



N° 1995

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 décembre 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

*sur le processus d'élargissement de l'Union européenne
à la veille du Conseil européen d'Helsinki*

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. LE PROCESSUS D'ÉLARGISSEMENT A PROGRESSÉ SENSIBLEMENT DEPUIS DEUX ANS, MAIS LE PLUS DIFFICILE RESTE À FAIRE	11
A. Le processus d'élargissement a enregistré trois progrès depuis deux ans	11
1) L'Union européenne a défini le montant de son assistance financière aux pays candidats pour la période 2000–2006	11
2) Avec les Etats de la première vague, les négociations portent désormais sur plus de la moitié de l'acquis et avec les Etats de la deuxième vague, la phase collective de criblage de l'acquis est achevée	13
3) Tous les candidats ont fait des efforts considérables d'adaptation même si le degré d'avancement varie selon les pays	17
B. Mais il devra surmonter quatre obstacles	19
1) L'Union européenne doit accomplir la réforme institutionnelle avant l'élargissement.....	19
2) Les négociations avec les Etats de la première vague n'ont pas encore abordé les chapitres les plus difficiles de l'acquis	20
3) Tous les candidats craignent l'incidence de la politique de stabilisation des Balkans sur le processus d'élargissement	22
4) La Conférence européenne n'a pas encore trouvé sa place dans le processus d'élargissement	24

II. LA COMMISSION PROPOSE DES ASSOULISSEMENTS REPOUNDANT EN GRANDE PARTIE AUX ATTENTES DES PAYS CANDIDATS ET UNE PLUS GRANDE RIGUEUR DANS LA CONDUITE DES NEGOCIATIONS.....	25
A. Sept propositions répondent en grande partie aux attentes des pays candidats.....	25
1) L'engagement de l'Union européenne de se tenir prête à décider d'un premier élargissement à partir de 2002.....	25
2) L'ouverture des négociations d'adhésion avec les pays du deuxième groupe	26
3) L'octroi d'un plein statut de candidat à la Turquie.....	27
4) L'admission de périodes de transition plus longues dans des domaines nécessitant des adaptations considérables et des investissements lourds	28
5) Deux mesures complémentaires relatives aux échanges agricoles et aux mesures anti-dumping sur les produits industriels	28
6) Le développement des stratégies spécifiques de pré-adhésion en faveur de Chypre et de Malte	29
B. L'application du principe de différenciation à l'ensemble des candidats introduit plus de rigueur dans la conduite des négociations.....	30
III. LES CLARIFICATIONS NECESSAIRES	33
A. Une ouverture des négociations trop conditionnelle à l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie.....	33
B. La nécessité d'une vision plus large embrassant toutes les implications de la reconnaissance du statut de candidat à la Turquie.	35
C. L'avenir de la Conférence européenne	39
D. Les incertitudes pesant sur les conditions de concurrence et de financement de l'élargissement	40
1) La libéralisation des échanges agricoles ne doit pas suivre une approche globale, mais produit par produit.....	40
2) L'abandon des procédures anti-dumping à l'encontre des produits industriels serait prématuré.	42
3) Le mariage des nouvelles technologies et de la délocalisation de la main d'œuvre par une entreprise de transports	

préfigure-t-elle la généralisation d'un modèle de concurrence déséquilibré ?	42
4) Les conditions de concurrence et de financement dans les secteurs à investissements lourds soumis à d'éventuels régimes transitoires sont indéterminées et reposent la question d'un renforcement de l'aide de l'Union.....	43
5) La nécessaire réorientation du programme Phare vers la politique sociale.....	46
E. L'élargissement face à la nouvelle dimension de sécurité et de défense de la PESC	47
F. La dimension parlementaire de l'élargissement	50
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	53
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	65
ANNEXES.....	69
Annexe 1 : Extraits des conclusions du Conseil européen sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale, à Chypre, à Malte et à la Turquie⁰	71
Annexe 2 : Pays candidats : statistiques de base (1998)	79
Annexe 3 : Aides de pré-adhésion : Répartition indicative par pays candidats des montants annuels alloués à partir de 2000 au titre des programmes Phare, Sapard et Ispa.....	81

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis le début de l'actuel processus d'élargissement, l'Union européenne et les pays candidats sont à la recherche d'un équilibre entre la rapidité et la qualité de l'adhésion et d'une compatibilité entre trois exigences : l'effort à consentir par les candidats et l'Union européenne pour préparer leur intégration dans l'Union, la date d'adhésion que les candidats espèrent la plus proche possible, enfin l'application de l'acquis communautaire que l'Union européenne exige la plus complète au moment de l'adhésion afin de limiter ensuite au maximum les dispositions transitoires.

Les pays candidats souhaitent stimuler l'effort gigantesque d'adaptation imposé à leurs populations depuis une décennie en leur offrant des perspectives d'adhésion suffisamment précises pour conjurer le risque d'un désenchantement et d'un blocage du processus de réforme.

L'Union européenne veut éviter qu'une adhésion prématurée de candidats insuffisamment prêts ne crée un choc en retour sur ces nouveaux Etats membres et n'affecte la cohérence et le dynamisme de la construction européenne.

Dans ses conclusions sur la communication de la Commission sur « Agenda 2000 »⁽¹⁾, la Délégation soulignait la tension entre ces trois exigences et appelait le Conseil européen à faire un choix clair entre un élargissement à coût réduit, mais étalé dans le temps, et un élargissement plus rapide et groupé mais à coût plus élevé.

Le Conseil européen de Luxembourg (12 et 13 décembre 1997) a défini le processus d'élargissement comme global, inclusif et évolutif, et devant se dérouler par étapes, selon les rythmes propres à chaque Etat candidat en fonction de son degré de préparation.

⁽¹⁾ « Agenda 2000 » *quel élargissement pour quelle Europe* », rapport (n° 425) présenté par M. Henri Nallet le 6 novembre 1997.

La stratégie de pré-adhésion englobe les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale (PECO) et Chypre. Elle s'appuie sur les mêmes instruments pour les dix PECO (les accords européens d'association, les partenariats pour l'adhésion, la participation aux programmes communautaires, les jumelages et les trois instruments financiers *Phare*, *Ispra* pour les transports et l'environnement et *SAPARD* pour l'agriculture et le développement rural), tandis que Chypre bénéficie d'une stratégie spécifique fondée sur l'accord d'association et le quatrième protocole financier 1996-1999, la participation à certains programmes communautaires et à certaines actions ciblées dans les domaines du renforcement de la capacité administrative et juridictionnelle et de la gestion et des affaires intérieures, ainsi que sur l'utilisation de l'assistance technique offerte par *TAIEX* (*Technical Assistance Information Exchange Office*).

Les négociations ne se sont toutefois ouvertes, le 30 mars 1998, qu'avec six pays candidats – la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie, la Slovénie et Chypre – et elles ne commenceront avec les autres qu'en fonction de leur degré de préparation jugé tous les ans par le Conseil européen à partir du rapport d'évaluation et des recommandations de la Commission pour chaque candidat.

Le Conseil européen de Luxembourg confirmait par ailleurs l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne, affirmait le principe d'un jugement sur les mêmes critères que les autres candidats, constatait que les conditions politiques et économiques permettant d'envisager des négociations d'adhésion n'étaient pas réunies et définissait une stratégie pour préparer la Turquie à l'adhésion, reposant sur un développement de l'accord d'Ankara, un approfondissement de l'Union douanière, une mise en œuvre de la coopération financière, un rapprochement des législations en vue de la reprise de l'acquis de l'Union et la participation, au cas par cas, à certains programmes communautaires.

Enfin le Conseil européen décidait de mettre en place une Conférence européenne pour rassembler les Etats membres de l'Union européenne et les Etats membres ayant vocation à y adhérer et partageant ses valeurs et objectifs internes et externes.

Depuis deux ans, le processus d'élargissement a connu la réactivation de la candidature de Malte et des progrès significatifs, tant dans le déroulement des négociations que dans la préparation des candidats et de l'Union européenne. Cependant, outre les difficultés inhérentes au processus lui-même, des facteurs extérieurs, comme la crise russe mais surtout le conflit du Kosovo, sont venus perturber l'ordonnement de la stratégie définie à Luxembourg.

Le Conseil européen d'Helsinki est donc plus que jamais confronté à la nécessité de rassurer des pays candidats inquiets d'un changement des priorités de l'Union, sans renoncer à ses exigences sur les critères à remplir pour devenir un Etat membre à part entière, jouissant des mêmes droits et astreint aux mêmes obligations que les autres.

La Commission propose au Conseil européen de répondre en grande partie aux attentes des pays candidats sur des points essentiels, mais aussi de montrer plus de rigueur dans l'ouverture et la conduite des négociations.

Les changements majeurs qu'elle recommande dans la méthode de négociation, comme à l'égard de la candidature de la Turquie, méritent certainement un grand débat de clarification, de même que d'autres sujets de préoccupation comme les conditions de concurrence et de financement de l'élargissement et ses incidences sur la politique de sécurité et de défense et la réforme constitutionnelle, en particulier dans sa dimension parlementaire.

Contrairement au Conseil européen de Vienne, qui se trouvait l'an dernier en état d'apesanteur dans l'attente des décisions de l'Union européenne sur l'Agenda 2000, le Conseil européen d'Helsinki sera appelé à statuer sur cinq questions décisives pour l'évolution du processus d'élargissement : la fixation d'une date pour un premier élargissement, l'ouverture des négociations d'adhésion avec les pays de la deuxième vague, l'application du principe de différenciation à l'ensemble des candidats, l'octroi d'un plein statut de candidat à la Turquie, l'avenir de la Conférence européenne.

I. LE PROCESSUS D'ELARGISSEMENT A PROGRESSE SENSIBLEMENT DEPUIS DEUX ANS, MAIS LE PLUS DIFFICILE RESTE A FAIRE

A. Le processus d'élargissement a enregistré trois progrès depuis deux ans

1) L'Union européenne a défini le montant de son assistance financière aux pays candidats pour la période 2000–2006

Le Conseil européen de Berlin (24 et 25 mars 1999) est parvenu à définir les perspectives financières pour l'ensemble des politiques communes et l'élargissement, sans modifier le plafond des ressources propres fixé à 1,27 % du PNB des Etats membres.

Les dépenses liées à la préadhésion et à l'adhésion s'élèvent respectivement à 21,84 milliards et à 58,07 milliards d'euros et représentent un total de 79,91 milliards d'euros, soit 11,37 % de l'ensemble des crédits d'engagements prévus pour toute la période (702,78 milliards d'euros).

DEPENSES LIEES A LA PREADHESION ET A L'ADHESION

MILLIONS D'EUROS – 1999 CREDITS D'ENGAGEMENTS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
RUBRIQUE 1 : Instrument de préadhésion agricole (SAPARD)	520	520	520	520	520	520	520	3 640
RUBRIQUE 2 : Instrument structurel de préadhésion (ISPA)	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	7 280
RUBRIQUE 4 : Phare	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	10 920
TOTAL POUR LA PRE- ADHESION	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	21 840
RUBRIQUE 1 : Agriculture			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400	12 410
RUBRIQUE 2 : Actions structurelles			3 750	5 830	7 920	10 000	12 080	39 580
RUBRIQUE 3 : Politiques internes			730	760	790	820	850	3 950
RUBRIQUE 5 : Administration			370	410	450	450	450	2 130
TOTAL POUR L'ADHESION			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780	58 070
TOTAL POUR L'ADHESION ET LA PREADHESION	3 120	3 120	9 570	12 150	14 730	17 320	19 900	79 910
TOTAL POUR L'ENSEMBLE DES POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE	91 995	93 385	100 255	102 035	103 075	104 995	107 040	702 780

Le dispositif adopté en matière d'élargissement se caractérise par :

- le doublement des aides de préadhésion par rapport à la période antérieure grâce à la création de deux instruments spécifiques, SAPARD et ISPA, complétant le programme *Phare* ;

- l'hypothèse d'une adhésion de nouveaux Etats membres à partir de 2002 conduisant à terme à une dépense après adhésion cinq fois plus importante que celle avant adhésion ;

- l'étanchéité des nouvelles rubriques 7 (dépenses de préadhésion) et 8 (dépenses d'adhésion) dont les crédits ne peuvent être utilisés à d'autres fins, et notamment pas pour satisfaire les besoins des quinze Etats membres.

Même s'il n'est pas certain que ces décisions financières suffiront à répondre aux besoins d'assistance, l'Union européenne a néanmoins rempli, sous présidence allemande, la première condition préalable pour se mettre en état d'accueillir de nouveaux Etats membres dans la période 2000–2006.

