemandes. La phase d'évaluation de la situation des candidats, prévue pour huit mois, coïncide d'ailleurs avec cette échéance, même s'il convient d'engager dès que possible les négociations et la mise en oeuvre des partenariats.

C. L'amélioration de la gestion du programme Phare et l'articulation entre les trois démarches

La définition des priorités par les partenariats pour l'adhésion peut certainement améliorer la gestion du programme Phare. Mais, comme l'écrit Mme Hansen dans son rapport du 26 septembre 1997 sur le rapport spécial n° 3/97 de la Cour des Comptes, au nom de la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen, la réorientation et l'approche axée sur les adhésions ne sont pas des remèdes miracles qui transformeront d'office Phare en un dispositif efficace. Il faudra les compléter par un renforcement des effectifs des délégations, développer une véritable décentralisation et procéder à une évaluation approfondie de l'impact de Phare sur les pays bénéficiaires qui, jusqu'à présent, a fait défaut.

Par ailleurs, l'articulation entre les multiples instances de dialogue et de négociation mérite encore d'être clarifiée. Par exemple, la lutte contre le crime organisé va faire l'objet de discussions au sein de la Conférence européenne mais aussi d'un pacte qui devrait être examiné dans le cadre des exercices sectoriels des négociations d'adhésion, dont les résultats devraient être intégrés dans les partenariats individuels.

Il faudra également maintenir l'unité du processus et clarifier la stratégie en matière d'assistance technique aux pays candidats. qui regroupe le programme Phare, l'office compétent de la Commission (Taix), les programmes communautaires et l'apport bilatéral des Etats membres. Le besoin est analogue pour la coopération régionale qui concerne les programmes Phare, Interreg et Tacis.

D. Pour la définition d'une stratégie de « pré-voisinage »

Le processus d'élargissement de l'Union européenne pose pour la première fois la question des frontières naturelles de l'Europe. Les rapports de l'Union européenne élargie avec ses futurs nouveaux voisins devraient dès maintenant faire partie de la réflexion du Conseil. Il serait inimaginable que l'Union européenne se calfeutre derrière un rideau de velours sur ses nouvelles frontières de l'Est et du Sud, et telle n'est pas sa volonté, puisqu'elle s'est déjà

largement engagée dans des processus de coopération très développés, comme les accords de partenariat et de coopération et le programme Tacis avec la Communauté des Etats indépendants, ou le processus de Barcelone avec les pays tiers méditerranéens.

Il manque cependant à ces initiatives une vision géopolitique globale couvrant l'ensemble des initiatives considérables, mais fragmentaires de l'Union européenne vis-à-vis de ses futurs voisins de l'Est et du Sud. Loin de revêtir un aspect théorique cédant à la recherche du grandiose, ce besoin est un impératif opérationnel rendu encore plus nécessaire par l'élargissement. Les nouveaux risques internationaux, comme le terrorisme, le crime organisé, le blanchiment et la corruption, se jouent des cloisonnements traditionnels et mobilisent les politiques dans tous leurs aspects.

En dépit des difficultés actuelles de la P.E.S.C., mises encore en lumière par l'affaire irakienne, l'Union européenne pourrait tenter de définir une stratégie de pré-voisinage venant compléter la stratégie de pré-adhésion, pour avoir une vision claire de ses rapports avec ses voisins des quatre mers, la Baltique, la Mer noire, la Caspienne et la Méditerranée. Le Conseil européen pourrait utiliser les nouveaux instruments de la P.E.S.C. que le Traité d'Amsterdam va mettre à sa disposition pour concentrer la P.E.S.C. sur cet objectif et élaborer une stratégie commune à l'égard des futurs voisins de l'Union européenne élargie.

E. Les négociations ne doivent pas négliger les engagements de la P.E.S.C. en matière de sécurité et de défense

Les pays neutres qui ont adhéré à l'Union européenne le 1er janvier 1995 n'avaient pas perçu avec une grande acuité les engagements, encore légers, figurant dans le Traité de Maastricht qu'ils avaient souscrits en matière de sécurité et de défense. Leur réticence à progresser dans la voie d'une politique de défense commune explique, en partie, la relative stagnation du Traité d'Amsterdam dans ce domaine. Ils ont cependant fait un premier pas très significatif en acceptant l'intégration dans le Traité des missions de Petersberg, relatives aux missions humanitaires et au maintien ou au rétablissement de la paix, mais ils ont refusé l'intégration de la garantie de défense collective instituée entre les membres de l'Union de l'Europe occidentale. Leur évolution par rapport à leurs conceptions traditionnelles n'en est pas moins sensible, particulièrement en Autriche, Etat membre qui va assurer la prochaine présidence de l'Union et qui connaît parfaitement les potentialités et les difficultés de l'élargissement, de par son histoire et sa situation au coeur de l'Europe.

Les négociations avec les pays d'Europe centrale et orientale et Chypre doivent éviter le renouvellement de cet écueil. Il ne faudrait pas que ces candidats, pour lesquels l'OTAN représente le véritable garant de la sécurité en Europe, en viennent à négliger les engagements qu'ils vont prendre en matière de sécurité et de défense dans le cadre de l'Union européenne. Même si ces engagements ne semblent pas avoir de portée immédiate et apparaissent plus comme un cheminement vers une identité européenne de défense, les candidats doivent se préparer, en la matière, à mettre en oeuvre tout ce qui est opératoire dans le Traité d'Amsterdam et à développer ses potentialités. Il appartiendra à toutes les Présidences du Conseil de veiller à ne pas négliger cet aspect des négociations.

F. Pour une meilleure information réciproque sur chaque pays entre les Etats membres et les pays candidats

Un processus d'élargissement d'une telle ampleur et d'une durée aussi longue présente des risques de tensions qui ne pourront être surmontés sans une réaction positive des opinions publiques, et donc sans une bonne connaissance mutuelle de leurs efforts, de leurs craintes et de leurs aspirations. Or ces peuples ne se connaissent pratiquement pas, au-delà d'une approche superficielle, à cause notamment de la longue séparation qui les a fait s'ignorer pendant près d'un demi-siècle.

Il est absolument nécessaire de combler ce vide culturel qui peut être source de beaucoup d'incompréhensions et de malentendus. Les canaux de l'information réciproque sur chaque pays entre les quinze Etats membres et les pays candidats pourraient être multiples et variés, allant de l'information sur les médias par des émissions grand public ou plus spécialisées, de l'organisation d'expositions, de l'intervention de personnalités représentatives des milieux culturels, politiques, économiques, jusqu'au développement de centres d'études sur les pays candidats dans les universités des Quinze, et réciproquement.

Il conviendrait d'examiner si une telle opération d'information de grande envergure ne pourrait être introduite dans les partenariats pour l'adhésion, avec un financement communautaire au moins partiel. En tout état de cause, il serait du plus haut intérêt que la France organise, au plan bilatéral, avec chacun des pays candidats, une telle opération d'information, quelles que soient les décisions communautaires.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

I. Audition de M. Hans Van Den Broeck, membre de la Commission européenne, le 5 février 1998

La Délégation s'est réunie, sous la présidence de M. Jean-Claude Lefort, Vice-président, pour auditionner M. Hans van den Broeck, membre de la Commission européenne.

M. Jean-Claude Lefort, Vice-président, a souligné que cette audition se situait à un moment charnière : la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) a fait l'objet de dispositions nouvelles dans le Traité d'Amsterdam, tandis que le début des négociations d'élargissement marquera, au printemps prochain, le début d'un vaste et long processus.

M. Hans van den Broek a indiqué, à titre liminaire, que le passage à la monnaie unique et la réalisation de l'élargissement seront les révélateurs de la capacité de l'Union à s'adapter à l'évolution du monde et a exprimé son intérêt pour les réflexions de la Délégation présentées dans son rapport d'information sur l'Agenda 2000. Il a rappelé que le Conseil européen de Luxembourg avait largement suivi la Commission, en lançant le processus d'élargissement et en entamant parallèlement une réflexion d'ensemble sur le développement de l'Union et de ses politiques, qui sera bientôt alimentée par les propositions que la Commission présentera au printemps. Le Conseil européen a également reconnu que l'élargissement de l'Union nécessite au préalable un renforcement et une amélioration du fonctionnement des institutions, conformément aux dispositions du Traité.

S'agissant des *institutions*, la nécessité de leur renforcement et de l'amélioration de leur fonctionnement n'est plus à démontrer ; le lien entre réforme institutionnelle et élargissement a été souligné par les Chefs d'Etat et de Gouvernement eux-mêmes. La Commission a proposé que les réformes qui conditionnent le bon fonctionnement d'une Union élargie et qui sont indiquées dans un protocole annexé au Traité d'Amsterdam, soient décidées ou mises en chantier sans attendre. Il s'agit, d'une part de la pondération des voix au Conseil, qui doit accompagner la réforme consistant à désigner un Commissaire par Etat membre et, d'autre part, de la convocation d'une nouvelle Conférence intergouvernementale dès que possible à partir de l'an 2000, pour réformer en profondeur des dispositions du Traité concernant la

composition et le fonctionnement des institutions, notamment par l'introduction généralisée de la majorité qualifiée.

Le développement des politiques de l'Union et la définition d'un cadre financier qui tiennent compte de l'élargissement constituent un autre impératif. Le Conseil européen a reconnu que l'Agenda 2000 représente une bonne base de travail à cet égard.

En ce qui concerne la politique agricole commune, il s'agit essentiellement de poursuivre, d'approfondir et de compléter le processus de réforme entamé en 1992. Cela signifie un développement plus rationnel de la production agricole, fondé sur des prix plus proches des prix mondiaux, ainsi que la définition d'une véritable politique de développement rural. Il s'agit d'améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne et de permettre à l'Union d'aborder les prochaines négociations de l'OMC sur une base solide et viable. Certes, la réforme proposée devrait faciliter aussi l'intégration des nouveaux Etats membres, mais elle était de toute façon nécessaire pour l'Union dans sa composition actuelle à cause du risque de nouveaux excédents et du souci de permettre à nos agriculteurs de bénéficier de l'augmentation de la demande sur les marchés mondiaux.

En ce qui concerne la politique régionale, la Commission est convaincue que la cohésion économique et sociale doit rester une priorité politique majeure de l'Union, notamment en vue de son élargissement. Devant toutefois tenir compte des contraintes budgétaires existantes, elle s'est attachée à améliorer l'efficacité des Fonds structurels, à en concentrer l'action et à en simplifier la gestion.

Pour les pays candidats, une initiation à la politique régionale, avec une aide de pré-adhésion renforcée à partir de l'an 2 000 et comportant notamment un instrument structurel pour des actions similaires à celles des Fonds de cohésion, devrait les préparer au bon usage des Fonds dans une Europe où les disparités de situations risquent de s'accroître.

Enfin, la Commission présentera bientôt des perspectives budgétaires et des propositions pour un nouveau cadre financier couvrant la période 2000-2006. Elle estime qu'en maintenant le plafond des ressources propres à 1,27 % du PNB de l'Union, il sera possible de financer les dépenses relatives au développement de ses politiques internes et externes et de faire face aux premiers élargissements. Ces estimations sont basées sur une croissance économique de 2,5 % par an pour les quinze Etats membres actuels et de 4 % pour les pays dont l'adhésion est prévue pendant cette période. Elles tiennent compte également de l'échelonnement vraisemblable des dates d'adhésion effective en fonction du degré de préparation de chaque candidat.

Le processus d'élargissement lui-même est désormais entré dans sa phase opérationnelle.

La Conférence européenne, qui tiendra sa première réunion à Londres le 12 mars prochain au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement, constituera l'enceinte multilatérale où les participants pourront traiter des questions relevant de la politique étrangère et de sécurité, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que de questions d'intérêt commun. La participation à cette conférence est ouverte dans un premier temps aux quinze Etats membres de l'Union et à la Commission, aux dix Etats candidats de l'Europe centrale et orientale, à Chypre et à la Turquie. La vocation de la Conférence est d'être un forum de discussion qui accompagne le processus d'élargissement sans interférer avec les négociations d'adhésion. Le 30 mars, les ministres des affaires étrangères des Quinze, des Dix et de Chypre lanceront officiellement en commun à Bruxelles le processus d'adhésion. Immédiatement après, débutera le processus de négociations bilatérales avec Chypre et les cinq pays considérés comme les mieux préparés.

Parallèlement, la stratégie de pré-adhésion renforcée se met en place : les Partenariats pour l'adhésion sont en cours d'établissement, le règlement relatif à leur instauration a reçu le 26 janvier l'accord politique du Conseil et a été transmis pour avis au Parlement européen. Sur le fondement de ce texte, l'adoption des principes, des priorités, des objectifs intermédiaires, ainsi que des conditions d'application de l'aide pré-adhésion devrait intervenir au Conseil du 15 mars, afin de permettre à la Commission de finaliser les Partenariats individuels pour la fin mars, au moment où sera lancé le processus d'adhésion au niveau des ministres des affaires étrangères. Les Partenariats pour l'adhésion doivent permettre de mobiliser, dans un cadre unique, en fonction des priorités découlant des avis, toutes les formes d'assistance aux Etats candidats d'Europe centrale et orientale. La Commission est en effet consciente que, malgré le doublement de l'aide pré-adhésion qu'elle a proposé pour la période 2000-2006 -soit 21 milliards d'écus pour la période considérée- les besoins des pays candidats pour être en mesure de reprendre l'acquis communautaire lors de leur adhésion dépasseront largement les aides budgétaires que l'Union peut leur fournir. C'est la raison pour laquelle l'utilisation des fonds disponibles doit être ciblée sur les priorités liées à l'adhésion, conformément à la réorientation du programme PHARE ; ils doivent également servir à attirer d'autres financements, provenant à la fois des secteurs publics et privés ainsi que des institutions financières européennes et internationales, à savoir la Banque Européenne d'Investissement et la BERD, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International pour multiplier les effets de l'argent communautaire et compléter les remarquables efforts entrepris par les Etats membres, notamment la France. Une stratégie de pré-adhésion devra aussi être mise au point pour Chypre en s'inspirant de

certains aspects de l'approche suivie pour les pays d'Europe centrale et orientale.

En ce qui concerne la Turquie, le Conseil européen a défini les bases d'une stratégie pour la rapprocher de l'Union dans tous les domaines. Tous les Etats membres reconnaissent l'importance de notre partenaire turc et le Conseil européen a confirmé lui-même l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne. Il est donc capital que soit résolu le problème de nature politique qui empêche la Turquie d'apprécier à sa juste valeur l'offre substantielle que l'Union lui a faite à Luxembourg : cette offre comporte tous les éléments d'un renforcement décisif des liens entre la Turquie et l'Union.

Le cadre destiné à accueillir Chypre et les PECO dans l'Union et à préparer une future adhésion de la Turquie est désormais posé. La modernisation de l'Union et de ses politiques va de pair avec un élargissement qui doit être conduit par l'Union de manière à la consolider et non à la diluer. Relever de tels défis suppose une conception audacieuse de l'Union et une volonté politique forte. La France, qui a développé de très bonnes relations de coopération avec la presque totalité des pays candidats et se trouve au coeur des politiques de l'Union, est particulièrement bien placée pour contribuer à la transformation de l'Union dans la continuité.

L'exposé de M. van den Broek a été suivi d'un large débat.

M. Jean-Bernard Raimond a demandé au Commissaire européen quelles réflexions suscite de sa part la situation de certains pays candidats, par exemple, la République tchèque, qui semble moins bien préparée à l'adhésion que ce que l'on pensait. Il s'est également inquiété du rôle dévolu au Conseil par rapport à la Commission dans la stratégie de préadhésion : le projet de règlement relatif au partenariat prévoit que le Conseil décide seulement des principes, des priorités et des conditions générales des partenariats, dont il est simplement prévu que la Commission tiendra compte.

M. François Loncle, ayant rappelé que le Conseil européen de Luxembourg avait considéré la réforme institutionnelle comme un préalable à l'élargissement, s'est interrogé sur les initiatives et les méthodes envisagées. Il a noté que chaque nouvelle crise internationale mettait en évidence la faiblesse de la PESC et cité comme un exemple caricatural la décision immédiate de la Grande-Bretagne - qui assure la présidence de l'Union - de s'aligner sur les Etats-Unis dans le conflit avec l'Irak, sans considération de l'attitude des autres Etats membres.

M. Gérard Fuchs, doutant de l'efficacité de la méthode de la Conférence intergouvernementale, a interrogé le Commissaire européen sur le contenu et le calendrier de la réforme des institutions. Approuvant le souci du

Commissaire européen d'associer la partie turque de Chypre aux négociations d'adhésion en parallèle avec le règlement du différend avec la Turquie, il s'est interrogé sur les modalités de cette association. Il a par ailleurs douté que l'élargissement puisse être financé dans la limite du plafond des ressources propres, au regard des perspectives réelles de croissance économique et compte tenu de l'exemple de l'ex-RDA, pour laquelle on avait, lors de la réunification allemande, largement sous-estimé les besoins. Il s'est montré sceptique sur la possibilité des Etats candidats de s'intégrer sans traumatisme à l'économie européenne, à moins de prévoir de longues transitions. Evoquant enfin la référence aux « prix mondiaux » avancée par la Commission dans le cadre de la réforme de la PAC prévue par l'Agenda 2000, il a demandé au Commissaire de lui en préciser la portée.

M. Jean-Marie Bockel, estimant qu'il était sans doute exagéré de qualifier de « substantielles » les propositions faites à la Turquie par le Conseil européen - et que ce pays ne perçoit pas comme telles - a mis en relief l'importance du « non-dit » dans les relations avec ce pays, qu'il s'agisse de la démocratie, de la culture ou de l'influence de l'Islam.

M. Alain Barrau, ayant rappelé que la Délégation avait été unanime, dans son rapport sur l'Agenda 2000, pour considérer la réforme institutionnelle comme un préalable à l'élargissement, a demandé des précisions sur la méthode et le calendrier proposés par la Commission. Il a souhaité qu'un accord soit trouvé avec les autres Etats membres, afin que l'on ne soit pas tenté d'accuser la France, la Belgique et l'Italie de mettre des conditions préalables aux négociations d'adhésion. Il a rappelé le souhait de la France, toutes tendances politiques confondues, que l'élargissement ne soit pas une cause de dilution de l'acquis communautaire et des politiques communes. Doutant que l'on puisse à la fois maintenir le plafond des ressources propres à 1,27 % du PIB, les acquis de la PAC et des fonds structurels, développer la politique sociale et appliquer le tout aux pays candidats, il a interrogé le Commissaire européen sur les choix inévitables qui devront être fait pour arbitrer entre ces exigences et sur les moyens envisagés pour maintenir l'acquis communautaire. Il s'est enfin interrogé sur les raisons de la distinction opérée par la Commission entre les Etats baltes, seule l'Estonie ayant été retenue dans le groupe des premiers candidats à l'adhésion.

Mme Béatrice Marre a relevé le décalage entre les avancées de l'Union européenne en matière économique et la « panne » de la politique étrangère et de sécurité commune. Observant que la crise irakienne actuelle faisait apparaître une brèche d'envergure dans l'effort de définition d'une position commune des Quinze, elle s'est interrogée sur les perspectives d'un retour à une politique commune en ce domaine.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. van den Broek** a donné les éléments d'information suivants.

Les partenariats pour l'adhésion rassemblent dans un cadre unique tous les instruments et les moyens financiers destinés à préparer les pays candidats à leur entrée au sein de l'Union européenne ; le Conseil a souhaité qu'ils soient dotés d'une base légale et demandé à être impliqué dans la définition des priorités pour chaque pays candidat.