2) Avec les Etats de la première vague, les négociations portent désormais sur plus de la moitié de l'acquis et avec les Etats de la deuxième vague, la phase collective de criblage de l'acquis est achevée

Engagées en 1998 avec les six Etats de la première vague (Pologne, République tchèque, Hongrie, Estonie, Slovaquie, Chypre) sur 7 chapitres, les négociations d'adhésion portent aujourd'hui sur plus de la moitié de l'acquis, soit 22 chapitres sur 31. Le criblage (« *screening* ») des 31 chapitres de l'acquis, mené depuis avril 1998 par la Commission avec chacun des six candidats, s'est achevé en juillet 1999.

A l'issue de la conférence intergouvernementale de négociation du 22 juin 1999, plusieurs chapitres ont pu être provisoirement clos (10 avec Chypre, 8 avec la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et la Pologne, 7 avec l'Estonie), opérant ainsi un début de différenciation entre candidats.

Il est remarquable que le pays candidat qui ait réussi à clore le plus grand nombre de chapitres – Chypre – soit paradoxalement celui qui fait l'objet d'une partition et que cette situation n'ait pas empêché la Commission de clore, même provisoirement, les chapitres des relations économiques extérieures et de l'union douanière avec ce pays.

Plusieurs chapitres complexes de l'acquis relatifs au marché intérieur (libre circulation des marchandises, droit des sociétés, politiques de la concurrence) et à la politique commerciale commune (union douanière, relations extérieures) ont fait l'objet de demandes de périodes transitoires ou de dérogations.

Quelques divergences sont apparues à propos de certains chapitres.

La concurrence est un chapitre sensible. En effet, la plupart des pays candidats demandent la faculté de maintenir jusqu'à l'adhésion leurs règles nationales en matière d'aides d'Etat, alors que, pour l'Union européenne, ils devraient commencer à appliquer dès maintenant les critères communautaires.

Pour les relations extérieures et l'union douanière, certains pays candidats avaient demandé de pouvoir prolonger après leur adhésion les régimes préférentiels les liant à d'autres pays qui, pour l'essentiel, sont eux aussi candidats à l'adhésion. La République tchèque souhaite maintenir l'union douanière avec la Slovaquie jusqu'à l'adhésion de celle-ci. L'Estonie voudrait faire de même pour ses accords de libre-échange avec la Lituanie et la Lettonie, et garder aussi ses relations

commerciales spéciales avec l'Ukraine. La Slovénie voudrait maintenir pendant dix ans après l'adhésion ses accords de libre-échange avec la Croatie et la Macédoine, et son accord de coopération avec la Bosnie-Herzégovine.

L'Union européenne a répondu que les pays candidats devront renoncer dès l'adhésion aux régimes préférentiels avec des pays voisins car ils sont incompatibles avec la politique commerciale commune, l'application du tarif douanier commun et la politique agricole commune. La même réponse a été faite à d'autres demandes portant sur l'application du tarif extérieur commun, par exemple à la Hongrie qui souhaiterait maintenir à titre transitoire des droits de douane à l'égard de produits de base de l'Ukraine.

La négociation des chapitres relatifs à l'union douanière, aux relations extérieures et à la politique audiovisuelle a fait ressortir la nécessité de faire converger les politiques commerciales des PECO et de l'Union, afin de limiter les compensations que pourront réclamer les pays tiers dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de renforcer les positions de l'Union lors du *Millenium round*.

Par ailleurs, s'agissant de la deuxième vague, la phase collective du criblage à but pédagogique (présentation détaillée par la Commission des 31 chapitres de l'acquis) est achevée avec les cinq Etats candidats attendant l'ouverture formelle de négociations d'adhésion (Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie). La phase bilatérale d'identification des difficultés propres à chacun a débuté le 1^{er} mars 1999 et devrait s'achever à la fin de l'année. Le Conseil européen de Cologne a estimé que le passage à la phase bilatérale « *permettra à ces pays d'accélérer leurs préparatifs à l'adhésion* ».

ETAT AU 24/11/99 DES NEGOCIATIONS D'ADHESION AVEC LES « SIX ETATS CANDIDATS DE LUXEMBOURG »^(*)

Les 7 chapitres ouverts sous la présidence autrichienne (CIG–ministres du 10/11/98) :

	CHYPRE	ESTONIE	HONGRIE	POLOGNE	SLOVENIE	REPUBLIQUE TCHEQUE
Politique industrielle	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.
Petites et moyennes entreprises	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.
Science et recherche	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.
Education, formation et jeunesse	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.
Télécommunications et technologies de l'information	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.
Culture et politique audiovisuelle	p.c.	reste ouvert				
Politique étrangère et de sécurité commune	reste ouvert					

Les 8 chapitres ouverts sous la présidence allemande (CIG–ministres des 21–22/06/99) :

Libre circulation des marchandises	reste ouvert					
Droit des sociétés	reste ouvert					
Politique de la concurrence	reste ouvert					
Pêche	reste ouvert	reste ouvert	p.c.	reste ouvert	p.c.	p.c.
Statistiques	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.
Protection des consommateurs et de la santé	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.	p.c.
Relations extérieures	p.c.	reste ouvert	reste ouvert	p.c.	reste ouvert	reste ouvert
Union douanière	p.c.	reste ouvert				

Sur les 8 chapitres devant être ouverts sous la présidence finlandaise, trois l'ont été lors de la CIG–suppléants du 30/09/99 : libre circulation des capitaux, union économique et monétaire, politique sociale et emploi ; quatre ont été ouverts lors de la CIG–suppléants du 12/11/99 : libre prestation des services, énergie, politique des transports, fiscalité (sauf pour la Pologne). L'environnement doit être ouvert avant la fin de 1999.

Total des chapitres provisoirement clos sur 22 ouverts à la négociation :

	10	7	8	8	8	8
--	----	---	---	---	---	---

Les 7 chapitres qui resteront à ouvrir concernent la libre circulation des personnes, l'agriculture, la politique régionale et la coordination des instruments structurels, la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le contrôle financier, les dispositions financières et budgétaires et les institutions. Un 31^{ème} chapitre de l'acquis intitulé « divers » servira le cas échéant de « filet de sûreté ».

^(*) Dans les tableaux, l'abréviation p.c. signifie provisoirement clos.

**Négociations d'adhésion à l'Union européenne des « 5 + 1 » :
demandes de périodes transitoires présentées par les Etats candidats sur les
chapitres restés ouverts**

– **Libre circulation des marchandises** : demandes de périodes transitoires de la part de la **Hongrie** et de la **Slovénie** (et possibilité d'une telle demande de la part de la Pologne) en matière de directives relatives à la commercialisation et la production de produits pharmaceutiques ; la **Hongrie** souhaite par ailleurs des périodes transitoires en matière de régime d'exportation des biens culturels et d'utilisation de matières grasses autres que le beurre de cacao dans les produits chocolatés ; la **République tchèque** et la **Slovénie** sollicitent enfin de pouvoir préserver une législation nationale plus stricte que celle de l'Union européenne, en matière respectivement d'interdiction des phtalates dans les jouets (jusqu'à fin 2007) et de limitation de l'usage et du commerce de certaines substances chimiques dangereuses (de manière permanente) (NB : la République tchèque a toutefois fait part le 22 juin de son intention de retirer sa demande relative à la directive « jouets »).

– **Droit des sociétés** : demande de la **Hongrie** d'une période transitoire en matière de protection des brevets relatifs aux produits pharmaceutiques ; souhait des **Etats candidats** de voir traités dans un sens équitable les conflits de marque entre les marques communautaires et les marques nationales identiques enregistrées avant l'adhésion.

– **Politique de la concurrence** : demande de la **Pologne** d'une période transitoire jusqu'à la fin 2017 pour maintenir certaines aides d'Etat aux entreprises implantées dans les « zones économiques spéciales » et d'une interprétation souple des règles applicables aux aides d'Etat à l'environnement et à la restructuration des entreprises en difficulté ; souhait des **Etats candidats** qu'un protocole spécial précise qu'il sera tenu compte, dans l'application des articles 92 et 93 du traité de Rome, des conditions spécifiques d'une économie en transition.

– **Pêche** : l'**Estonie** souhaite le maintien de concessions obtenues dans le cadre d'accords bilatéraux ou d'organisations internationales.

– **Audiovisuel** : la **République tchèque** demande une période transitoire de deux ans (jusqu'au 1^{er} janvier 2005) pour appliquer aux chaînes de télévision payantes ou câblées (4 % de part d'audience cumulée) les articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE, telle que modifiée par la directive 97/36/CE, fixant des quotas de diffusion télévisuelle d'œuvres européennes et d'œuvres de producteurs indépendants. Misant sur une interprétation souple de la directive, la **Slovénie** a finalement retiré en mai sa demande initiale d'une période transitoire de deux ans « à compter de la date d'adhésion effective » pour mettre en œuvre ces quotas.

– **Relations extérieures** : la **République tchèque** souhaite maintenir son union douanière avec la Slovaquie jusqu'à l'adhésion de cette dernière, la **Slovénie** ses accords préférentiels avec la **Croatie**, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine jusque fin 2012, et l'**Estonie** ses accords de libre-échange avec les autres pays baltes et l'Ukraine ; la **Hongrie** demande une période transitoire de cinq ans avant d'appliquer le tarif extérieur commun (TEC) sur certaines matières premières.

– **Union douanière** : la **République tchèque** envisage de maintenir certains droits de douane supérieurs à ceux de l'Union européenne sur l'importation de certains

produits sensibles en provenance de pays tiers ; la **Hongrie** souhaite une ouverture annuelle de contingents à droits nuls sur certains produits industriels.

– **PESC** : aucune demande de dérogation ou de période transitoire.

NB : la **Hongrie** a en outre sollicité au titre des chapitres « politique industrielle » et « télécommunications » des périodes transitoires inférieures à un an, qui n'ont pas empêché la clôture provisoire des négociations sur ces chapitres, étant entendu que ces demandes devront être examinées à un stade ultérieur.

3) *Tous les candidats ont fait des efforts considérables d'adaptation même si le degré d'avancement varie selon les pays*

Dans ses rapports sur l'état d'avancement des pays candidats dans l'adoption des critères de Copenhague, la Commission souligne l'évolution très positive de la Slovaquie vers une démocratie stable et forte depuis les élections de septembre 1998 et note que tous les pays candidats, à l'exception de la Turquie, remplissent le **critère politique**. Cependant, le traitement des minorités (linguistiques en Lettonie mais surtout en Estonie et tziganes dans plusieurs pays), le sort des cent mille enfants en orphelinat en Roumanie et la lutte contre la corruption dans tous les pays demeurent préoccupants.

La situation économique se caractérise par une croissance moyenne de 2,2 % du PIB en 1998 dans les dix PECO, avec des pointes de 5,1 % et de 4,8 % en Hongrie et en Pologne et des creux de - 2,3 % et de - 7,3 % en République tchèque et en Roumanie.

L'investissement étranger direct qui, sur une base cumulative, atteint son niveau le plus élevé par habitant en Hongrie, République tchèque, Estonie et Lettonie, a progressé en 1998 de plus de 3 % du PIB dans la plupart des pays. La privatisation a continué à progresser, mais la restructuration de grands secteurs industriels s'avère difficile en raison de ses conséquences sociales, en particulier pour l'industrie sidérurgique en Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque et Bulgarie.

Enfin, tous les pays candidats ont accru leur intégration commerciale avec l'Union européenne, notamment sous l'effet de la crise russe qui a surtout affecté les pays baltes et la Turquie. Avec des échanges s'élevant à 180 milliards d'euros en 1998 et représentant 10 % du total des échanges de l'Union européenne, les pays candidats sont désormais le deuxième partenaire commercial de l'Union européenne derrière les Etats-Unis (qui représentent 20 %). L'excédent commercial de l'Union

européenne vis-à-vis des pays candidats à atteint 33 milliards d'euros en 1998, dont 35 % proviennent des échanges avec la Pologne et 25 % du commerce avec la Turquie. L'excédent avec les pays candidats compense donc plus que largement le déficit commercial de l'Union européenne vis-à-vis du reste du monde qui s'élève à 13 milliards d'euros en 1998.

La Commission examine ensuite si les pays candidats satisfont aux **deux volets du critère économique** : posséder une économie de marché viable et être en mesure de faire face à la concurrence sur le marché de l'Union. La réponse est positive dès maintenant pour Chypre et Malte, elle le sera bientôt pour la Hongrie et la Pologne, suivies ensuite par la Slovénie et l'Estonie et, enfin, par la République tchèque qui doit faire de sérieux progrès. La Lettonie peut être maintenant ajoutée à ce groupe mais la Slovaquie, malgré des progrès, doit encore renforcer ses réformes pour répondre au premier critère au cours de l'année prochaine et satisfaire au deuxième critère à moyen terme. La Lituanie ne peut encore être considérée comme satisfaisant pleinement à l'un ou l'autre critère. La Bulgarie et la Roumanie ne satisfont à aucun des deux critères, mais la Bulgarie a fait des progrès, en partant d'un niveau très bas, tandis que la situation en Roumanie n'a fait que se stabiliser par rapport à l'année passée. La Turquie est une économie duale qui constitue un cas à part.