La sélection des pays candidats à l'élargissement repose sur une évaluation de la situation politique et économique des pays concernés : ceux-ci doivent respecter les principes régissant à la fois un Etat de droit et une économie de marché. Les critères de compétitivité et d'aptitude à la concurrence étant essentiels pour l'intégration, les pays qui ont effectué des privatisations et des restructurations ont été retenus.

La Commission devrait présenter un premier rapport sur la situation des pays candidats à l'élargissement en décembre prochain ; ce premier bilan sera suivi de la publication régulière d'autres rapports de même nature.

La sélection de l'Estonie a reposé sur les données économiques recueillies, non seulement sur place, mais également auprès des institutions internationales ; ce pays a l'économie la plus libéralisée, même si la Lettonie et la Lituanie ont réalisé des efforts considérables dans la voie de l'économie de marché. Tous les pays candidats ont beaucoup à faire pour intégrer l'acquis communautaire.

Les modalités de financement de l'élargissement de l'Union européenne feront l'objet d'un large débat, que viendra relancer, d'ici la fin du mois, la présentation au Conseil de propositions détaillées. Le plafond des ressources propres de l'Union est prévu pour les années 2000 à 2006 : il ne correspond donc qu'à la période des premières adhésions et non à la totalité du processus d'élargissement. Le financement du processus d'élargissement au cours de la période suivante fera donc l'objet d'une nouvelle négociation. Les hypothèses économiques qui ont fondé le maintien du plafond à 1,27 % du PBI pour la période 2000-2006 sont celles d'une croissance annuelle de 2,5 % pour les Etats membres et de 4 % pour les pays candidats. Bien que l'élaboration de prévisions économiques jusqu'en l'an 2006 puisse se révéler incertaine, ces estimations paraissent réalistes au regard des taux de croissance obtenus en 1997 et 1998, si bien que le niveau des ressources propres proposé par la Commission semble suffisant pour financer la première vague de l'élargissement.

S'agissant des fonds structurels, 275 milliards d'écus seront disponibles au cours de la période 2000-2006, dont 45 milliards destinés à l'ensemble des

pays candidats à l'élargissement. Ce montant doit être apprécié en tenant compte du fait que la capacité d'absorption des fonds par les pays candidats est assez limitée. Au surplus, la politique communautaire des fonds structurels reposant sur le principe d'un cofinancement, les pays susceptibles d'en bénéficier devront réaliser un effort financier ; les contraintes budgétaires pesant sur ces pays limiteront donc, de manière mécanique, l'utilisation de ces fonds. Les Etats qui adhéreront bénéficieront des fonds structurels et cesseront de recevoir les fonds de préadhésion, ce qui donnera à ceux-ci une certaine flexibilité.

S'agissant de la politique agricole commune, il pourrait être habile de lancer le processus de réforme préalablement à l'ouverture des nouvelles négociations de libéralisation du commerce international dans le cadre de l'O.M.C. Le commissaire européen en charge de l'agriculture présentera des propositions détaillées le 25 mars prochain, sur la base des objectifs définis par le Conseil européen de Luxembourg, à savoir, maintenir la spécificité de l'agriculture communautaire, poursuivre l'approche définie en 1992, traiter le cas des productions méditerranéennes, enfin améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne.

A Amsterdam, les chefs d'Etat ou de gouvernement n'ont pas réussi à trancher la question des réformes institutionnelles, lesquelles sont traitées dans un protocole qui comporte deux clauses : la première prévoit un accord, avant le premier élargissement, sur la pondération des droits de vote et le nombre de commissaires ; la seconde dispose que, si l'Union vient à compter plus de cinq nouveaux membres, elle devra procéder à une révision d'ensemble du fonctionnement des institutions. Les positions prises par la Commission dans « Agenda 2000 » et par la Belgique, la France et l'Italie dans leur déclaration annexée au Traité d'Amsterdam, sont assez proches : il s'agit de ne pas attendre les premières adhésions pour réformer les institutions, car, s'il y a une chance pour que cette réforme aboutisse, c'est celle qui existe aujourd'hui, entre les quinze Etats membres. L'initiative d'une nouvelle Conférence intergouvernementale appartient formellement à la présidence en exercice. On peut imaginer que, si une telle conférence est lancée en l'an 2000, elle s'achèvera en 2002 ou 2003.

A propos de Chypre, il existe un large accord pour souhaiter que l'adhésion bénéficie aux deux communautés, et non à une seule. Le Conseil et la Commission appuient l'idée d'une reprise des pourparlers intercommunautaires sous l'égide des Nations Unies, après l'élection présidentielle ; en tout état de cause, les négociations d'adhésion s'ouvriront au début du mois d'avril. D'ici là, il faudra trouver une formule de délégation mixte, ce qui risque d'être délicat.

En ce qui concerne la Turquie, c'est à bon escient que M. Hubert Védrine a indiqué à Ankara que le dialogue politique avec l'Union européenne ne devrait pas être interrompu. Le Conseil, comme la Commission, souhaitent que ce pays participe à la Conférence européenne. Pour l'heure, les Turcs refusent, mais on peut espérer un changement d'avis. La Commission va présenter dans les prochaines semaines des propositions destinées à approfondir et à consolider l'Union douanière. La Turquie est-elle susceptible d'adhérer à l'Union européenne ? La différence culturelle n'est pas un obstacle car il y a déjà 12 millions de musulmans à l'intérieur des frontières de l'Union.

Tout le monde se prétend favorable à la PESC, mais il manque une volonté politique. Le Traité d'Amsterdam a fourni quelques instruments supplémentaires, qui contribueraient à pallier ce défaut ; ainsi, la nomination d'un haut représentant, qui résulte d'une proposition de la France, accroîtrait la continuité et la visibilité de la PESC, à condition de lui donner les moyens nécessaires, notamment la cellule d'analyse et de planification.

Les différences de points de vue observées à propos de l'Irak viennent de ce que les grands Etats membres ont souvent leurs propres traditions et leurs propres relations avec certaines régions du monde ; le même constat peut être fait sur d'autres sujets, tel celui du processus de paix au Proche-Orient. Une telle dispersion n'est pas de nature à envoyer un message clair aux Etats-Unis quant à la volonté politique de l'Europe. Pourtant, celle-ci n'est pas dépourvue de toute politique étrangère, comme le montrent à la fois l'élargissement, le partenariat avec les Etats de la C.E.I., la politique euro-méditerranéenne, les accords de Lomé. Il ne faut donc pas avoir une vision trop pessimiste. Enfin, l'U.E.O pourrait jouer un rôle accru . Il est dommage que cette instance ne soit pas intervenue pour l'Albanie. Elle pourrait également jouer un rôle dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) à la fin du mandat des Nations-Unies.

II. Examen du rapport d'information, le 5 mars 1998

La Délégation s'est réunie le jeudi 5 mars 1998, sous la présidence de M. Henri Nallet, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

Le **Président Henri Nallet** a rappelé que la Délégation, soucieuse de suivre avec vigilance les suites de l'Agenda 2000, avait nommé, lors de sa réunion du 18 décembre 1997, M. Jean-Bernard Raimond rapporteur d'information sur les négociations d'élargissement. A l'issue du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997, la Commission européenne a préparé la mise en place des partenariats pour l'adhésion avec la présentation des projets de règlement-cadre et de décisions relatives aux dix partenariats individuels.

La portée de ces documents est telle que le Gouvernement aurait pu les soumettre d'emblée au Parlement, conformément aux dispositions de l'article 88-4 de la Constitution. Le ministre délégué chargé des affaires européennes s'était d'ailleurs engagé en ce sens, devant la Délégation, le 20 novembre dernier. Mais, le Gouvernement ayant sollicité l'avis du Conseil d'Etat, celui-ci a considéré que ces documents ne relevaient pas du champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution, au motif que leur contenu ne présente pas un caractère normatif. Le Gouvernement ayant décidé de suivre l'avis du Conseil d'Etat, ces projets d'actes n'ont pas été soumis au Parlement, au titre de l'article 88-4, ce qui a pour effet de l'empêcher de se prononcer. La Délégation ne peut en effet déposer de proposition de résolution - susceptible d'être discutée en séance publique après son examen par la Commission compétente au fond - que sur les projets d'actes qui sont soumis au Parlement en application du premier alinéa de l'article 88-4.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le Parlement européen sera consulté sur ces textes fondés sur l'article 235 du traité C.E. Ayant fait connaître au Ministre délégué chargé des affaires européennes la volonté de la Délégation de se prononcer sur ces textes (cf. compte-rendu de la Délégation n° 32 du 26 février 1998), il a reçu un courrier aux termes duquel « *le Gouvernement ne voit pas de difficultés à ce que ces textes soient pris en compte dans les travaux en cours de la Délégation ... La consultation du Parlement ne saurait retarder l'adoption définitive de ces textes, qui doit nécessairement intervenir avant la rencontre entre le Conseil affaires générales et l'ensemble des pays candidats, les 30 et 31 mars.* »

Le Président a jugé cette réponse insatisfaisante dans la mesure où elle donne suite à un avis d'autant plus contestable que la mise en oeuvre du système de partenariat pour l'adhésion, n'étant pas prévue par les traités en vigueur, constitue en elle-même une norme, comme le reconnaît explicitement l'exposé des motifs du projet de règlement. Les partenariats individuels prévoient au surplus le versement de concours financiers d'un montant élevé aux Etats candidats.

On est donc en droit de supposer que le Gouvernement a suivi cet avis dans le but d'échapper à la réserve d'examen parlementaire qui s'attache à la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution et qui aurait été rendue obligatoire en cas de dépôt d'une proposition de résolution. Il a toutefois souligné que, malgré la brièveté des délais imposés aux Etats membres, une procédure complète d'examen parlementaire de ces textes aurait pu se dérouler sans gêner le Gouvernement si celui-ci les avait soumis aux Assemblées « *dès leur transmission au Conseil* » dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

Rapprochant ce refus malheureux du Gouvernement des décisions prises par celui-ci de soumettre au Parlement, au titre de l'article 88-4, des projets d'actes communautaires dépourvus de portée normative, de conséquences financières et d'intérêt, il a souligné une fois de plus les difficultés d'application de l'article 88-4 dans le cadre de la « jurisprudence » actuelle du Conseil d'Etat.