S'agissant du **critère relatif à la capacité effective du pays à assumer les obligations d'un Etat membre**, l'adoption de l'acquis communautaire dans les législations nationales évolue à un bon rythme en Hongrie, Lettonie et Bulgarie, s'est sensiblement renforcée en Slovénie et Slovaquie, varie selon les domaines en Estonie, Lituanie et Roumanie, reste insuffisante en Pologne et en République tchèque. La Commission prévient que *« la lenteur de l'alignement législatif dans ces pays, selon une approche au coup par coup, n'est pas cohérente avec leur aspiration politique à une adhésion rapide à l'Union européenne »*. Chypre doit accomplir des efforts de transposition substantiels et les progrès de Malte sont limités. La Turquie remplit ses obligations dans le cadre de l'union douanière, mais doit accroître ses efforts dans les domaines de la concurrence et des douanes.

Le renforcement de l'administration et de la justice a donné lieu à des résultats cohérents en Hongrie et incomplets en Pologne, République tchèque et Estonie, à des difficultés de mise en place des nouvelles institutions en Slovénie, à des progrès impressionnants nécessitant une période de consolidation en Lituanie. Les progrès varient selon les domaines en Lettonie, la Slovaquie doit désormais accompagner ses avancées législatives, la Bulgarie souffre d'un manque de ressources et les capacités de la Roumanie restent faibles. Malte doit renforcer ses capacités dans tous les domaines et Chypre doit compléter une base administrative solide. La Turquie doit faire un effort de modernisation.

En dehors du cas particulier de la Slovaquie, la Commission avait adressé l'an dernier deux signaux d'alerte à la Slovénie et à la République tchèque pour qu'elles retrouvent un rythme de réformes plus conforme à leurs possibilités et à leurs ambitions. La Slovénie, qui s'était un peu trop fiée à sa qualité de plus riche des PECO pour se dispenser d'efforts de transposition, a entendu le message et a largement rattrapé son retard. Malte, qui est également dans une bonne situation au regard des critères économiques, doit se méfier de ne pas tomber dans le même excès de confiance, alors que le gel de la demande d'adhésion a fortement ralenti la reprise de l'acquis communautaire.

La République tchèque continue en revanche à éprouver des difficultés d'adaptation, en raison notamment du manque de coopération du Parlement à l'égard des projets du gouvernement minoritaire pour promouvoir une intégration dans l'Union européenne, devenue un enjeu de pouvoir entre les partis. Toutefois, le commissaire européen, M. Verheugen, a tempéré ces critiques en indiquant que les pays du premier groupe sont toujours très proches l'un de l'autre en ce qui concerne l'état de préparation et que chacun d'entre eux a encore toutes les chances de rejoindre l'Union européenne parmi les premiers.

B. Mais il devra surmonter quatre obstacles

1) L'Union européenne doit accomplir la réforme institutionnelle avant l'élargissement

Un débat est en train de s'instaurer entre maximalistes et réalistes au sujet de la réforme institutionnelle de l'Union européenne. La proposition du groupe des trois sages institué par la Commission de scinder les traités et de transformer la prochaine Conférence intergouvernementale en exercice constitutionnel ne tient manifestement pas compte de la nécessité d'achever les travaux le plus rapidement possible, ni des difficultés considérables suscitées par les trois points qui ont abouti à l'échec d'Amsterdam. La priorité est d'éviter tout retard dans l'élargissement à cause d'un nouvel échec et, donc, de ne pas se fixer des objectifs inaccessibles.

La Commission vient de déposer une contribution plus réaliste, mais qui va néanmoins au-delà de l'agenda retenu par les Quinze au Conseil européen de Cologne, puisqu'elle propose de ne pas se limiter aux trois points laissés en suspens à Amsterdam (composition de la Commission, pondération des voix au Conseil des ministres et extension du vote à la

majorité qualifiée) et d'étendre les discussions aux coopérations renforcées et à la défense.

Dans le souci légitime de réussir la conférence pour ne pas retarder l'élargissement, le Gouvernement français s'est prononcé en faveur d'une limitation aux trois questions d'Amsterdam, complétées par quelques mesures relatives au fonctionnement interne du Conseil et de la Commission. L'objectif est de mettre l'Union en état d'accueillir les premiers pays candidats.

Cependant, s'il n'est pas question de régler définitivement le fonctionnement d'une Union élargie à l'ensemble des pays candidats, la décision que prendra le Conseil européen d'Helsinki sur la candidature d'un pays aussi important que la Turquie pourrait conduire la conférence à envisager ses incidences sur la pondération des voix et les autres questions et à prendre des décisions de principe pour accueillir l'ensemble des pays candidats.

2) Les négociations avec les Etats de la première vague n'ont pas encore abordé les chapitres les plus difficiles de l'acquis

Le Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999) a souhaité que l'Union entame « *aussitôt que possible au cours de l'année prochaine des négociations sur l'ensemble des chapitres à traiter* ». La présidence finlandaise devrait ainsi ouvrir 8 nouveaux chapitres. Répondant à ces conclusions, les « Six » ont décidé de présenter, avant la fin du mois de novembre 1999, leurs positions officielles de négociation sur l'ensemble des chapitres restants et y sont, pour l'essentiel, parvenus.

Au rythme actuel, l'ensemble des chapitres devrait être ouvert à la fin de la présidence portugaise. Toutefois, il n'est pas exclu que l'adoption par le Conseil européen d'Helsinki du nouveau principe de différenciation proposé par la Commission conduise à un certain ralentissement des négociations avec ces pays, compte tenu des retards constatés dans leur mise à niveau par rapport à l'acquis communautaire.

La négociation commence à se tendre avec l'ouverture des premiers chapitres difficiles comme celui de l'énergie.

Les suppléants, c'est-à-dire les représentants permanents des Etats membres et les négociateurs en chef des pays candidats, ont ouvert, le 30 octobre, la négociation sur trois nouveaux chapitres : **l'union économique et monétaire**, la **libre circulation des capitaux**, la

politique sociale et de l'emploi. Dans le domaine de la libre circulation des capitaux, des dispositions transitoires pour restreindre l'accès des investisseurs étrangers à l'immobilier, aux terres agricoles et aux forêts sont demandées par la République tchèque pour une période indéfinie. La Hongrie réclame deux ans pour les terres agricoles et cinq ans pour d'autres types de biens réels. La Pologne voudrait pouvoir interdire pendant 18 ans l'acquisition, par des étrangers, de terres agricoles et de forêts et la Slovénie demande un traitement similaire aux autres candidats. Dans le domaine de la politique sociale, la Pologne réclame un régime transitoire jusqu'en 2006 pour l'application des dispositions relatives à la sécurité sur les lieux de travail.

En revanche, les négociations n'ont pas pu s'ouvrir à cette date sur le quatrième chapitre prévu, l'**énergie**, parce que l'Union européenne n'a pu définir à temps une position commune. L'Autriche, soutenue par l'Allemagne, demandait que la position commune mentionnât que les centrales nucléaires dans les pays candidats devaient satisfaire aux plus hauts standards de sécurité possibles, alors que les autres Etats membres étaient prêts à se contenter d'un haut niveau de sécurité. Tous les pays candidats ont vivement regretté l'absence d'une position commune de l'Union sur l'énergie qui pénalise même ceux qui, comme la Pologne, l'Estonie et Chypre, n'ont pas de centrales nucléaires, et le négociateur slovène a indiqué que son pays, pourvu de centrales de conception occidentale, n'accepterait pas de se plier aux normes les plus strictes à moins qu'elles ne s'appliquent également aux centrales des Etats membres.

En dehors de la question du nucléaire, les deux principales insuffisances relevées par la Commission dans le domaine de l'énergie sont liées, d'une part, à la mise en place de mécanismes efficaces de régulation des marchés du gaz et de l'électricité – notamment en République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Malte –, d'autre part, à la complexité et à l'inefficacité de l'administration, en particulier en Pologne malgré la récente réorganisation, en Lituanie, en Bulgarie et à Chypre. Dans ses positions de négociations sur l'énergie, la Pologne demande de pouvoir retarder jusqu'en 2006 l'application de la directive sur l'ouverture des marchés du gaz naturel, ainsi que plusieurs années avant d'appliquer la directive sur le maintien d'un stock minimal de pétrole équivalent à 90 jours de consommation. L'Estonie et la Slovénie formulent aussi cette dernière demande.

Les suppléants ont ouvert, le 12 novembre, les négociations sur la libre prestation des **services**, les **transports**, la **politique fiscale** (sauf avec la Pologne qui n'était pas prête) et finalement l'**énergie** après la levée de l'opposition de l'Autriche, avant la tenue des six conférences

intergouvernementales organisées en décembre entre les ministres des affaires étrangères.

Enfin, l'analyse de la Commission sur des chapitres non encore ouverts comme l'environnement et l'agriculture montre tout le chemin qu'il reste à parcourir.

Si aucun des pays candidats n'est encore très avancé dans la transposition de la législation communautaire en matière d'**environnement**, la Hongrie, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie ont fait de grands efforts à cet égard et la plupart ont accompli d'importants progrès dans l'analyse des enjeux et l'élaboration de stratégies et des plans d'investissements en vue d'un alignement dans ce secteur. En revanche, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Roumanie ont accumulé de sérieux retards. Chypre a bien progressé dans ses travaux préparatoires, Malte a encore pas mal de chemin à parcourir, tandis qu'en Turquie presque tout reste à faire. Mais sans un effort supplémentaire, tant législatif que de mise en œuvre nécessitant d'importantes ressources financières et humaines, tous les pays candidats rencontreront de graves difficultés pour atteindre un niveau d'acquis significatif dans le proche avenir.

Concernant le **chapitre agricole**, la Commission estime qu'aucun des pays candidats n'affiche de progrès sensibles dans la réforme structurelle de l'agriculture. Même si la restitution et la privatisation des terres sont maintenant presque achevées, la mise en place des instruments de gestion de la PAC et l'harmonisation avec les normes vétérinaires et phytosanitaires constituent les principales difficultés auxquelles les PECO devront faire face prochainement.

3) Tous les candidats craignent l'incidence de la politique de stabilisation des Balkans sur le processus d'élargissement

Le conflit du Kosovo a mis à l'épreuve la solidarité de l'ensemble des pays candidats, en particulier celle de la Hongrie, de la République tchèque et de la Pologne, huit jours après leur entrée dans l'OTAN, et celle de la Roumanie et de la Bulgarie, pays balkaniques à l'économie chancelante particulièrement affectés par la destruction des ponts du Danube. Quoiqu'il leur en coûtât dans leurs relations traditionnelles comme dans leur situation économique, ces pays ont montré un engagement sans faille auprès de l'Union européenne et de l'OTAN lors de ce conflit. Mais ils craignent désormais que le coût de la reconstruction du Kosovo et la « *perspective d'une pleine intégration* » dans les structures de l'Union, affirmée par le Conseil européen de Cologne et

offerte aux Etats des Balkans au moyen du Pacte de Stabilité ou des nouveaux « accords de stabilisation et d'association », ne constituent une menace sérieuse contre les crédits communautaires de pré-adhésion, le rythme des négociations d'adhésion et le calendrier même de l'élargissement.

L'Union européenne doit rassurer les Etats candidats et leur montrer que le processus de stabilisation et de reconstruction des Balkans n'interférera en aucune façon avec le processus d'élargissement en cours.

Premièrement, le principe d'étanchéité des crédits de préadhésion défini par le Conseil européen de Berlin au profit des Etats candidats leur garantit que l'effort communautaire en faveur des Balkans ne sera pas financé à leur détriment. Les débats en cours entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission sur le financement des actions extérieures par le budget 2000 en apporte d'ailleurs la preuve : d'une part, le Conseil a proposé de financer 500 millions d'euros prévus pour la reconstruction du Kosovo en compensant la hausse du plafond de la rubrique 4 (actions extérieures) par une baisse du plafond de la rubrique 1b (développement rural), d'autre part, le Parlement européen souhaite une révision à la hausse des perspectives financières pour financer les nouvelles priorités extérieures, mais les deux branches de l'autorité budgétaire ont scrupuleusement respecté les montants définis pour les crédits de préadhésion.

Deuxièmement, les perspectives d'adhésion des pays balkaniques sont à si long terme qu'elles ne peuvent ralentir les négociations ni le calendrier de l'élargissement actuel. Le Pacte de stabilité réaffirme la disponibilité de l'Union à « rapprocher » les Etats du Sud-Est de l'Europe de la « perspective » d'une pleine intégration et le contenu des accords de stabilisation et d'association reste encore à définir.