M. Jean-Bernard Raimond a approuvé les propos du Président et craint un dessaisissement du Parlement sur un sujet fondamental, qui fera l'objet de discussions longues et complexes. **M. Pierre Lequiller** a également exprimé son accord avec le Président, jugeant inconcevable la décision du Gouvernement.

Mme Michèle Alliot-Marie a fait observer que le Conseil d'Etat avait procédé à une analyse erronée de ces propositions d'actes communautaires, dans la mesure où celles-ci revêtent des incidences financières et normatives évidentes.

Soutenant la position du Président Henri Nallet, **M. Alain Barrau**, tout en admettant les craintes du Gouvernement de devoir demander le report de leur adoption par le Conseil, a jugé cet argument inopérant, la volonté de la Délégation n'étant pas de gêner le Gouvernement mais simplement de se prononcer sur des projets d'actes revêtant une grande portée.

Le **Président Henri Nallet** a rappelé que la Délégation avait su à maintes reprises se prononcer rapidement, à la demande du Gouvernement, sur des textes qui lui étaient soumis au titre de l'article 88-4. Soulignant, comme le Rapporteur, que ces projets de règlement et de décisions peuvent être globalement approuvés, il a jugé qu'il s'agissait d'une question de principe, qui devait être posée dans la perspective de l'élargissement. Il a estimé qu'il incombait à la Délégation d'examiner ces partenariats pour l'adhésion et proposé de transmettre les conclusions qu'elle adopterait aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale, comme le Règlement de l'Assemblée le permet.

Mme Michèle Alliot-Marie, ayant fait observer que les résolutions du Parlement sont souvent de nature à conforter la position du Gouvernement au cours des négociations, s'est étonnée que celui-ci se soit privé, en l'occurrence, d'un tel appui. **M. Jacques Myard** a souligné la portée des documents en question, avant de suggérer d'en saisir la Commission des affaires étrangères. Il a souhaité que l'Assemblée fasse preuve, dans cette affaire, d'une très grande fermeté.

A l'issue de ce débat, la Délégation a décidé de procéder à l'examen de ces projets d'actes.

M. Jean-Bernard Raimond, Rapporteur, a indiqué que le processus d'élargissement s'engageait selon un calendrier très serré : le 12 mars, réunion de la Conférence européenne ; le 15 mars, adoption par le Conseil des partenariats pour l'adhésion, après que le Parlement européen aura rendu son avis lors de sa session du 9 au 13 mars ; à la fin du mois de mars, présentation des programmes nationaux de reprise de l'acquis communautaire, qui constitueront la réponse des dix pays d'Europe centrale et orientale (P.E.C.O.) aux priorités définies dans les partenariats ; le 30 mars, lancement du processus d'adhésion et de négociation lors d'une réunion des ministres des affaires étrangères des Quinze, des dix PECO et de Chypre et ouverture officielle, le même jour, des négociations d'adhésion avec la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie, la Slovénie et Chypre.

L'entrée du processus d'élargissement dans une nouvelle phase repose sur une triple démarche : la Conférence européenne, à laquelle la Turquie est invitée, mais qui refuse pour l'instant d'y participer en raison de la non-acceptation de sa candidature dans l'immédiat ; les négociations d'adhésion avec les six pays candidats précités, qui porteront sur leur capacité à respecter toutes les obligations d'un Etat membre et à appliquer l'acquis communautaire, afin d'éviter, dans toute la mesure du possible, l'application de mesures transitoires après l'adhésion ; le cadre de ces négociations, qui sera constitué de six conférences intergouvernementales bilatérales, complétées par une procédure d'évaluation en détail (« *screening* ») pour permettre à l'Union européenne et à chacun des six candidats de définir une position de négociation et aux autres candidats de s'y préparer ; enfin la stratégie de pré-adhésion renforcée pour les dix PECO, reposant à la fois sur des dispositifs existants - les Accords européens d'association, le Livre blanc sur le marché intérieur, le programme Phare - et sur un nouvel instrument qui va devenir le pivot de cette stratégie, à savoir les partenariats pour l'adhésion, accompagnée par une stratégie particulière pour Chypre, définie par le Conseil européen de Luxembourg.

Les partenariats pour l'adhésion rassemblent dans un cadre unique trois éléments fondamentaux : les domaines prioritaires d'intégration de l'acquis communautaire, la programmation de l'assistance financière de l'Union et les conditions de cette aide, fondée sur le respect des obligations découlant des accords européens d'association et sur les progrès dans la réalisation des trois critères définis à Copenhague. La procédure de suivi des partenariats par la Commission et les instances des accords européens sera particulièrement importante pour les candidats, puisque la Commission pourra, au vu des progrès réalisés ou du respect des accords européens, soit recommander au Conseil l'ouverture de négociations pour les cinq pays candidats non appelés en mars 1998 (Bulgarie, Roumanie, Slovaquie, Lettonie et Lituanie), soit proposer la réduction ou la suppression d'une aide de pré-adhésion pour tel ou tel pays candidat.

Le Rapporteur a ensuite indiqué que la mise en place des partenariats pour l'adhésion reposait sur un mécanisme en deux temps : le règlement-cadre et les décisions relatives aux dix partenariats individuels. Le règlement-cadre a fait l'objet d'un accord politique du Conseil, le 26 janvier 1998, mais ne sera adopté qu'en mars après l'avis du Parlement européen. La nouvelle version améliore l'équilibre des relations avec les pays candidats, en indiquant que les partenariats adoptés par le Conseil seront soumis à leur consultation ; elle introduit par ailleurs la notion d'objectifs intermédiaires, nécessaire pour une stratégie d'aussi longue durée ; elle subordonne enfin l'assistance économique de l'Union au respect des engagements figurant dans les accords européens et aux progrès accomplis dans la réalisation de l'ensemble des critères de Copenhague.

Ce règlement-cadre entraîne un changement essentiel dans la répartition des pouvoirs entre le Conseil et la Commission pour l'attribution de l'assistance économique : pour la première fois, le Conseil décide de la définition des priorités du partenariat qui vont conditionner le versement de l'aide du programme Phare aux dix pays candidats. Seule la programmation financière reste de la compétence de la Commission, assistée du comité de gestion composé de représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission. Ce changement ne s'est pas réalisé sans difficulté, puisque la Commission avait proposé dans « Agenda 2000 » que les partenariats fassent l'objet d'une décision prise par elle-même après consultation de l'Etat candidat et des comités de gestion des aides. Le Conseil a réussi à imposer cette réforme légitime, malgré la réticence de certains Etats membres.

Les dix partenariats individuels concernent les principes, les priorités, les objectifs intermédiaires et les conditions énoncés pour chaque pays candidat ; ils comportent, en annexe, des dispositions générales, des priorités à court terme pour 1998 et à moyen terme ainsi qu'une programmation financière. Les priorités s'ordonnent autour des thèmes suivants pour l'ensemble des candidats : les critères politiques, la réforme économique, la politique économique, le renforcement des capacités institutionnelles et administratives, le marché intérieur, la justice et les affaires intérieures, l'agriculture, l'environnement, les transports, l'emploi et les affaires sociales, la politique régionale et de cohésion. Plusieurs priorités ne concernent que certains candidats : la restructuration industrielle, le droit de propriété, la sûreté nucléaire, l'énergie. En s'efforçant d'établir des distinctions au sein des priorités à court terme et à moyen terme, le Rapporteur a noté, en particulier, que la Hongrie bénéficierait des efforts de réforme qu'elle avait accomplis avant même la dissolution du système soviétique, en se voyant imposer moins de priorités que d'autres pays candidats.

La programmation financière des aides de pré-adhésion reposera principalement sur la dotation du programme Phare dont le montant, défini par le Conseil européen de Cannes du 27 juin 1995, doit s'élever pour les dix PECO candidats à 3,65 milliards d'écus durant la période 1995-1999. A partir de l'an 2000, l'aide financière comprendra, en plus des dotations Phare, une aide à l'agriculture et un instrument structurel comparable au fonds de cohésion, et devrait s'élever pour la période 2000-2006 à 21 milliards d'écus.

L'aide financière ne sera plus dispersée sur une multitude de projets modestes mais concentrée sur deux priorités : la formation des cadres, qui représentera 30 % du budget Phare, et le financement des investissements, avec un rôle accru de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Les cinq candidats non appelés à l'ouverture des négociations vont bénéficier globalement d'une facilité de rattrapage de 100 millions d'écus par an en 1998 et 1999. La Délégation, qui avait critiqué, dans ses conclusions sur « Agenda 2000 », la répartition trop inégale des aides entre les candidats les mieux préparés et les autres, peut donc se réjouir de cette inflexion du dispositif, mais son mode de financement a besoin d'être clarifié et sa consolidation après 2000 n'apparaît pas nettement.

La Commission européenne compte beaucoup sur les partenariats pour améliorer la gestion de Phare, en faisant passer ce programme d'une logique de demandes très disparates exprimées par les PECO à une logique d'adhésion fondée sur des priorités plus cohérentes et définies de manière plus directive.

Le Rapporteur a ensuite indiqué que ces partenariats avaient reçu, dans l'ensemble, un accueil favorable de la part des Etats membres, et que le Gouvernement français avait souhaité, notamment, la mise en oeuvre des priorités à moyen terme, si possible dès 1998, et la révision annuelle des priorités de court terme et, si nécessaire, de moyen terme.

Evoquant les nombreuses incertitudes auxquelles était confrontée la stratégie d'élargissement, le Rapporteur a souligné que les négociations d'adhésion ne sont pas des négociations traditionnelles destinées à parvenir à un compromis entre des intérêts différents : elles n'offrent aux parties qu'une marge de discussion limitée pour affronter des défis qui s'avèrent d'une ampleur beaucoup plus grande que lors des précédents élargissements. Au surplus, elles vont se dérouler dans un contexte économique marqué par les incertitudes qui affectent la situation économique de certains pays candidats, comme la République tchèque, les conséquences macro-économiques de l'élargissement, l'évolution de la Russie, incertitudes auxquelles s'ajoute l'attente des élections allemandes pour redéfinir les politiques de l'Union européenne

Par ailleurs, si la définition des priorités peut améliorer la gestion du programme Phare, elle ne suffira pas à elle seule à transformer ce programme en un dispositif efficace. En outre, l'articulation entre les multiples instances de dialogue et de négociation mérite encore d'être clarifiée : par exemple, la lutte contre le crime organisé va faire l'objet de discussions au sein de la Conférence européenne, mais aussi d'un pacte qui devrait être examiné dans le cadre des négociations d'adhésion et dont les résultats devraient être intégrés dans les partenariats individuels.

Le processus d'élargissement de l'Union européenne pose pour la première fois la question des frontières naturelles de l'Europe, si bien que les rapports de l'Union européenne élargie avec ses futurs nouveaux voisins devraient dès maintenant faire partie de la réflexion du Conseil. En dépit des difficultés actuelles de la PESC, l'Union européenne pourrait tenter de définir une stratégie de « pré-voisinage » venant compléter la stratégie de pré-adhésion, pour avoir une vision claire de ses rapports avec ses voisins des quatre mers, la Baltique, la Mer noire, la Caspienne et la Méditerranée.

Il appartiendra également aux Présidences successives du Conseil de l'Union européenne de veiller à ce que les négociations avec des candidats, pour lesquels l'OTAN représente le véritable garant de la sécurité en Europe, ne négligent pas les engagements de la PESC en matière de sécurité et de défense.

Enfin, dans la mesure où un processus d'élargissement d'une telle ampleur et d'une durée aussi longue présente des risques de tensions qui ne pourront être surmontés sans l'adhésion des opinions publiques, et donc sans une bonne connaissance mutuelle de leurs efforts, de leurs craintes et de leurs aspirations, il serait souhaitable d'organiser une meilleure information réciproque entre les Etats membres et les pays candidats et d'introduire cette priorité dans les partenariats pour l'adhésion, en vue d'un financement communautaire au moins partiel.

En conclusion, le dispositif du partenariat confère au Conseil un rôle accru par rapport à la Commission, instaure une procédure de révision, de contrôle, de recommandation d'ouverture de négociation et, le cas échéant, de sanctions. Cette procédure étant destinée à s'appliquer sur une longue durée, sa mise en oeuvre ne peut s'envisager sans une certaine flexibilité.

Le Rapporteur a indiqué qu'il présentait à la Délégation des conclusions sur : la décision du Gouvernement de ne pas soumettre, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, les textes relatifs au partenariat pour l'adhésion ; l'organisation d'une information réciproque sur chaque pays entre les Etats membres et les Etats candidats ; la définition d'une stratégie de pré-voisinage à l'égard des futurs voisins de l'Est et du Sud de l'Union européenne élargie ; la

nécessité de ne pas négliger dans les négociations les engagements de la PESC en matière de défense et de sécurité.

Après l'exposé du Rapporteur, plusieurs membres de la Délégation sont intervenus.

Tout en estimant que la détermination par l'Union européenne des conditions d'entrée des Etats candidats offre l'avantage d'une clarification, **M. Alain Barrau** a insisté sur la nécessité de respecter leur souveraineté et de définir un rythme de réforme compatible avec leur équilibre ; il appartient d'ailleurs au Parlement de mettre en avant cette préoccupation. Il s'est félicité de ce que, à la différence des propositions de la Commission, et grâce à l'initiative de la France et de quelques autres Etats membres, l'Union européenne ait pu procéder à une présélection d'Etats sans donner l'impression de pénaliser ceux qui n'y figurent pas. Il a estimé encourageant le fait que le Conseil soit beaucoup plus impliqué dès l'engagement des négociations que lors des précédents élargissements.

M. Jacques Myard, montrant que les frontières politiques de l'Europe coïncideraient désormais avec ses frontières géographiques, a qualifié l'élargissement d'inévitable et de souhaitable, même s'il doit entraîner un choc économique et culturel. Il y a vu également une grande chance pour l'Union de recentrer ses compétences sur l'essentiel plutôt que de chercher à les approfondir.

M. Didier Boulaud, approuvant les développements consacrés à la PESC a relevé que, parmi les six Etats candidats, trois d'entre eux auront rejoint l'OTAN avant d'adhérer à l'Union européenne, et souhaité que l'Europe affirme son identité dans le domaine de la défense.

M. Pierre Lequiller, déclarant partager la position de M. Barrau sur le respect de la souveraineté des Etats candidats, a néanmoins estimé que, sur le fond, ceux-ci étaient également conscients de la nécessité de procéder à des réformes en vue de faciliter leur adhésion et considéraient qu'une Union exigeante leur rendait service. Plusieurs d'entre eux s'y préparent depuis longtemps et ont d'ailleurs créé au sein de leur Parlement une commission pour l'intégration européenne. Cependant, tout en approuvant les dispositions du Règlement-cadre, il a jugé préférable que l'Union européenne recoure davantage à l'incitation qu'à la contrainte. Jugeant peu réaliste d'exiger des Etats candidats qu'ils puissent satisfaire, dès 1998, les priorités à court terme, il a souligné qu'on devait les considérer comme des lignes de conduite revêtant un caractère incitatif.

Tout en estimant indispensable d'affirmer le principe des réformes à accomplir par les Etats candidats, **M. Maurice Ligot** a redouté les

traumatismes qu'elles ne manqueront pas de provoquer par leur ampleur et la rapidité qui leur est imposée. Il a craint que, du fait des sacrifices qui seront exigés, leur population ne soit pas convaincue du bien-fondé de ces réformes et ne rejette l'idée d'Europe, comme c'est déjà le cas d'une partie de la population des Etats de l'Union européenne.

Le **Président Henri Nallet** a souhaité que l'on demande au Gouvernement quelles garanties le Conseil donnera - aux Etats membres, aux pays candidats, aux représentations nationales et au Parlement européen - pour qu'un certain nombre de points-clés soient respectés dans le processus d'adhésion, le catalogue des priorités ne pouvant, à l'évidence, être accompli. Pour ne prendre qu'un exemple, la France a mis vingt-cinq ans à adapter la qualité de ses contrôles laitiers.

En réponse, **le Rapporteur** a exprimé son accord sur la considération qui est due à nos partenaires des pays candidats et pour laquelle le Parlement a un rôle à jouer, ce qui aurait pleinement justifié sa saisine au titre de l'article 88-4. Il a réaffirmé la prédominance du Conseil dans ces négociations, qui s'annoncent longues et difficiles. Il a estimé qu'au fur et à mesure des nouvelles adhésions, une sensibilisation des candidats aux engagements de la PESC pourrait permettre à la France de se créer des alliés nouveaux au sein de l'OTAN. Il a approuvé la demande de garanties sur un certain nombre de points-clés choisis parmi les priorités. Il a enfin modifié les conclusions pour tenir compte des débats de la Délégation.

A l'issue de ce débat, la Délégation a donc adopté des conclusions comprenant, outre celles initialement présentées par le Rapporteur : une invitation à nouer avec les pays candidats un dialogue respectueux de leur souveraineté et à définir un rythme de réformes compatible avec le souci de ne pas provoquer des tensions sociales insupportables ; une référence aux garanties susceptibles d'être apportées sur un certain nombre de points-clés.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu la proposition de règlement (CE/Euratom) du Conseil relatif à l'assistance en faveur des pays candidats d'Europe centrale et orientale à l'adhésion à l'Union européenne dans le cadre d'une stratégie de pré-adhésion (COM (97) 634), modifiée par l'accord intervenu au Conseil le 26 janvier 1998, et les projets de décision du Conseil concernant les principes, les priorités, les objectifs intermédiaires et les conditions énoncés dans le partenariat pour l'adhésion avec chacun des dix pays candidats d'Europe centrale et orientale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Considérant que le Gouvernement a décidé de ne pas soumettre au Parlement, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, les textes précités et de suivre les avis du Conseil d'Etat qui a conclu à leur nature réglementaire, au motif que, d'une part, le projet de règlement met en oeuvre, sans incidence financière nouvelle, des règlements déjà adoptés, d'autre part, les projets de décision contiennent des stipulations de principe très générales définissant les priorités et objectifs et ne présentant pas un caractère normatif ;

Considérant que les partenariats pour l'adhésion constituent un nouveau dispositif, dont la création ne relève d'aucune des compétences définies par le traité instituant la Communauté européenne pour réaliser l'un de ses objets, et que l'adoption du projet de règlement précité nécessite le recours à l'article 235 de ce

traité, exigeant une décision du Conseil à l'unanimité après consultation du Parlement européen ; qu'un système dont la mise en oeuvre repose sur une procédure d'extension des compétences communautaires constitue en lui-même une norme nouvelle ;

Considérant que le projet de règlement prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, décide à la majorité qualifiée des principes, des priorités, des objectifs intermédiaires et des conditions de chacun des partenariats pour l'adhésion, tels qu'ils seront présentés aux Etats candidats d'Europe centrale et orientale, ainsi que des adaptations significatives ultérieures dont ils feront l'objet ;

Considérant que les priorités définies par les partenariats pour l'adhésion, après consultation des Etats candidats, s'imposeront à eux pour l'établissement de leur programme national d'intégration de l'acquis et détermineront l'octroi de l'assistance financière de l'Union ;

Considérant que, sans augmenter l'enveloppe de 3,6 milliards d'écus du programme Phare pour la période 1995-1999 ni celle de 21 milliards d'écus prévue au titre de l'aide de pré-adhésion pour la période 2000-2006, les partenariats pour l'adhésion vont imposer pour la première fois des priorités à l'attribution des aides communautaires, et que les autorités attendent de cette procédure beaucoup plus directive que la précédente une amélioration dans la gestion du programme Phare ainsi que la résorption d'un retard accumulé, au 31 décembre 1996, de 2,3 milliards d'écus de fonds affectés sans être utilisés ;