Comme l'a rappelé le Président de la Commission, M. Romano Prodi, lors de son discours d'investiture devant le Parlement européen, il faut distinguer trois groupes : les pays pour lesquels l'adhésion est une perspective relativement proche, même si de longues périodes transitoires devront leur être accordées ; les pays pour lesquels l'adhésion constitue une perspective à long terme, en particulier les pays balkaniques qui doivent se réconcilier définitivement entre pays voisins avant de pouvoir entrer dans l'Union ; enfin les pays pour lesquels il n'existe pas de perspective raisonnable d'adhésion, notamment la Russie et l'Ukraine, avec lesquels l'Union doit conclure des partenariats stratégiques.

Les accords de stabilisation et d'association ne peuvent constituer un raccourci vers l'adhésion qui dispenserait les Etats des Balkans du respect

des critères de Copenhague et du Traité d'Amsterdam. La reprise effective de l'acquis communautaire est au cœur de la construction européenne et l'Union ne pourrait en dispenser un candidat sans prendre le risque de se défaire elle-même.

Le Conseil européen d'Helsinki ne peut que confirmer les décisions du Conseil européen de Luxembourg sur le format actuel du processus d'élargissement ainsi que sur le principe d'égalité de traitement des candidats fondé sur les critères objectifs de Copenhague.

En revanche, il pourrait être amené à supprimer la distinction en deux vagues de négociation, afin d'éviter tout risque de confusion entre les deux processus pour les pays de la deuxième vague qui connaissent le plus de difficultés pour l'ouverture des négociations et ont le plus souffert du conflit du Kosovo : la Bulgarie et la Roumanie.

4) La Conférence européenne n'a pas encore trouvé sa place dans le processus d'élargissement

La création de la conférence européenne poursuivait un double objectif : d'une part constituer un forum de consultation politique sur des sujets d'intérêt commun, en vue de favoriser une coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère et de sécurité, de justice et d'affaires intérieures, de coopération économique et de coopération régionale ou sur des sujets transfrontaliers comme la lutte contre le crime organisé ou la pollution ; d'autre part permettre à la Turquie de ne pas se sentir mise à l'écart par la non-acceptation de sa candidature dans l'immédiat.

Le refus de la Turquie de participer à la Conférence européenne a brouillé la mise en œuvre du premier objectif et n'a pas permis à la Conférence européenne de prendre son essor.

II. LA COMMISSION PROPOSE DES ASSOUPLEMENTS REpondANT EN GRANDE PARTIE AUX ATTENTES DES PAYS CANDIDATS ET UNE PLUS GRANDE RIGUEUR DANS LA CONDUITE DES NEGOCIATIONS

A. Sept propositions répondent en grande partie aux attentes des pays candidats

1) L'engagement de l'Union européenne de se tenir prête à décider d'un premier élargissement à partir de 2002

Les pays candidats de la première vague se sont tous fixé des dates-cibles pour leur adhésion : 1^{er} janvier 2002 pour la Hongrie, 1^{er} janvier 2003 pour les cinq autres, sous réserve pour Chypre de l'inconnue de l'évolution du problème politique de la partition de l'île. Afin de conforter la mobilisation de leurs opinions publiques en partie désenchantées par l'ampleur des efforts à fournir pour des bénéfices trop lointains, ils demandent à l'Union européenne de fixer le calendrier de l'élargissement. Le ministre tchèque des Affaires étrangères, M. Jan Kavan, a nuancé cette position en indiquant que son pays ne demande pas à l'Union européenne de fixer des dates précises pour les premières adhésions, mais de définir un calendrier pour la conclusion des négociations avec les premiers pays. Il a souhaité que ce calendrier soit en tout état de cause adopté lors du Conseil européen de Lisbonne en juin 2000, s'il ne pouvait l'être lors du Conseil européen d'Helsinki.

Il semble que le Gouvernement allemand soit ouvert à cette idée, notamment pour répondre à certaines critiques lui reprochant d'être moins favorable à l'élargissement que son prédécesseur.

La Commission a repris l'idée, émise lors du sommet franco-italien de Nîmes, de fixer à Helsinki une date à laquelle l'Union serait prête à s'élargir et recommande que la réforme institutionnelle préalable à l'élargissement entre en vigueur en 2002 pour que l'Union puisse être en mesure de décider à partir de 2002 de l'adhésion des candidats qui

rempliront tous les critères nécessaires. Le calendrier de ratification de la réforme institutionnelle par les parlements nationaux des quinze Etats membres, d'une durée de deux ans environ, implique d'aboutir sur cette réforme à la fin de l'année 2000 sous présidence française.

Ce compromis est raisonnable car si l'Union européenne peut s'engager sur son propre état de préparation à l'adhésion, elle ne peut pas s'engager sur celui des Etats candidats. Une telle approche serait prématurée dans la mesure où l'Union européenne ne disposera d'une vision d'ensemble des difficultés majeures qu'au milieu de l'an 2000 lorsqu'auront été ouverts les chapitres de l'acquis suscitant le plus de demandes de périodes transitoires. Cette approche serait en outre contraire au principe de Luxembourg selon lequel le processus d'élargissement doit évoluer selon les mérites propres à chaque candidature. Le calendrier de l'élargissement ne doit pas s'écarter du respect de critères objectifs et doit rester lié à la reprise effective de l'acquis, sous peine de porter atteinte au principe de l'égalité de traitement entre les candidats auquel ceux-ci sont très attachés. Or il paraît difficile d'envisager que l'Union pourra déterminer à la mi-2000, même après l'ouverture de tous les chapitres, à quelle date chaque candidat sera en mesure de remplir ses obligations, notamment celles du troisième critère exigeant non seulement la transposition législative de l'acquis mais son application effective. Cet aspect sera déterminant pour la définition des orientations, sous présidence française, en vue de la phase suivante des négociations.

2) *L'ouverture des négociations d'adhésion avec les pays du deuxième groupe*

Le Conseil européen de Luxembourg avait retenu une stratégie de négociation en deux vagues, pour éviter qu'un lancement prématuré de négociations avec un pays qui n'est pas prêt n'aboutisse à de très longues négociations et à une déception des deux parties. Toutefois les évolutions positives constatées en Slovaquie, Lettonie et Lituanie auraient conduit à les admettre progressivement dans le champ de la négociation, avec Malte, et à marginaliser les deux candidats qui avaient le plus souffert du conflit du Kosovo, la Bulgarie et la Roumanie.

Prenant en compte les impératifs géopolitiques de l'Europe au lendemain de ce conflit, la Commission propose d'abandonner cette stratégie trop rigide en deux vagues et d'ouvrir les négociations d'adhésion en 2000 avec les six candidats du deuxième groupe - Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Malte - grâce à un assouplissement sur le respect des critères économiques de Copenhague. Il suffit qu'ils respectent les critères politiques et prouvent qu'ils sont

prêts à prendre les mesures nécessaires pour satisfaire aux critères économiques.

Cependant l'ouverture des négociations avec la Bulgarie et la Roumanie serait soumise à des conditions supplémentaires : la Bulgarie devrait décider, avant la fin de 1999, de dates acceptables pour la fermeture des unités 1 à 4 de la centrale nucléaire de Kozloduy et confirmer ses progrès dans le processus de réforme économique : la Roumanie devrait lancer une réforme structurelle de ses centres de l'enfance avant la fin de 1999 et faire l'objet d'une évaluation supplémentaire de la situation économique, dans l'attente de l'application de mesures macro-économiques.

3) *L'octroi d'un plein statut de candidat à la Turquie*

Après avoir rappelé que le Conseil européen de Luxembourg avait demandé l'élaboration d'une stratégie de rapprochement visant à préparer la Turquie à l'adhésion et que le Conseil européen de Cardiff avait accueilli favorablement les propositions de la Commission relatives à cette stratégie, la Commission propose de reconnaître à ce pays un plein statut de candidat, mais de n'ouvrir les négociations que lorsque les critères politiques seront remplis, ce qu'elle juge hors de question à ce stade.

Les avantages attachés à l'octroi de ce statut de candidat seraient bien supérieurs à ceux de la stratégie précédente de rapprochement. Elle prévoyait un renforcement des possibilités offertes par l'accord d'association d'Ankara, une intensification de l'union douanière, la mise en œuvre d'une coopération financière, l'alignement de la réglementation sur l'acquis de l'Union et la participation à certains programmes communautaires. Le nouveau statut comporterait la relance du dialogue politique, l'association de la Turquie aux actions et positions communes prises au titre de la PESC, le regroupement de toutes les ressources financières disponibles dans un cadre unique, la participation intégrale aux programmes et agences communautaires, l'adoption d'un partenariat pour l'adhésion et le lancement d'un exercice de criblage de l'acquis. Cette dernière proposition serait politiquement très significative de l'engagement de l'Union en faveur de l'adhésion de la Turquie puisqu'elle prépare directement à l'étape suivante de l'ouverture des négociations.

4) *L'admission de périodes de transition plus longues dans des domaines nécessitant des adaptations considérables et des investissements lourds*

La Commission avait posé le principe que la négociation pourrait se conclure même si la reprise de l'acquis n'était 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.

Elle avait par ailleurs évalué les besoins des PECO en investissements structurels dans les seuls domaines de l'environnement et des transports à 150–190 milliards d'euros, en les limitant à une simple reprise de l'acquis communautaire. Avec une aide de préadhésion d'un montant de 7,3 milliards d'euros consacrée à ces deux domaines pendant la période 2000-2006, les pays candidats se trouvaient devant une difficulté de financement public et privé leur interdisant toute adhésion proche si la règle de la période de transition n'était pas assouplie.

La Commission propose de desserrer l'étau en distinguant les domaines liés à l'approfondissement du marché unique, où les périodes de transition devront être limitées et courtes, et les domaines de l'acquis exigeant des adaptations considérables et des dépenses importantes, où des régimes transitoires pourront être étendus sur une période déterminée, sous réserve que le rapprochement soit en cours grâce à l'exécution de programmes précis et réalistes et des investissements nécessaires. Seraient notamment concernés l'environnement, l'énergie et les infrastructures.

5) *Deux mesures complémentaires relatives aux échanges agricoles et aux mesures anti-dumping sur les produits industriels*

La Commission propose tout d'abord de réduire progressivement les restrictions encore appliquées dans les échanges des produits agricoles avec les pays candidats, de façon à libéraliser ces échanges, selon une formule de réciprocité et compte tenu de la dernière réforme de la PAC issue de l'Agenda 2000, de la diversité des structures agricoles des candidats et du contexte de l'OMC. Les subventions communautaires à l'exportation des produits dans les pays candidats seraient réexaminées.

Cette proposition reprend l'un des points du mandat de la Commission, défini par le Conseil en mars 1999, pour négocier avec les PECO l'amélioration du volet commercial des accords européens. La France avait largement inspiré cette initiative, mais selon des conditions

qui ne figurent pas dans le texte de la Commission et doivent y être mentionnées pour rendre sa recommandation acceptable.

La Commission propose ensuite de revoir, au cours de l'année 2000, la situation de chacun des pays candidats du point de vue de l'application du régime de concurrence et des règles du marché intérieur, afin d'éviter l'utilisation d'instruments de défense commerciale aux produits industriels si des progrès suffisants ont été accomplis. L'Union européenne abandonnerait, semble-t-il, l'usage des mesures anti-dumping à l'encontre des produits industriels pour inciter les PECO à progresser sensiblement dans les domaines de la concurrence et du marché intérieur. Cette proposition est trop sibylline pour être acceptée en l'état.

6) *Le développement des stratégies spécifiques de pré-adhésion en faveur de Chypre et de Malte*

La Commission propose d'améliorer la stratégie spécifique de préadhésion applicable à Chypre en préparant pour ce pays un partenariat pour l'adhésion et en demandant à ses autorités d'élaborer un programme national pour l'adoption de l'acquis.

Par ailleurs, à la suite de la réactivation de la demande d'adhésion de Malte à l'Union européenne, gelée depuis novembre 1996, et à la demande du Conseil Affaires générales d'octobre 1998, la Commission a présenté en février un rapport mettant à jour l'avis de la Commission de 1993 sur la demande d'adhésion de Malte. Le Conseil Affaires générales du 22 mars 1999 a demandé à la Commission d'entamer l'examen analytique de l'acquis et de préparer une stratégie de préadhésion particulière. En juin 1999, le Conseil a étendu à Malte le dialogue politique multilatéral mené avec les PECO et avec Chypre. Comme avec Chypre, la Commission a décidé de proposer un partenariat pour l'adhésion pour Malte et a demandé aux autorités maltaises de préparer un programme national pour l'adoption de l'acquis.