Considérant que les partenariats pour l'adhésion attribuent au Conseil, pour la première fois, le pouvoir de définir des priorités dans l'attribution de l'assistance économique et réservent la

programmation financière à la Commission, assistée du comité de gestion, alors que jusqu'à présent, tous les règlements relatifs aux programmes d'aide économique ont chargé la Commission, après consultation du comité de gestion, non seulement de décider de la programmation financière, mais aussi de choisir les actions à financer, en tenant compte des préférences et des vœux exprimés par les pays bénéficiaires ;

Considérant, en conséquence, qu'il apparaît mal fondé que le Parlement soit déclaré incompétent pour examiner un dispositif devant constituer le pivot de la stratégie de pré-adhésion pour la décennie à venir, et qu'il soit tenu à l'écart du démarrage d'un processus d'élargissement dont la réussite dépendra fondamentalement de l'accord des peuples et, par conséquent, de la participation de leurs représentants à son déroulement ;

1. Regrette la décision du Gouvernement de ne pas soumettre au Parlement, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, les textes relatifs aux partenariats pour l'adhésion et lui demande de mettre en oeuvre, à l'avenir, l'engagement pris par le ministre délégué chargé des affaires européennes, devant la Délégation, le 20 novembre 1997, de lui communiquer conformément à la Constitution l'ensemble des propositions de textes qui feraient suite à la communication « Agenda 2000 » ;

2. Décide cependant, à la demande unanime de ses membres, de rendre public son avis sur la proposition de règlement du Conseil relatif à l'assistance en faveur des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion européenne, ainsi que sur les projets de décision du Conseil relatifs aux partenariats pour l'adhésion ;

3. Approuve le principe des partenariats pour l'adhésion, dans la

mesure où ce nouveau dispositif aidera les pays candidats à mobiliser leurs énergies nationales pour accomplir les réformes indispensables à leur adhésion à l'Union européenne, grâce à des priorités clairement définies et à une assistance financière appropriée à l'ampleur des besoins ;

4. Rappelle cependant que les Etats membres ont réalisé cette transformation de leur société en quatre décennies, dans un contexte économique beaucoup plus sûr, et doute que les pays candidats puissent appliquer en quelques années l'ensemble des réformes découlant des priorités fixées dans les partenariats sans provoquer en leur sein des tensions sociales très graves, susceptibles de constituer une menace pour leur stabilité ;

5. Souhaite que les autorités de l'Union européenne s'efforcent d'équilibrer le caractère directif des négociations et des partenariats pour l'adhésion, en nouant avec les pays candidats un dialogue respectueux de leur souveraineté et en déterminant un rythme de réformes compatible avec le souci de ne pas provoquer des déséquilibres internes ;

6. Demande que le Conseil hiérarchise les priorités en fonction de leur caractère d'absolue nécessité et définisse les garanties qu'il apportera à leur réalisation, en particulier dans le cadre de l'assistance financière ;

7. Note avec satisfaction que la création d'une facilité de rattrapage, dotée de 100 millions d'écus par an en 1998 et 1999 pour les cinq candidats non appelés à l'ouverture des négociations dans l'immédiat, constitue une première réponse aux critiques émises dans ses conclusions relatives à la communication « Agenda 2000 » sur la répartition trop inégale des aides envisagées entre les

candidats les mieux préparés et les autres, mais souhaite que soient clarifiés son mode de financement et sa consolidation après l'an 2000 ;

8. Considère qu'un processus d'élargissement d'une telle ampleur et d'une durée aussi longue présente des risques de tensions qui ne pourront être surmontés sans une meilleure connaissance mutuelle, entre les peuples des Etats membres et des pays candidats, de leurs efforts, de leurs craintes et de leurs aspirations ; souhaite qu'une information réciproque par chacun des vingt-six pays participant au processus d'élargissement soit organisée sous des formes variées, notamment par le canal des médias, l'organisation d'expositions, l'intervention de personnalités représentatives des milieux culturels, politiques, économiques, le développement de centres d'études dans les universités, et qu'elle soit introduite dans les partenariats pour l'adhésion afin de bénéficier d'un financement communautaire ; demande au Gouvernement d'organiser, avec chacun des pays candidats, une telle opération d'information, quelles que soient les décisions communautaires ;

9. Considère que les rapports de l'Union européenne élargie avec ses futurs nouveaux voisins devraient dès maintenant faire partie de la réflexion du Conseil et souhaite que le Conseil européen élabore une stratégie commune de « pré-voisinage » pour compléter la stratégie de pré-adhésion ;

10. Souligne le risque que les négociations avec des pays candidats, pour lesquels l'OTAN représente le véritable garant de la sécurité en Europe, négligent les engagements de la PESC en matière de sécurité et de défense et souhaite que toutes les Présidences du Conseil veillent à cet aspect des négociations.

ANNEXES

Annexe 1 :
Extraits des conclusions du Conseil européen de Luxembourg
des 12 et 13 décembre 1997 sur l'élargissement de l'Union européenne
aux Pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre

INTRODUCTION

Le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 constitue un jalon historique pour l'avenir de l'Union et de l'Europe toute entière. Le lancement du processus d'élargissement inaugure une nouvelle ère en mettant définitivement fin aux divisions du passé. Le prolongement, à l'échelle du continent, du modèle d'intégration européenne est un gage de stabilité et de prospérité pour l'avenir.

Parallèlement au lancement du processus d'élargissement, le Conseil européen a entamé une réflexion d'ensemble sur le développement de l'Union et de ses politiques afin de rechercher des réponses adaptées aux défis qui se dessinent au-delà de l'an 2000. Ainsi, l'Union pourra aborder le prochain siècle et faire face à l'élargissement sur la base d'une vision claire et cohérente.

Le Conseil européen a adopté une résolution sur la coordination des politiques économiques qui assure le parachèvement des préparatifs pour la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Par ailleurs, il a constaté avec satisfaction que le dispositif pour une action de l'Union en faveur de l'emploi est maintenant en place.

*

* *

Les travaux du Conseil européen ont débuté par un échange de vues avec M. José Maria GIL-ROBLES, Président du Parlement européen, sur les principaux thèmes en discussion.

Une réunion a aussi eu lieu avec les Chefs d'Etat ou de Gouvernement et les Ministres des Affaires étrangères des pays associés d'Europe centrale et orientale et de Chypre. Cette réunion était consacrée au lancement de l'ensemble du processus d'élargissement de l'Union.

L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

1. Le Conseil européen à Luxembourg a pris les décisions nécessaires pour lancer l'ensemble du processus d'élargissement.

2. L'objectif des prochaines années est de mettre les Etats candidats en mesure d'adhérer à l'Union et de préparer celle-ci à son élargissement dans de bonnes conditions. Cet élargissement est un processus global, inclusif et évolutif, qui se déroulera par étapes, selon des rythmes propres à chaque Etat candidat en fonction de son degré de préparation.

3. L'élargissement de l'Union nécessite au préalable un renforcement et une amélioration du fonctionnement des institutions conformément aux dispositions du Traité d'Amsterdam sur les institutions.

LA CONFÉRENCE EUROPÉENNE

4. Le Conseil européen a décidé de mettre en place une Conférence européenne qui rassemblera les Etats membres de l'Union européenne et les Etats européens ayant vocation à y adhérer et partageant ses valeurs et objectifs internes et externes.

5. Les membres de la Conférence devront partager un engagement mutuel en faveur de la paix, de la sécurité et des relations de bon voisinage, du respect de la souveraineté, des principes sur lesquels se fonde l'Union européenne, de l'intégrité et de l'inviolabilité des frontières extérieures et des principes du droit international ainsi qu'un engagement de régler les différends territoriaux par des moyens pacifiques, en particulier via la juridiction de la Cour internationale de Justice de la Haye. Les pays qui souscrivent à ces principes et respectent le droit de chaque pays européen qui remplit les critères fixés à accéder à l'Union européenne et qui partagent l'engagement de l'Union en faveur de la construction d'une Europe affranchie des divisions et des difficultés du passé seront invités à participer à la Conférence.

6. Les Etats qui accepteront les critères et qui souscriront aux principes exposés ci-dessus sont appelés à participer à cette Conférence. L'offre de l'UE s'adresse dans un premier temps à Chypre, aux Etats candidats de l'Europe centrale et orientale et à la Turquie.

7. La Conférence européenne sera une enceinte multilatérale de consultation politique qui aura pour objet de traiter des questions d'intérêt général pour les participants afin de développer et d'intensifier leur coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que dans d'autres domaines d'intérêt commun notamment en matière économique et de coopération régionale.

8. La Présidence de la conférence sera assurée par l'Etat qui préside le Conseil de l'Union européenne. A l'invitation de la Présidence, la Conférence se réunira une fois par an au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement et du Président de la Commission et une fois par an au niveau des Ministre des Affaires étrangères.

9. La Conférence tiendra sa première réunion en mars 1998 à Londres.

LE PROCESSUS D'ADHESION ET DE NEGOCIATION

Le Conseil européen a procédé à l'examen de la situation actuelle de chacun des onze Etats candidats sur la base des avis de la Commission et du rapport de la Présidence du Conseil. A la lumière de cet examen, il a décidé de lancer un processus d'adhésion englobant les dix Etats candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre. Ce processus d'adhésion s'insère dans le cadre de la mise en oeuvre de l'article O du traité sur l'Union européenne. Le Conseil européen rappelle que tous ces Etats sont appelés à adhérer à l'Union européenne sur la base des mêmes critères et qu'ils participent aux mêmes conditions au processus d'adhésion. Ce processus -de nature évolutive et inclusive- comporte les éléments décrits ci-après.

a) Le dispositif d'encadrement

11. Le processus d'adhésion sera lancé le 30 mars 1998 par une réunion des Ministres des Affaires étrangères des quinze Etats membres de l'Union européenne, des dix Etats candidats de l'Europe centrale et orientale et de Chypre à travers l'établissement d'un dispositif d'encadrement unique pour ces Etats candidats.