En ce qui concerne tant Chypre que Malte, la Commission propose de remplacer les protocoles financiers qui expireront à la fin de 1999 par des règlements financiers spécifiques qui prévoient chacun une contribution financière en vue de répondre aux priorités du partenariat pour l'adhésion.

B. L'application du principe de différenciation à l'ensemble des candidats introduit plus de rigueur dans la conduite des négociations

La Commission propose d'introduire un lien étroit entre la négociation et le progrès de chaque pays candidat dans sa préparation à l'adhésion. Au lieu d'aborder le même nombre de chapitres avec tous les pays candidats, l'Union européenne évaluera l'état de préparation de chaque pays candidat avant d'entamer les négociations sur un chapitre donné. La nature et le nombre de chapitres de l'acquis communautaire que la Commission recommandera d'ouvrir variera désormais selon l'état de préparation de chacun. La substitution d'une approche par pays à une approche par chapitre devrait permettre de mieux respecter le principe de différenciation posé à Luxembourg, selon lequel chacun des pays candidats doit pouvoir avancer dans les négociations en fonction de ses efforts de préparation à l'adhésion.

Cette nouvelle méthode de négociation s'appliquerait à l'ensemble des pays candidats, y compris à ceux de la première vague qui ne pourront plus bénéficier du caractère protecteur de la méthode antérieure. Ainsi, les chapitres provisoirement clos seront rouverts dès le début de l'an 2000 afin d'y inclure l'acquis adopté récemment et aucun chapitre ne sera provisoirement clos – ou clos après avoir été rouvert – si l'Union européenne n'est pas convaincue que les réalisations des pays candidats sont conformes à leurs engagements en la matière.

La Commission tire les conséquences de l'expérience des négociations qui se sont déroulées depuis un an et demi avec des pays candidats qui voient dans la clôture provisoire des chapitres le moyen d'afficher des progrès et d'adresser un signal politique encourageant à leur opinion publique. Certains proposent même de clore provisoirement tous les chapitres et de renvoyer les difficultés à la négociation globale ultérieure.

Il est certain que les pays candidats qui demandent peu de périodes de transition auront plus de chances d'adhérer les premiers. Encore faut-il que ces engagements ne soient pas artificiels. Le changement de méthode proposé devrait permettre de placer les Etats candidats face à la réalité de leurs progrès individuels et de stimuler leur préparation à l'adhésion.

*

Enfin, la Commission évoque les nouvelles relations de voisinage que l'Union européenne va établir, à la suite de l'élargissement, à l'Est

notamment avec la Russie, l'Ukraine et les pays du Caucase, et au Sud avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Elle propose par ailleurs de confirmer la vocation, à terme, à l'adhésion des pays issus de l'ancienne Yougoslavie et de l'Albanie sous réserve du respect de conditions plus strictes que pour les candidats actuels : en plus de satisfaire aux critères de Copenhague, ces pays devraient reconnaître mutuellement leurs frontières, régler toutes les questions liées au traitement des minorités nationales et rechercher l'intégration économique dans un cadre régional, condition préalable à leur intégration dans l'Union européenne.

III. LES CLARIFICATIONS NECESSAIRES

A. Une ouverture des négociations trop conditionnelle à l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie

La Bulgarie et la Roumanie seraient les seuls des douze pays candidats pour lesquels l'ouverture des négociations serait soumise à conditions. Ces deux pays ont commencé leur transition vers la démocratie et l'économie de marché plus tard que les autres candidats et ont certes des progrès importants à accomplir avant de pouvoir adhérer à l'Union. Ce retard peut tout à fait justifier des calendriers de conduite des négociations différenciés et adaptés à l'état de préparation de ces deux pays, conformément à la nouvelle méthode de négociation. Il ne saurait en revanche aboutir à une ouverture des négociations purement formelle ni aux discriminations de principe que font craindre les conditions imposées.

En effet, ces conditions ne respectent pas le principe de l'égalité de traitement entre les pays candidats, dans la mesure où les conditions exigées de la Bulgarie en matière nucléaire ne le sont pas de la Lituanie ni de la Slovaquie. Ces trois pays possèdent des centrales nucléaires de conception soviétique, non adaptables, dont l'Union européenne a réclamé la fermeture rapide, pour des raisons de sécurité, en en faisant un critère d'adhésion. Comme la sûreté nucléaire ne relève pas de l'acquis communautaire, les discussions sur ce sujet ont lieu parallèlement aux pourparlers consacrés directement à l'adhésion. Certes, la Lituanie et la Slovaquie ont fait un pas en direction de l'Union. La Lituanie a décidé de fermer avant 2005 le premier bloc de la centrale nucléaire d'Ignalina qui couvre 80 % de ses besoins en électricité et elle a demandé, en contrepartie, des aides substantielles de l'Union européenne, du G7 et des institutions financières internationales. En revanche, elle n'arrêtera une date de fermeture de l'unité 2 qu'à la lumière du bilan de la stratégie énergétique nationale qui sera préparée pour 2004. La Slovaquie a décidé de fermer les deux tranches non adaptables de la centrale nucléaire de Bohunice en 2006 et 2008, à des dates un peu tardives par rapport à son engagement de 1994 de les fermer au moment de l'entrée en exploitation commerciale de la centrale de Mohovce, qui interviendra en 2000. La Bulgarie n'a toujours pas manifesté son intention de fermer les unités 1-4 de Kozloduy au motif que l'Union ne peut pas imposer la fermeture d'une

centrale depuis sa modernisation en 1993 et exiger parallèlement le financement du démantèlement par la Bulgarie. Quoiqu'il en soit, la Commission espère que la Lituanie fermera l'unité 2 d'Ignalina en 2009 mais n'a obtenu aucun engagement à cet égard. Elle ne l'a pas pour autant soumise à la même condition d'ouverture que la Bulgarie.

Par ailleurs, les conditions économiques imposées à la Bulgarie et à la Roumanie seraient dilatoires si elles devaient différer longtemps l'ouverture réelle des négociations, alors que le criblage de leur situation a été effectué et que la Commission a fait adopter par le Conseil, le 8 novembre 1999, l'octroi d'une aide macro-financière à ces Etats de 100 millions et de 200 millions d'euros, reposant sur les programmes d'ajustement convenus avec le FMI, la Banque mondiale et l'Union européenne. Elles sont superflues dès lors que l'Union peut décider de retarder l'ouverture des chapitres appropriés si elle juge que les candidats ne sont pas prêts.

La Délégation⁽²⁾ avait noté avec satisfaction 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, qui constituait une première réponse à ses critiques sur la répartition trop inégale des aides entre les candidats mieux préparés et les autres. Mais cette facilité de rattrapage, dont la Délégation souhaitait la consolidation à partir de l'an 2000, a disparu des propositions de la Commission. Celle-ci envisage d'aider la Bulgarie et la Roumanie à accélérer leur travail préparatoire à l'adhésion en ciblant l'assistance technique et financière disponible sur les principales difficultés, mais elle ne maintient pas une enveloppe supplémentaire au titre du rattrapage.

La Commission prévoit par ailleurs de présenter au Conseil, qui se prononcera à la majorité qualifiée, une proposition écartant la Bulgarie et la Roumanie de la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent se munir d'un visa avant d'entrer sur le territoire de l'Union. Cette mesure vivement réclamée par les deux pays mettrait fin à une restriction en effet peu compatible avec l'ouverture de négociations d'adhésion, mais il serait souhaitable de la compléter par un renforcement de l'assistance communautaire aux administrations de police et de justice.

Enfin, l'élargissement des négociations à douze candidats devrait amener la Commission et les Etats membres à renforcer substantiellement leurs ressources en personnel, pour que les négociations ne soient pas

⁽²⁾ Point 7 des conclusions adoptées sur le rapport de M. Jean-Bernard Raimond (n° 759) du 6 mars 1998.

entravées par des difficultés de cette nature au moment où elles vont devenir de plus en plus complexes et techniques.

B. La nécessité d'une vision plus large embrassant toutes les implications de la reconnaissance du statut de candidat à la Turquie.

L'Union européenne n'a cessé de louvoyer devant la candidature de la Turquie depuis qu'elle a été présentée lors de la signature de l'accord d'association d'Ankara en 1963. Cette attitude frileuse a conduit l'Union européenne à remettre toujours à plus tard la définition d'une position claire sur les questions de principe soulevées par cette candidature, ainsi que sur ses implications géopolitiques et institutionnelles. Le manque de clarté de la position de l'Union européenne a laissé ce pays dans une grande incertitude et l'a conduit à adopter une politique double, comportant une option nationale pour le cas où l'option européenne ne lui serait finalement pas offerte par l'Union. Les ambiguïtés de la position turque ne pourront être levées que lorsque l'Union européenne aura elle-même levé les siennes.

La France, qui a toujours soutenu la candidature de la Turquie, ne peut que se réjouir des évolutions qui se sont produites récemment au sein de l'Union européenne. L'Allemagne, après avoir modifié son code de la nationalité notamment en faveur de la nombreuse population d'origine turque installée sur son sol, a levé ses réserves à l'égard de la candidature turque. Depuis le tremblement de terre qui a frappé gravement la Turquie cet été, la Grèce a assoupli sa position intransigeante motivée par ses contentieux territoriaux avec la Turquie ainsi que par la question chypriote. Le Parlement européen a infléchi la position dure qui avait été prise sous l'ancienne législature et a adopté, le 6 octobre 1999, par 259 voix contre 187 et 84 abstentions, une résolution qui va plus loin que ses résolutions précédentes dans le sens de la reconnaissance à ce pays du statut de candidat. Il réaffirme en effet le droit de la Turquie à demander à adhérer à l'Union et voit dans cette adhésion éventuelle une contribution importante au développement à venir de l'Union européenne ainsi qu'à la paix et à la sécurité en Europe. Toutefois une forte majorité n'a pas voulu aller jusqu'à demander au Conseil européen d'Helsinki de donner à la Turquie un signal « sur des propositions précises quant à son adhésion » et a rejeté un amendement des libéraux et des verts en ce sens.

Ces évolutions devraient annoncer la fin des blocages financiers qui ont affecté les relations entre les deux parties. L'Union européenne avait promis en 1995, pour la période 1996-1999, une assistance financière de 750 millions d'écus, dont 375 millions liés à l'union douanière au titre du

protocole financier et 375 millions au titre du programme *MEDA*, à laquelle s'ajoutait un prêt de 750 millions d'écus de la Banque européenne d'investissement (B.E.I.). Ces sommes n'ont pratiquement pas été versées en raison de l'opposition de la Grèce et du Parlement européen. Celui-ci avait bloqué par une résolution du 19 septembre 1996 tous les crédits du programme *MEDA*, à l'exception de ceux relatifs à la promotion de la démocratie, des droits de l'Homme et de la société civile. Parallèlement, la Turquie appliquait l'accord d'union douanière du 5 mars 1995 et voyait croître le déséquilibre de ses échanges avec l'Union européenne.

L'aide humanitaire de 34 millions d'euros qui vient d'être attribuée au titre de la reconstruction devrait être suivie par le déblocage de 150 millions d'euros d'aide financière au titre de la stratégie de rapprochement, qui est en discussion au Conseil et au Parlement européen depuis la fin de 1998 et que la Grèce et le Parlement européen s'appêtent à accepter. La B.E.I. va demander un mandat spécifique de 600 millions d'euros pour aider à la reconstruction. Une possibilité d'aide macro-financière de 200 millions d'euros serait envisagée et le renouvellement du programme *MEDA* comporterait une amélioration de l'enveloppe pour ce pays.

Par ailleurs, sur le fondement des décisions prises par les Conseils européens depuis Copenhague, l'Union européenne dispose désormais d'un corps de doctrine sur l'élargissement qui lui permet de définir des conditions claires pour l'adhésion de l'ensemble des candidats, y compris la Turquie. Toutefois, si ces conditions suffisent pour l'examen de la candidature des douze autres candidats, tel n'est pas le cas pour la Turquie.

La manière dont l'Union européenne envisage la candidature turque continue à susciter un malaise, parce qu'elle fait comme si cette candidature ne posait pas d'autres problèmes que pour les douze autres et qu'elle s'est toujours refusée à aborder franchement et dans toute leur ampleur les questions de fond.

L'Union européenne s'est jusqu'à présent beaucoup préoccupée, à juste raison, du respect des critères politiques de Copenhague, ainsi que des conséquences sur les politiques internes de l'Union de l'adhésion d'un pays de 63,4 millions d'habitants, comprenant 40 % de jeunes de moins de quinze ans, mais il serait temps d'évaluer l'incidence de cette adhésion sur la PESC, les institutions et les contours de l'Union européenne. Procéder à une analyse géopolitique de la candidature turque pourrait être l'une des premières tâches du Haut représentant pour la PESC et du centre d'analyse.