12. En tant que de besoin, les Ministres des Affaires étrangères des quinze Etats membres de l'Union européenne rencontreront leurs homologues des dix Etats candidats d'Europe centrale et orientale et de Chypre. En tenant compte des expériences du dialogue structuré, des réunions ministérielles techniques pourront également être envisagées.

b) La stratégie de pré-adhésion renforcée

13. La stratégie de pré-adhésion renforcée a pour objectif de mettre tous les Etats candidats d'Europe centrale et orientale en mesure de devenir, à terme, membres de l'Union européenne et, à cette fin, de s'aligner le plus possible sur l'acquis de l'Union dès avant l'adhésion. Avec les Accords européens qui demeurent la base des relations de l'Union européenne avec ces Etats, cette stratégie s'articule autour des partenariats pour l'adhésion et du renforcement de l'aide pré-adhésion. Elle sera accompagnée de l'examen analytique de l'acquis de l'Union pour chaque Etat candidat pris individuellement.

b1) Partenariats pour l'adhésion

14. Le partenariat pour l'adhésion est un nouvel instrument qui constitue l'axe essentiel de la stratégie de pré-adhésion renforcée en mobilisant toutes les formes d'assistance aux Etats candidats d'Europe centrale et orientale dans un cadre unique.

15. Ce cadre unique regroupera pour chaque candidat d'une manière détaillée, d'une part, les priorités à suivre au niveau de la reprise de l'acquis de l'Union et, d'autre part, les moyens financiers, notamment PHARE, disponibles à cet effet. Dans ce contexte, les interventions financières seraient liées aux progrès des Etats candidats et, sur un plan plus spécifique, au respect de la programmation pour la reprise de l'acquis.

16. Le Conseil décidera à l'unanimité de l'établissement d'un système de partenariats en tant qu'élément-clé de la stratégie de pré-adhésion. Sur cette base, il décidera ensuite, à la majorité qualifiée et au plus tard le 15 mars 1998, des principes, des priorités, des objectifs intermédiaires, des adaptations significatives, ainsi que des conditionnalités contenues dans chaque partenariat individuel. Lorsqu'un élément essentiel pour la poursuite de l'assistance pré-adhésion fait défaut dans un Etat candidat, le Conseil prend, selon les mêmes modalités, les mesures appropriées.

b2) Renforcement de l'aide pré-adhésion

17. L'aide pré-adhésion sera substantiellement augmentée et, en complément du programme PHARE déjà réorienté sur les priorités liées à l'adhésion, comprendra à partir de l'an 2000 des aides pour l'agriculture et un instrument structurel qui privilégiera des actions similaires à celles du Fonds de cohésion.

Le soutien financier aux Etats participant au processus d'élargissement sera fondé, dans la répartition de l'aide, sur le principe de l'égalité de traitement, indépendamment de la date de l'adhésion, une attention particulière étant accordée aux Etats qui en ont le plus besoin. A cet égard, le Conseil européen se félicite de ce que la Commission envisage la création d'un mécanisme de rattrapage.

18. Sans préjudice des décisions relatives aux perspectives financières 2000 - 2006, le programme PHARE sera axé sur la perspective de l'adhésion en se fixant deux objectifs prioritaires, à savoir le renforcement de la capacité administrative et judiciaire (environ 30 % de l'enveloppe) et des investissements liés à la reprise et l'application de l'acquis (environ 70 %).

19. Certains programmes communautaires (comme, par exemple, en matière d'éducation, de formation et de recherche) seront ouverts aux Etats candidats, ce qui leur permettra de se familiariser avec les politiques et méthodes de travail de l'Union. Une telle participation devra se décider au cas par cas, chaque Etat candidat devant apporter une contribution financière propre qui augmentera progressivement. PHARE pourra continuer à prendre en charge, en cas de besoin, une partie du financement de la contribution nationale des Etats candidats. Ce financement devrait rester de l'ordre de 10 % de l'enveloppe PHARE, hors participation au programme-cadre de recherche et développement.

20. Les Etats candidats devraient pouvoir participer, en qualité d'observateurs et pour les points qui les concernent, aux comités chargés du suivi des programmes auxquels ils contribuent financièrement, selon des modalités précises et adaptées au cas d'espèce.

21. Les Etats candidats pourront participer à des agences communautaires, sur décision à prendre au cas par cas.

22. Une stratégie de pré-adhésion particulière pour Chypre sera fondée sur :

- la participation à certaines actions ciblées, en particulier dans les domaines du renforcement de la capacité administrative et juridictionnelle ainsi que dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;

- la participation à certains programmes et à certaines agences communautaires (à l'instar de l'approche suivie pour les autres Etats candidats) ;

- l'utilisation de l'assistance technique offerte par TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office).

c) Les avis de la Commission et les négociations d'adhésion

23. Les avis de la Commission sur les Etats candidats constituent une bonne analyse d'ensemble de la situation de chaque Etat candidat à la lumière des critères d'adhésion fixés par le Conseil européen de Copenhague. La perspective d'adhésion représente une incitation unique à l'égard des candidats en vue d'accélérer la mise en oeuvre de politiques conformes à l'acquis de l'Union. La transposition de l'acquis de l'Union sur le plan législatif est un élément nécessaire mais non suffisant, car il conviendra également d'en assurer l'application effective.

24. Le Conseil européen a relevé le lien existant entre la mise à niveau continue des Etats candidats dans les politiques sectorielles, notamment le marché intérieur et les politiques connexes, et le fonctionnement harmonieux des politiques communautaires après l'adhésion.

25. Le respect des critères politiques de Copenhague constitue un préalable à l'ouverture de toute négociation d'adhésion. Les critères économiques et la capacité à assumer les obligations qui découlent de l'adhésion ont été et doivent être appréciés d'une manière prospective et dynamique.

26. La décision d'engager des négociations n'implique pas que celles-ci aboutiront en même temps. Leur conclusion et l'adhésion subséquente des différents Etats candidats dépendront du respect par chacun d'entre eux des critères de Copenhague et de la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres.

27. Le Conseil européen décide de convoquer au printemps 1998 des conférences intergouvernementales bilatérales pour commencer les négociations avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovénie sur les conditions de leur admission dans l'Union et les adaptations des traités que cette admission entraîne. Ces négociations seront fondées sur le cadre général de négociation dont le Conseil a pris acte le 8 décembre 1997.

Parallèlement, la préparation des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie sera accélérée en particulier par le biais d'un examen analytique de l'acquis de l'Union. Cette préparation pourra aussi être abordée lors de réunions bilatérales au niveau ministériel avec les Etats membres de l'Union.

28. L'adhésion de Chypre devrait bénéficier à toutes les communautés et concourir à la paix civile et à la réconciliation. Les négociations d'adhésion contribueront de manière positive à la recherche d'une solution politique au problème chypriote à travers des pourparlers sous l'égide des Nations Unies qui doivent se poursuivre en vue de la création d'une fédération bi-communautaire et bi-zonale. Dans ce contexte, le Conseil européen demande que la volonté du gouvernement de Chypre d'inclure des représentants de la communauté chypriote turque dans la délégation pour les négociations d'adhésion soit suivie d'effet. Afin que cette demande soit suivie d'effet, les contacts nécessaires seront entrepris par la Présidence et la Commission.

d) Procédure de suivi

29. L'examen des progrès accomplis par chaque Etat candidat de l'Europe centrale et orientale sur la voie de l'adhésion au regard des critères de Copenhague, et en particulier du rythme de reprise de l'acquis de l'Union, fera l'objet pour chacun d'eux de rapports réguliers de la Commission au Conseil, accompagnés le cas échéant de recommandations pour l'ouverture de conférences intergouvernementales bilatérales, et ce, dès la fin de l'année 1998. Préalablement à ces rapports, la mise en oeuvre des Partenariats pour l'adhésion et l'état de reprise de l'acquis seront examinés avec chaque Etat candidat dans le cadre des instances des Accords européens. Les rapports de la Commission serviront de base pour prendre dans le cadre du Conseil les décisions nécessaires sur la conduite ou l'extension des négociations d'adhésion à d'autres candidats. Dans ce contexte, la Commission continuera à suivre la méthode retenue par l'Agenda 2000 dans l'évaluation de la capacité des Etats candidats de remplir les critères économiques et d'assumer les obligations qui découlent de l'adhésion.

30. Il conviendra de maintenir une approche dynamique dans l'évaluation des progrès faits par les Etats candidats dans le cadre des rapports réguliers que la Commission soumettra au Conseil.

UNE STRATEGIE EUROPEENNE POUR LA TURQUIE

31. Le Conseil européen confirme l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne. Elle sera jugée sur la base des mêmes critères que les autres Etats candidats. Les conditions politiques et économiques permettant d'envisager des négociations d'adhésion n'étant pas réunies, le Conseil européen considère qu'il importe toutefois de définir une stratégie pour préparer la Turquie à l'adhésion en la rapprochant de l'Union européenne dans tous les domaines.

32. Cette stratégie devrait consister en :

- un développement des potentialités de l'Accord d'Ankara ;
- un approfondissement de l'Union douanière ;

- une mise en oeuvre de la coopération financière ;
- un rapprochement des législations et la reprise de l'acquis de l'Union et
- la participation, à décider au cas par cas, à certains programmes et à certaines agences par analogie à ce qui est prévu aux paragraphes 19 et 21.

33. La stratégie sera réexaminée par le Conseil d'association notamment sur la base de l'Article 28 de l'Accord d'association à la lumière des critères de Copenhague et de la position adoptée par le Conseil le 29 avril 1997.