La Turquie est politiquement liée à l'Europe par son appartenance au Conseil de l'Europe, à l'OCDE, à l'OSCE, à l'OTAN et à l'UEO. Elle lui a manifesté sa solidarité en maintes occasions de crise et exprime la volonté de participer aux valeurs communes de l'Union européenne. Celle-ci assume totalement son héritage chrétien mais ne se définit pas comme un club chrétien, comme l'a montré son intervention dans le conflit du Kosovo pour protéger une population musulmane agressée, au nom du développement d'une civilisation démocratique européenne reposant sur des Etats à base non ethnique.

Mais la Turquie n'est géographiquement européenne que pour 3 % de son territoire. Saisie pour la première fois de la candidature d'un pays partiellement européen par la géographie⁽³⁾, l'Union européenne ne peut pas éluder la question de savoir jusqu'où va l'Europe à l'Est, pour définir la réponse qu'elle fera à d'éventuelles candidatures de pays comme la Moldavie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Russie, la Géorgie ou l'Arménie. La candidature turque ne peut être examinée seulement à l'aune des douze candidatures actuelles, mais aussi de celles qui pourraient la suivre.

L'Union européenne n'a pas vocation à intégrer nécessairement toute l'Europe à l'Est, mais elle doit décider si les stratégies communes envers la Russie et surtout l'Ukraine organisent une relation de voisinage privilégiée ou sont une étape vers l'adhésion. Sinon, la notion même de stratégie serait vidée de son sens. L'Union ne peut en effet se contenter de l'opinion de M. Prodi selon laquelle l'Ukraine n'a pas vocation à adhérer et elle doit débattre de cette question au moment où elle élabore une stratégie commune pour l'Ukraine.

La délimitation provisoire ou définitive des frontières de l'Union intéresse également les PECO, particulièrement ceux qui ont une frontière commune avec l'Ukraine et nourrissent avec elle des relations intenses de voisinage et d'échanges.

Les implications géopolitiques de la candidature turque sur la PESC justifient également un examen plus approfondi, s'agissant en particulier des conflits du Caucase et d'Asie centrale, avivés par les enjeux pétroliers autour de la Mer Caspienne et le développement de l'islamisme intégriste, ainsi que de la situation au Moyen-Orient. Le problème kurde n'est pas seulement un problème intérieur turc mais pourrait devenir une question de politique étrangère de l'Union avec une population disséminée dans cinq Etats de la région. La Turquie est militairement très impliquée dans les sanctions à l'égard de l'Irak et a noué une relation privilégiée avec

⁽³⁾ La candidature du Maroc à l'adhésion à l'Union européenne a été écartée par le Conseil en juillet 1987 au motif que le pays ne faisait pas partie géographiquement de l'Europe.

Israël. Ce pays mène par ailleurs une politique nationale de contrôle du débit du Tigre et de l'Euphrate, par la construction de grands barrages, qui pourrait susciter à terme un futur conflit de l'eau avec la Syrie et l'Irak si cette politique ne garantissait pas suffisamment une juste répartition entre les riverains.

Les implications institutionnelles de la candidature turque sur les mécanismes de décisions de l'Union ne devraient pas non plus être laissées de côté lors de la prochaine réforme institutionnelle. Selon les estimations, en 2010, la Turquie devrait être le pays le plus peuplé de l'Union européenne, avec une population de plus de 80 millions d'habitants, et disposerait d'un PIB en forte croissance, mais ne représentant encore que la moitié de celui de la Grèce. La question se pose de savoir si les Quinze ne doivent pas prendre en compte cette situation dès la prochaine réforme institutionnelle, et instituer des critères démographiques et économiques dans la pondération des voix au Conseil, ou s'ils doivent attendre d'être à vingt ou vingt-cinq pour statuer au moment de l'adhésion de la Turquie. Ne pas anticiper risquerait de transformer une question de principe en un ajustement de circonstance et de contrarier l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne à cause d'un traitement trop différencié.

L'Union doit abandonner sa vision trop étroite de la candidature turque pour que le plein succès de cette adhésion ne soit pas compromis par des non-dits. C'est en ayant pleinement assumé l'ensemble des changements induits par cette candidature que l'Union rassurera la Turquie et lui permettra d'abandonner clairement l'option nationale pour s'engager totalement dans l'option européenne. L'Union doit en effet aider la Turquie à passer rapidement d'une attitude de méfiance et de confrontation à une attitude de confiance et de compromis. Sinon, les deux parties ne seraient pas en état d'ouvrir les négociations, après les deux années de criblage consécutives à la reconnaissance du statut de candidat, et se retrouveraient à nouveau devant un risque de blocage du processus.

La Turquie doit en effet comprendre que l'Union européenne ne peut pas transiger sur les critères politiques sans menacer ses propres fondations ni créer un précédent qui ruinerait ensuite toute possibilité d'intégrer l'Europe du Sud-Est dans des conditions satisfaisantes. Si l'Union européenne envoie un signe politique majeur en sa direction, la Turquie doit également adresser à l'Union des signes positifs, notamment à l'égard de Chypre et de la Grèce, mais aussi sur les questions intérieures, de manière que les deux parties s'engagent avec certitude vers un destin commun. Un accord sur cette vision élargie du processus

d'élargissement permettrait à la Turquie d'entrer dans l'Union européenne par la grande porte.

Mais il demeure encore une attente qui relève de l'entière liberté de la Turquie et dont la nature ne peut en aucun cas se réduire à une condition d'adhésion. L'Europe a pu faire la paix avec elle-même parce que ses membres, qui avaient tour à tour participé aux ravages du continent, jusqu'à commettre le génocide, ont eu le courage de reconnaître leurs fautes pour refonder l'avenir de l'Europe sur la conscience européenne. L'Europe ne s'autorise en aucune manière à donner des leçons à un grand pays à l'origine d'une haute civilisation comme la Turquie, mais elle peut espérer l'accomplissement d'un grand acte symbolique exprimant la participation de la Turquie aux valeurs communes européennes. La reconnaissance du génocide arménien serait cet acte qui emporterait toutes les incertitudes à l'égard de la candidature turque.

C. L'avenir de la Conférence européenne

La Commission ne fait aucune proposition de relance de la Conférence européenne et le Conseil européen devra se prononcer sur sa disparition ou la transformation de son format et de son contenu. Cette institution n'a que faiblement intéressé les Etats membres et les pays candidats lorsqu'elle pouvait jouer un rôle de substitut à l'ouverture des négociations d'adhésion pour la moitié d'entre eux, et elle risque de les intéresser encore moins après l'ouverture des négociations à tous les candidats. Certains Etats membres pensent que seule son extension à des pays susceptibles d'adhérer ultérieurement à l'Union permettrait de lui redonner un intérêt. La Suisse a été invitée à la Conférence européenne en juin 1999, en qualité de membre désigné. La présidence finlandaise envisagerait la participation de la Norvège et de l'Islande, en qualité de membres associés, de l'Ukraine et de la Moldavie en qualité d'observateurs.

La France juge cette extension prématurée et souhaite que la Conférence européenne devienne le lieu de discussions informelles entre l'Union européenne et les pays candidats, y compris la Turquie, sur la réforme institutionnelle, la politique de défense européenne et tout thème d'intérêt commun portant sur des coopérations concrètes. Cette instance serait le cadre approprié pour répondre à une demande des pays candidats et examiner ensemble des sujets qui ne peuvent entrer dans les négociations d'adhésion.

Les projets de séminaire franco-slovaque sur Schengen et franco-tchèque sur l'audiovisuel montrent que des initiatives intéressantes peuvent être développées au sein de la Conférence européenne. Encore faudrait-il que la Conférence européenne ne subisse pas la concurrence d'autres instances et puisse suivre les affaires qu'elle traite. Ainsi, la coopération en matière de lutte contre la criminalité internationale, qu'elle a examinée sur le rapport d'un groupe d'experts ensuite dissous, sera poursuivie entre pays candidats et Etats membres par un autre groupe d'experts dans le cadre du pacte de préadhésion sur la lutte contre la criminalité adopté au printemps 1998. Peut-être conviendrait-il de mieux définir les rôles et articuler les relations entre cet organe central de débat, d'impulsion et de synthèse sur les grandes questions transeuropéennes avec les institutions plus spécialisées et plus opérationnelles dans la mise en œuvre.

D. Les incertitudes pesant sur les conditions de concurrence et de financement de l'élargissement

1) La libéralisation des échanges agricoles ne doit pas suivre une approche globale, mais produit par produit

La libéralisation des échanges agricoles entre l'Union européenne et les PECO, que le Conseil a autorisé la Commission à négocier dans le cadre des accords européens, est justifiée par plusieurs raisons.

Les PECO ont des protections tarifaires encore très élevées, en particulier la Pologne et la Hongrie, et supérieures à celles de l'Union, pour de nombreux produits dont le porc, la volaille, les fromages, les vins et quelques fruits et légumes. Ces protections douanières sont fondées sur les accords européens qui reconnaissent leur caractère asymétrique en faveur des PECO. Mais dans de nombreux cas, elles sont pleinement compensées par les restitutions à l'exportation que les PECO accusent d'être l'une des causes principales des difficultés de leur agriculture.

La décision d'éliminer progressivement ces droits de douane à l'importation et les subventions à l'exportation, sur une base équilibrée et réciproque, permettrait de corriger quelque peu le caractère asymétrique des accords européens, grâce à des ouvertures réciproques, et de répondre aux critiques des PECO sur l'impact négatif des restitutions communautaires à l'importation pour leur agriculture.

Elle présenterait également l'avantage d'anticiper le démantèlement des restitutions dans les secteurs les plus exposés de leurs agricultures,

avec une contrepartie, de concentrer les restitutions vers d'autres destinations et de limiter les compensations commerciales à verser aux pays tiers au titre de l'élargissement. Cette mesure redonnerait des marges de manœuvre à l'Union européenne tant dans le cadre des limitations actuelles de l'accord de Marrakech que de l'ouverture des prochaines négociations commerciales multilatérales.

Elle présenterait enfin l'avantage de préparer les deux parties à la mise en œuvre du marché unique agricole au moment de l'adhésion, sous réserve d'éventuelles dispositions transitoires, et soulignerait la différence de nature des accords européens justifiant un traitement différent par rapport aux accords avec les pays tiers.

Le risque existe en effet que l'ampleur des difficultés d'adaptation de leur agriculture et les inquiétudes de leur population agricole conduisent certains pays candidats à se raidir et à s'éloigner de cette perspective de libéralisation des échanges agricoles. La Pologne vient d'augmenter sensiblement ses droits de douane sur les importations de produits agricoles, en les portant au maximum des seuils autorisés par l'accord de Marrakech et son accord agricole annexe, tout en concédant à ses partenaires préférentiels des contingents à droits réduits ou nuls. Ses tarifs douaniers passent de 40 % à 111,7 % pour le beurre, de 25 % à 83,3 % pour le porc et de 170 euros à 450 euros pour le sucre. La Pologne veut renforcer sa position de négociation dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne et du cycle du millénaire et juge que ces hausses n'enfreignent pas les règles de l'OMC ni celles de l'accord européen. Elle a par ailleurs confirmé sa volonté de demander lors des négociations d'adhésion l'attribution des aides directes aux agriculteurs que l'Union européenne ne prévoit pas d'octroyer aux nouveaux Etats membres, au moins dans un premier temps, en contrepartie de la réduction radicale du nombre des exploitations agricoles et de la limitation de la production des produits de base. L'Union européenne estime au contraire que cette hausse des droits de douane est contraire à l'esprit de l'accord européen et qu'elle pourrait compromettre les pourparlers sur la libéralisation des échanges agricoles entre les deux parties.

Toutefois, cette négociation avec les PECO ne pourra réussir que si elle se déroule conformément au mandat défini par le Conseil : les concessions doivent être envisagées produit par produit, sur une base équilibrée et réciproque, en tenant compte du volume du commerce est/ouest, de la sensibilité particulière des produits agricoles, ainsi que des règles de la PAC et de la politique agricole des pays associés.

Dans le cadre d'une opération « double zéro » à échéance de deux ou trois ans, signifiant zéro protection tarifaire de part et d'autre et zéro

restitution, la France pourrait proposer le démantèlement des protections existantes pour les volailles, les fromages, les fruits et légumes, les oléagineux et les huiles végétales.

Pour les produits qui seraient exclus *a priori* de l'approche double zéro par les Etats membres, la négociation devrait tenir compte des attentes de part et d'autre et de la sensibilité particulière de certains produits, comme la viande bovine, où le *statu quo* devrait prévaloir.

Le Conseil européen doit donc confirmer expressément l'approche produit par produit avec une liste clairement délimitée de produits identifiés par les Etats membres, pour ne pas dériver vers une approche globale totalement inacceptable.

2) *L'abandon des procédures anti-dumping à l'encontre des produits industriels serait prématuré.*

La proposition de lier l'abandon des procédures communautaires anti-dumping à l'encontre des produits industriels des pays candidats à l'accélération de la réforme du régime de concurrence et des règles du marché intérieur est peut-être une mesure incitative intéressante à terme, mais elle est prématurée. Certains pays candidats ont fait l'objet de procédures anti-dumping, notamment pour les produits sidérurgiques, qui traduisent en réalité leurs difficultés à élaborer ou à mettre en œuvre une stratégie de reconversion de secteurs industriels anciens, comme les secteurs sidérurgique et minier, employant une main d'œuvre importante. Alors que la Commission a souligné les retards qui concernent des pays de la première comme de la deuxième vague, et que l'ensemble des chapitres n'a encore été ouvert avec aucun des pays candidats, il est peut-être un peu tôt pour s'engager dans cette voie.

3) *Le mariage des nouvelles technologies et de la délocalisation de la main d'œuvre par une entreprise de transports préfigure-t-elle la généralisation d'un modèle de concurrence déséquilibré ?*

L'entreprise Willy Betz est une entreprise de transport allemande très importante qui fait rouler ses 8 000 camions à travers l'Europe en les suivant par satellite sur l'ensemble du continent et en gérant par Internet, au siège de Roetlingen, l'ensemble des commandes prises dans toute l'Europe par l'intermédiaire de ses succursales. L'avantage concurrentiel tiré de cette organisation ultramoderne est parfaitement légitime. Mais l'entreprise a racheté, en 1994, une entreprise bulgare dénationalisée, la

SOMAT, qui lui permet d'employer, sur 8 000 chauffeurs routiers, 4 000 conducteurs bulgares, rémunérés en Bulgarie à des tarifs inférieurs de moitié aux salaires européens. Selon la Fédération nationale des transporteurs routiers, le coût salarial mensuel total (salaires, cotisations et frais de route) d'un chauffeur bulgare s'élève à 11.500 francs au lieu de 25.000 francs pour un chauffeur français. Les 4 000 chauffeurs non communautaires procurent à l'entreprise un avantage salarial qui représente sur un an près de 16 % des 4,7 milliards de francs de chiffre d'affaires. En outre, le chauffeur bulgare est plus souple et travaille en moyenne 20 % de plus que le chauffeur français.

Théoriquement, la directive européenne sur le détachement impose aux entreprises de rémunérer les salariés au tarif du pays dans lequel il travaille, mais le texte semble imprécis lorsque l'activité est exercée par une filiale dans un pays extra-communautaire. De plus, un article du droit du travail allemand accorde un certain délai à une entreprise pour appliquer la directive sur le détachement et il ne semble pas que les administrations concernées se soient empressées de le faire appliquer. La justice a été saisie et devrait statuer en décembre.

Cet exemple restera peut-être un cas d'espèce lorsqu'auront été comblées les failles de la législation ou de son application. Mais il pourrait préfigurer la généralisation d'un modèle de concurrence déséquilibré risquant de susciter une incompréhension grave dans l'opinion publique, au sein de l'Union, s'il n'était pas maîtrisé. Lors de l'examen d'« Agenda 2000 », la Délégation avait regretté que la Commission n'ait pas précisé ce qui pourrait relever d'un avantage comparatif légitime pour les candidats et ce qui devait être considéré, au contraire, comme un « dumping social ou environnemental » à corriger dès que possible⁽⁴⁾. Cette affaire la confirme dans son souhait de voir l'Union européenne et les pays candidats s'entendre sur le développement d'une concurrence équilibrée, à l'avantage des deux parties, et ne risquant pas de bloquer le processus d'élargissement.

4) *Les conditions de concurrence et de financement dans les secteurs à investissements lourds soumis à d'éventuels régimes transitoires sont indéterminées et reposent la question d'un renforcement de l'aide de l'Union*

L'environnement, l'énergie et les infrastructures sont des secteurs de base déterminants pour la compétitivité de l'économie et les conditions

⁽⁴⁾ Point 8 des conclusions adoptées sur le rapport de M. Henri Nallet le 6 novembre 1997 (n° 425).

générales de la concurrence au sein d'une Union élargie. Les pays candidats pourront bénéficier dans ces secteurs, après leur adhésion, de régimes transitoires d'une durée relativement longue à condition qu'ils aient commencé à s'aligner sur l'acquis. Cet assouplissement indiscutable dans son principe pourrait néanmoins s'avérer très contestable dans son application si elle faussait excessivement la concurrence. La Commission devrait donc éclairer le Conseil européen sur les marges de tolérance acceptables pour le développement d'une concurrence équilibrée dans ces secteurs.

La deuxième condition posée à l'octroi des régimes transitoires est relative à des programmes réalistes d'alignement et d'investissements. Elle conduit à s'interroger, d'une part sur la capacité des pays candidats à financer des investissements aussi massifs, par le secteur public ou le secteur privé, d'autre part sur la nécessité de renforcer l'aide de l'Union pour éviter de trop longues périodes de transition risquant de fausser la concurrence sur un marché unique élargi. La Commission observe notamment que le produit des privatisations dans les pays candidats est absorbé par le financement des dépenses courantes et non des investissements.

Le rapport réalisé par le Commissariat Général du Plan, à la demande de la Délégation, sur les aspects économiques et financiers de l'élargissement⁽⁵⁾ a cité une étude évaluant le taux de croissance moyen des cinq pays d'Europe centrale et orientale de la première vague, sur la période 2003–2008, à 4,8 % dans un scénario d'association prolongeant les relations actuelles UE–PECO, et à 6 % dans un scénario d'intégration à l'Union européenne.

S'agissant des risques financiers et budgétaires pour l'Union européenne, le rapport conclut au réalisme des perspectives financières proposées par la Commission, fondées sur un taux de croissance du PIB des Quinze de 2,5 % par an de 2000 à 2006 et un maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du PIB des Etats membres. L'impact des dépenses reste limité compte tenu du fait que le PIB des PECO ne représente que 4 % de celui des Quinze. Cependant, le plafond de 1,27 % serait dépassé et des difficultés budgétaires surgiraient dans le cas extrême où la croissance des Quinze serait inférieure à 1,5 % et la croissance des PECO atteindrait 7 %.

Une fois l'élargissement réalisé, le coût net pour les finances publiques est à terme nul et la croissance est accélérée à l'Ouest. En 2012,

⁽⁵⁾ « L'élargissement de l'Union européenne à l'Est de l'Europe – Des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest ».

en cas d'intégration complète, le surcroît de PIB total serait de l'ordre de 1,5 point pour la France et l'Allemagne et de 1 point pour le reste de l'Europe. Le coût budgétaire initial de 0,2 à 0,25 % du PIB des Quinze, s'il a des effets macro-économiques particulièrement avantageux pour les pays bénéficiaires, est à terme effacé grâce aux effets positifs de la croissance sur les recettes fiscales des pays contributeurs.

Ces perspectives financières sont donc rassurantes pour l'Union européenne et les PECO en termes de risques budgétaires et de prévision de croissance, mais il n'est pas certain que le taux de croissance maximum de 7 % pour les PECO sur lequel est fondé leur équilibre soit suffisant pour permettre à ces pays de rattraper leur retard à un terme pas trop lointain.

D'autres études⁽⁶⁾ ont en effet montré la nécessité d'atteindre un taux de 7 % de croissance du PIB dans les PECO, et même de le dépasser, pour réaliser la convergence économique de ces pays avec les Quinze à l'horizon 2020-2030, et répondre à l'un des objectifs essentiels de l'élargissement.

Il faudrait une croissance de 7 à 8 % par an entre 2000 et 2015 pour que les cinq pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) rattrapent la moyenne communautaire vers 2025.

Il faudrait une croissance de 6 à 8 % par an dans les cinq premières années du prochain siècle, puis de 10 % de 2005 jusque vers 2020 pour que la Roumanie, la Bulgarie et les pays baltes rattrapent la moyenne communautaire à l'horizon 2030.

Le taux de croissance maximum de 7 % retenu pour les PECO préserve l'équilibre budgétaire de l'Union dans le cadre du maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du PIB des Quinze, mais les PECO risquent de ne pas pouvoir financer de manière suffisante les investissements massifs nécessaires dans les domaines justifiant de longues périodes de transition.

La clarification des périodes de transition proposée par la Commission repose donc la question du renforcement de l'aide de l'Union et du dépassement, à terme, du plafond de 1,27 %, en plaçant l'Union devant l'alternative suivante : soit s'exposer à de longues

⁽⁶⁾ Elargissement, cohérence et croissance – Un scénario pour les financements européens à l'horizon 2025 – Michel Gaspard (Revue du Marché commun et de l'Union européenne n° 422, octobre 1998).

périodes de transition risquant de fausser la concurrence sur un marché unique élargi, soit renforcer son aide au financement des investissements lourds dans les pays candidats, avec un réexamen à terme, si nécessaire, du plafond de 1,27 %.

5) *La nécessaire réorientation du programme Phare vers la politique sociale*

Les pays candidats sont confrontés à des difficultés sociales considérables résultant de la modernisation de l'économie et de la reconversion de secteurs entiers. Le vieillissement démographique qui caractérise la plupart d'entre eux affecte leur capacité à rattraper leur retard et tend à créer une rupture entre les générations.

Il est donc absolument essentiel que l'Union européenne aide les Etats candidats à renforcer les politiques de solidarité pour éviter le désenchantement de la partie de la population qui n'a pu faire face à une telle mutation. A cet égard, la politique sociale est en train de devenir une priorité du programme *Phare* au moment où les Etats candidats mettent en place un système de protection sociale moderne et efficace, s'efforcent d'intervenir plus activement en matière d'emploi, et s'attachent à reprendre un acquis communautaire particulièrement important : protection des travailleurs, droit du travail, égalité des chances entre les hommes et les femmes, dialogue social, protection sociale, Fonds social européen, santé publique, lutte contre le racisme et la xénophobie.

D'une part, les jumelages entre administrations des Etats membres et des Etats candidats qui s'appliquaient à cinq secteurs (environnement, agriculture, justice et affaires intérieures, finances et préparation aux fonds structurels) se sont étendus depuis la fin de 1998 à des projets relatifs à la santé et à la sécurité du travail ainsi qu'au marché du travail et à la promotion du dialogue social. D'autre part, le comité *Phare* a décidé, en juillet 1999, d'élever la cohésion économique et sociale au rang de grande priorité du programme.

L'aide de l'Union pourrait donc s'étendre à des domaines comme la participation au Fonds social européen, les initiatives locales pour l'emploi et la formation professionnelle, et répondre à des besoins à l'avantage des deux parties. La Délégation avait souligné, à cet égard, que la création d'un instrument spécifique pour l'aide au renforcement de la qualification de la main-d'œuvre aurait été très utile pour éviter le risque

de spécialisation des pays candidats en zones de travail peu qualifiée à bas salaires, propices aux délocalisations⁽⁷⁾.

E. L'élargissement face à la nouvelle dimension de sécurité et de défense de la PESC

La Délégation a souligné le risque que les négociations avec les 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 elle a souhaité que toutes les Présidences du Conseil veillent à cet aspect des négociations⁽⁸⁾. Il convient de rappeler qu'en 2000, le Portugal et la France exerceront successivement les présidences semestrielles du Conseil de l'Union européenne et du Conseil de l'Union de l'Europe occidentale, mais qu'au premier semestre 2001, la règle de présidence des deux institutions par le même Etat ne pourra pas s'appliquer en raison de l'exercice de la présidence de l'Union européenne par un pays neutre, la Suède. Ce sont les Pays-Bas qui assumeront la présidence de l'U.E.O.

Toutefois, les décisions du Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999) appellent une clarification sur le contenu même des engagements qui seront pris par les pays candidats dans le domaine de la PESC, en particulier au regard de la défense commune de l'Union européenne, de la garantie d'assistance mutuelle de l'U.E.O. et du développement de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) au sein de l'OTAN. Le chapitre de la PESC, ouvert avec les six pays candidats de la première vague, n'a pu être clos en raison des perspectives d'évolution en ce domaine.

A Cologne, les quinze membres de l'Union européenne ont affirmé leur volonté d'assumer l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises et ont demandé à la Présidence finlandaise de préparer l'inclusion des tâches de l'U.E.O. dans l'Union européenne, ainsi que la mise en place d'un comité politique et de sécurité, d'un comité militaire et d'un état-major de l'Union européenne, avec un centre de situation. L'Union devra pouvoir décider et agir dans la gestion des crises en s'appuyant soit sur des moyens nationaux ou multinationaux européens, soit sur les moyens et capacités de l'OTAN. A cette fin, elle devra disposer d'une capacité d'action autonome pour la

⁽⁷⁾ Point 5 des conclusions adoptées sur le rapport de M. Jean-Bernard Raimond du 28 mai 1998 (n° 940).