34. En outre, la participation à la Conférence européenne permettra aux Etats membres de l'Union européenne et à la Turquie de renforcer leur dialogue et leur coopération dans des domaines d'intérêt commun.

35. Le Conseil européen rappelle que le renforcement des liens de la Turquie avec l'Union européenne est aussi fonction de la poursuite des réformes politiques et économiques que cet Etat a engagées, notamment dans l'alignement des normes et des pratiques en matière de droits de l'homme sur celles en vigueur dans l'Union européenne ; du respect des minorités et de leur protection ; de l'établissement de relations satisfaisantes et stables entre la Grèce et la Turquie ; du règlement des différends, notamment par la voie judiciaire, en particulier via la Cour Internationale de Justice ; ainsi que de l'appui aux négociations menées sous l'égide de l'ONU en vue de parvenir à un règlement politique à Chypre sur la base des Résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

36. Le Conseil européen fait siennes les orientations dégagées lors du Conseil Affaires générales du 24 novembre 1997 sur l'avenir des relations entre l'Union et la Turquie et invite la Commission à faire des propositions appropriées.

L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE L'UNION : AGENDA 2000

37. Le Conseil européen a salué la communication de la Commission sur l'Agenda 2000 relative au développement des politiques de l'Union et au futur cadre financier. Il confirme la nécessité de s'assurer, préalablement à l'élargissement, que l'Union est en mesure d'y faire face dans les meilleures conditions en apportant à ses politiques et à leur financement les adaptations jugées nécessaires en tenant compte du fait qu'un cadre financier pour les politiques de l'Union est indispensable. L'impératif de discipline budgétaire et d'efficacité de la dépense doit prévaloir au niveau de l'Union comme il prévaut au niveau des Etats membres.

38. Le Conseil européen considère que les propositions de la Commission contenues dans l'Agenda 2000 constituent une bonne base de travail pour la poursuite des négociations en vue d'un accord sur les politiques de l'Union et le cadre financier. Il invite la Commission à présenter ses propositions sur l'ensemble de ces questions dans les meilleurs délais à la lumière des premières discussions et des présentes orientations. Le Conseil européen prend note de l'intention de la Commission de présenter son rapport sur le fonctionnement du système de ressources propres au plus tard à l'automne 1998.

39. Il importe, pour des raisons de transparence, d'opérer une distinction claire dans la présentation et la mise en oeuvre du futur cadre financier entre les dépenses se rapportant à l'Union dans sa composition actuelle et celles réservées aux futurs adhérents au titre de l'aide pré-adhésion ou de l'adhésion.

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

40. Le Conseil européen a pris note du résultat des travaux du Conseil « Agriculture ». L'Union a la volonté de continuer à développer le modèle actuel d'agriculture européenne tout en recherchant une plus grande compétitivité interne et externe. L'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen y compris les régions à problèmes spécifiques. Il convient de poursuivre, d'approfondir, d'adapter et de compléter le processus de réforme entamé en 1992 en l'étendant aux productions méditerranéennes. La réforme doit aboutir à des solutions économiquement saines et viables, socialement acceptables et permettant d'assurer des revenus équitables ainsi qu'un juste équilibre entre secteurs de production, producteurs et régions et en évitant les distorsions de concurrence. Les moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre de la politique agricole commune seront déterminés sur la base de la ligne directrice agricole.

**Annexe 2 :
Programme Phare (1990-1996)**

**1. ALLOCATIONS SECTORIELLES DE L'ASSISTANCE DE PHARE
AUX PROGRAMMES NATIONAUX 1990-1996
(EN %)**

	BG	CZ	ES	HU	LE	LI	PL	RO	SR	SL	ZZ	Autres
Réforme de l'Administration Publique	4	6	22	7	13	10	6	3	7	9	10	6
Agriculture	10	2	2	11	1	3	14	11	8	0	0	0
Démocratisation et société civile	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8
Aide d'urgence	5	0	0	0	0	0	0	11	0	0	7	5
Réforme de l'Enseignement et formation	14	10	12	18	11	11	15	16	18	17	17	7
Environnement	12	2	3	11	5	2	8	2	1	0	19	11
Infrastructures	35	56	22	15	12	29	29	20	15	19	28	0
Développement du secteur privé et intégration régionale	13	13	20	32	24	23	21	20	33	24	18	17
Santé et services sociaux	6	8	2	6	9	4	4	6	10	7	0	5
Autres	0	3	17	1	26	18	2	10	8	24	0	42
TOTAL	100											

1. (BG) Bulgarie, (CZ) République tchèque, (ES) Estonie, (HU) Hongrie, (LE) Lettonie, (LI) Lituanie, (PL) Pologne, (RO) Roumanie, (SR) République slovaque, (SL) Slovénie, (ZZ) République fédérale de Yougoslavie. 2. Les programmes plurinationaux et horizontaux ne sont pas inclus

**2. ENGAGEMENTS, CONTRATS ET PAIEMENTS DE PHARE PAR PAYS,
1990-1996 (AU 31/12/96)**

	Engagements	Contrats		Paiements	
		MECU	%	MECU	%
Albanie	385,00	262,20	68	237,10	62
Bosnie	177,30	122,30	69	87,90	50
ARYM	110,00	85,90	78	75,70	69
Pologne	1389,50	862,90	62	858,50	62
Hongrie	683,80	461,80	68	459,00	67
Tchécoslovaquie	232,20	228,40	98	226,00	97
République tchèque	284,00	96,10	34	105,90	37
Slovaquie	130,90	73,00	56	70,00	53
Lituanie	179,00	108,70	61	65,70	37
Estonie	130,30	65,10	50	38,20	29
Lettonie	132,00	82,90	63	49,50	38
Roumanie	726,10	491,00	68	406,30	56
Bulgarie	538,20	341,40	63	308,20	57
Slovénie	91,00	90,30	99	88,30	97
Programmes plurinationaux	704,20	486,80	69	373,00	53
Programmes horizontaux	742,60	474,10	64	323,60	44
TOTAL	6636,10	4301,80	65	3727,20	56

**3. ENGAGEMENTS, CONTRATS ET PAIEMENTS DE PHARE PAR SECTEUR,
1990-1996 (AU 31 DECEMBRE 1996)**

Secteur	Engagements	Contrats		Paiements	
		MECU	%	MECU	%
Administration publique	361,09	155,40	43	126,89	35
Restructuration agricole	468,95	377,67	81	366,97	78
Société civile	69,40	39,61	57	29,77	43
Education, formation	872,37	808,70	93	689,11	79
Environnement, nucléaire	538,90	364,38	68	302,93	56
Secteur financier	258,84	222,81	86	201,29	78
Aide humanitaire/alimentaire	517,73	472,56	91	412,65	80
Infrastructure	1469,00	416,45	28	407,81	28
Rapprochement des législations	35,47	15,58	44	0,20	1
Protection des consommateurs	11,00	10,00	91	5,28	48
Secteur privé	960,40	662,85	69	577,86	60
Mesures régionales	160,80	42,23	26	31,54	20
Développement social	195,20	132,41	68	115,47	59
Santé publique	101,50	81,44	80	66,28	65
Divers (assistance technique générale, etc.)	615,47	499,67	81	393,12	64
TOTAL	6636,11	4301,77	65	3727,18	56

Source : Rapport d'évaluation à mi-parcours du programme Phare. Commission européenne

Annexe 3 : Calendrier politique en Europe

1. DATES DES ELECTIONS LEGISLATIVES DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE, LES PAYS CANDIDATS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET A CHYPRE

Etats membres de l'Union européenne :

Danemark :	11 mars 1998 (élections anticipées)
Pays-Bas :	6 mai 1998
Suède :	20 septembre 1998
Allemagne :	27 septembre 1998
Finlande :	mars 1999
Belgique :	13 juin 1999
Luxembourg :	13 juin 1999
Portugal :	fin 1999 (novembre/décembre)
Autriche :	1999 (mois non encore fixé)
Espagne :	mars 2000
Grèce :	septembre 2000
Italie :	avril 2001
France	mars 2002
Royaume-Uni :	mai 2002
Irlande :	juin 2002
Parlement européen	juin 1999

Chypre et Pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne

Hongrie :	10 mai 1998
République Tchèque :	19 juin 1998 (élections anticipées)
Slovaquie :	septembre 1998
Lettonie :	septembre-octobre 1998
Estonie :	mars 1999
Lituanie :	octobre-novembre 2000
Roumanie :	novembre 2000
Slovénie :	novembre 2000
Chypre	février 2001
Bulgarie :	avril 2001
Pologne :	septembre 2001

2. ORDRE DE SUCCESSION SEMESTRIELLE DES PRESIDENCES DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE ET DU CONSEIL DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

	UE	UEO
1998	Royaume-Uni Autriche	Grèce Italie
1999	Allemagne Finlande	Allemagne Luxembourg
2000	Portugal France	Portugal France
2001	Suède Belgique	Pays-Bas Belgique
2002	Espagne Danemark	Espagne Portugal
2003 (1er sem.)	Grèce	Grèce

** UEO : sont membres de l'U.E.O. : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Portugal, Grèce.*

Sont observateurs : Danemark, Autriche, Suède, Finlande, Irlande.

Sont membres associés : Turquie, Norvège et Islande.

Sont partenaires associés : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Slovénie, Roumanie, Lituanie, Lettonie et Estonie.

**TEXTE INTEGRAL DE LA DECLARATION D'ERFURT DU CONSEIL DE L'U.E.O.
(18 NOVEMBRE 1997)**

S'agissant de l'institutionnalisation progressive des relations entre l'Union européenne et l'U.E.O., les pays membres de l'U.E.O. ont confirmé qu'à partir du 1er janvier 1999, lorsque la présidence de l'Union européenne sera exercée par un Etat membre de plein droit de l'U.E.O., cet Etat exercera également et de façon concomitante la présidence de l'U.E.O. (Les pays qui, bien qu'appartenant à l'Union européenne mais n'ont à l'U.E.O. qu'un statut d'observateur, restent donc exclus de ce principe de double présidence).