⁽⁸⁾ Point 10 des conclusions adoptées sur le rapport de M. Jean-Bernard Raimond du 6 mars 1998 (n° 769).

gestion des crises, grâce notamment au transfert des capacités de l'U.E.O. dans des conditions qui devraient préserver les acquis de l'U.E.O. en termes de gestion de crises, de préparation politique et technique et de coopération avec des pays membres et des pays non membres de l'Union européenne⁽⁹⁾. L'U.E.O. aura achevé sa mission en tant qu'organisation à la fin de ce transfert.

Mais si le Conseil européen de Cologne a prévu un transfert des moyens opérationnels de l'U.E.O. vers l'Union européenne pour la gestion des crises et un processus inclusif pour les pays associés de l'U.E.O. non-membres de l'Union européenne, il n'a rien indiqué sur le transfert institutionnel de l'U.E.O. vers l'Union européenne ni sur la garantie d'assistance mutuelle entre les membres de l'U.E.O. en cas d'agression, fixée par l'article V du traité de Bruxelles modifié. Nul ne sait si le Conseil de l'U.E.O. sera intégré dans les structures de l'Union ni si le poste de Secrétaire général de l'U.E.O. sera fusionné avec celui de Haut représentant pour la PESC, ni quel sera le sort de l'Assemblée de l'U.E.O. Toutefois, depuis octobre, le Haut représentant exerce simultanément, à titre personnel, les fonctions de Secrétaire général de l'U.E.O. dans cette période de transition.

S'agissant de l'article V du traité de Bruxelles, il est seulement indiqué que « *les différentes situations des Etats membres concernant les garanties de défense collective ne s'en trouveront pas affectées* », ce qui signifierait qu'après l'intégration de l'U.E.O. dans l'Union européenne, la garantie mutuelle de l'article V de l'U.E.O. continuerait à s'appliquer seulement aux membres actuels de l'U.E.O. Il est également affirmé que « *l'Alliance reste le fondement de la défense collective de ses membres* ». Le Commissaire européen M. Verheugen en a conclu que l'Union européenne n'avait pas l'intention de prendre à son compte les tâches principales de l'OTAN, qui sont celles de la défense collective du territoire de ses membres, mais bien de jouer un rôle actif en matière de gestion des crises. Il n'était certainement pas possible d'aller au-delà et les décisions de Cologne renforceront la crédibilité et l'efficacité de la contribution des Européens à l'OTAN qui constitue l'élément fondamental de la défense collective.

Mais il doit être bien clair que les quinze Etats membres ont adopté, dans le Traité d'Amsterdam, non seulement l'incorporation rapide de la gestion des crises dans les objectifs de la PESC, mais aussi la définition

⁽⁹⁾ L'U.E.O. rassemble 28 pays : 10 membres : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Portugal, Grèce ; 5 observateurs : Danemark, Autriche, Suède, Finlande, Irlande ; 6 associés : Turquie, Norvège, Islande, Hongrie, Pologne, République tchèque ; 7 partenaires associés : Slovaquie, Bulgarie, Slovénie, Roumanie, Lituanie, Lettonie et Estonie.

progressive d'une politique de défense commune fondée sur une communauté de destin dans tous les domaines, comportant donc une garantie d'assistance mutuelle entre ses membres en cas d'agression. La Suède qui s'est très fortement impliquée dans la gestion des crises et propose la création d'un « Comité-Petersberg » au sein de l'Union européenne, afin d'avoir une approche intégrée des aspects civils et militaires de la gestion et de la prévention des crises, refuse en revanche l'inclusion de l'article V dans le traité de l'Union européenne. Certains ont proposé un compromis consistant à inclure l'article V dans un protocole annexé au traité de l'Union européenne auquel pourraient adhérer les pays qui le souhaitent. Quelle que soit la formule adoptée, elle ne devrait pas affaiblir les engagements pris par les Quinze à Amsterdam.

La dynamique du développement de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) dans son rapport avec l'OTAN, aura également une influence sur le contenu des engagements pris pas les pays candidats.

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN, défini lors du sommet de l'Alliance atlantique à Washington, en avril 1999, reconnaît pleinement le développement de l'IESD au sein de l'Alliance, en mettant à disposition les moyens de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'U.E.O., et donc à terme par l'Union européenne, sous réserve de trois limites rappelées par les Etats-Unis : non-découplage (pas de relâchement des liens transatlantiques), non-duplication (pas de structures ou de moyens européens faisant double emploi avec ceux de l'OTAN), non-discrimination (pas de position plus favorable pour les membres de l'Union européenne par rapport aux membres de l'OTAN n'appartenant pas à l'Union européenne).

Le conflit du Kosovo a montré que l'Europe est encore incapable de prévenir un conflit sur le continent ou de le gérer sans l'intervention des Etats-Unis et l'ambition de construire une capacité européenne autonome de défense part de cette réalité.

Le développement de l'IESD n'a pas pour objectif de construire une deuxième organisation contre l'OTAN, mais de renforcer l'autonomie d'action des Européens dans la gestion des crises et d'éviter aux Etats-Unis d'intervenir dans des conflits en Europe ne menaçant pas directement leurs intérêts.

Mais elle a aussi pour ambition de parvenir à un partage, non seulement du fardeau, mais aussi des responsabilités entre Européens et Américains au sein de l'OTAN. Toutefois ce partage des responsabilités ne peut pleinement s'exercer que si les partenaires ont le même champ de

compétences. Or, si la gestion des crises va devenir un champ de compétences commun à l'OTAN et à l'Union européenne, la défense mutuelle restera l'apanage de l'OTAN. La reconnaissance de l'IESD par l'OTAN ne donnera pas réellement accès au partage des responsabilités en son sein tant que l'Union européenne n'assumera pas politiquement la défense mutuelle entre ses membres.

Mais si l'IESD devait aboutir à un véritable partage des responsabilités au sein de l'OTAN, les Etats-Unis pourraient se montrer encore plus prudents au sujet de l'extension de la couverture géographique de l'OTAN jusqu'aux frontières de la Russie. La Russie n'a pas réellement soulevé d'objection à une entrée des PECO dans l'U.E.O., alors qu'elle s'est toujours opposée à leur entrée dans l'OTAN, et de manière encore plus ferme pour les pays baltes.

La question est donc de savoir comment le développement de la nouvelle dimension de sécurité et de défense de la PESC assurera à tous ses membres, actuels et nouveaux, une même qualité de sécurité, tout en prenant en compte la diversité de leurs options. La PESC devrait avoir pour objectif d'atteindre le niveau d'engagement fixé par le traité de l'U.E.O. : gestion des crises et défense mutuelle collective. La différenciation éventuelle de la PESC ne devrait porter que sur les moyens de réaliser cet objectif, notamment par des coopérations renforcées, mais non sur l'objectif même.

F. La dimension parlementaire de l'élargissement

L'entrée progressive de douze pays candidats dans l'Union européenne au cours de la prochaine décennie pourrait poser la question du contrôle démocratique des politiques de l'Union dans des termes nouveaux en ce qui concerne son exercice par le Parlement européen et les parlements nationaux.

Si les cent cinq millions d'habitants des pays d'Europe centrale et orientale ont accédé récemment à une société démocratique s'exprimant à travers leurs parlements nationaux, ce n'est pas pour la laisser se dissoudre dans un grand ensemble, alors que leur tradition démocratique et parlementaire est encore fragile et doit être consolidée.

Ils ne sont pas sortis d'un système centralisé et uniformisateur pour entrer dans un autre ensemble centralisé et uniformisateur, même si ce dernier est respectueux des libertés et de la démocratie.

Le futur ensemble de 500 millions d'habitants ne sera viable que s'il parvient à réaliser la synthèse des diversités nationales et de l'intérêt général de l'Union. L'élargissement exige que l'Union réorganise profondément son mécanisme de subsidiarité et définisse ce qui doit être vraiment traité au niveau européen, pour éviter l'engorgement des institutions européennes et le raidissement des opinions nationales dans une Union à vingt-sept ou vingt-huit membres. Jusqu'à présent, ce principe de répartition des compétences a surtout servi à confier à la Communauté l'exercice de compétences partagées entre la Communauté et les Etats membres. Son champ d'application ne s'étend pas au champ de compétence exclusive de la Communauté européenne et les procédures de décision continuent d'exclure toute « exception de subsidiarité ». Elles laissent à chaque institution le soin d'examiner la subsidiarité à l'occasion de l'examen au fond des propositions d'actes communautaires. A l'avenir, les parlements nationaux devraient assumer un rôle éminent aux côtés du Parlement européen dans le contrôle de l'application d'une subsidiarité renouvelée.

De même, le développement de la PESC et d'une Europe de la défense, de caractère nécessairement intergouvernemental, devrait favoriser la participation des parlements nationaux à un processus de décision trop souvent marqué par un lourd déficit démocratique. Le recours à la force et le risque qu'elle implique pour les populations, aussi bien que les valeurs éthiques qu'elle met en cause, doivent s'appuyer sur une légitimité démocratique et donc sur l'intervention des parlements nationaux exprimant le consentement des citoyens.

Or il n'est pas certain que les procédures actuelles suffisent à assurer un plein exercice du contrôle démocratique des politiques de l'Union ni une synthèse tout à fait équilibrée des volontés nationales et de l'intérêt général communautaire. Le contrôle démocratique est exercé par le Parlement européen et par le biais de la responsabilité démocratique des Gouvernements devant leurs parlements nationaux. Les parlements nationaux peuvent aussi intervenir collectivement et directement dans le processus de décision de l'Union par l'intermédiaire de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Cet organe dispose d'une capacité d'influence en soumettant des contributions aux institutions de l'Union pour attirer leur attention sur les questions relatives aux activités législatives et aux droits fondamentaux. Mais ces contributions ne lient pas les parlements nationaux ni ne préjugent leur position. Le Traité d'Amsterdam a notamment reconnu à la COSAC la faculté d'appeler l'attention des institutions communautaires sur les questions de subsidiarité, mais cette procédure ne constitue probablement qu'une étape dans l'organisation du contrôle de la subsidiarité par les

parlements nationaux, et de son articulation éventuelle avec l'intervention du Parlement européen.

La dimension parlementaire de l'élargissement concerne aussi bien les parlements nationaux que le Parlement européen et ne devrait pas être négligée lors des prochaines réformes institutionnelles.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 2 décembre 1999, sous la présidence de M. Gérard Fuchs, vice-président, pour examiner le présent rapport d'information.

Le Rapporteur a indiqué, à titre liminaire, que le processus d'élargissement obligeait l'Union européenne et les pays candidats à trouver un équilibre entre trois exigences : l'effort considérable demandé aux pays candidats pour préparer leur intégration dans l'Union ; leur vif désir de voir fixer une date aussi proche que possible pour cette adhésion ; enfin, l'application effective de l'acquis communautaire, que l'Union européenne souhaite la plus complète au moment de l'adhésion, afin de limiter au maximum les dispositions transitoires. Il convient dès lors de conjurer le double risque d'un désenchantement des pays candidats si le processus d'élargissement traîne en longueur, et d'un choc en retour si celui-ci est prématuré.

Deux ans après le Conseil européen de Luxembourg, qui avait défini les principes de ce processus d'élargissement, le Conseil européen d'Helsinki est confronté à la nécessité de rassurer des pays candidats - inquiets d'un changement des priorités de l'Union, notamment après le conflit du Kosovo - sans pour autant renoncer aux critères que les candidats doivent satisfaire pour devenir un Etat membre à part entière. Dans cette perspective, la Commission européenne a proposé, dans un volumineux rapport remis au Conseil le 13 octobre, de prendre en compte les évolutions intervenues depuis Luxembourg et de tirer les leçons de l'expérience des premières négociations.

C'est pourquoi le Rapporteur, après avoir établi un bilan du processus d'élargissement au cours des deux dernières années, a exposé les propositions de la Commission européenne, avant de suggérer certaines clarifications.

Même si le plus difficile reste à faire, *le processus d'élargissement a progressé sensiblement depuis deux ans*. Ainsi, l'Union européenne a défini, lors du Conseil européen de Berlin, le montant de son assistance financière aux pays candidats pour la période 2000-2006 ; les dépenses liées à la préadhésion et à l'adhésion s'élèvent respectivement à 21,84 milliards et à 58,07 milliards d'euros et représentent un total de

79,91 milliards d'euros, soit 11,37 % de l'ensemble des crédits d'engagement prévus pour toute la période. L'Union a prévu de doubler les aides de préadhésion par rapport à la période antérieure, d'intégrer de nouveaux Etats membres à partir de 2002 et de maintenir l'étanchéité des nouvelles rubriques 7 (dépenses de préadhésion) et 8 (dépenses d'adhésion), dont les crédits ne peuvent être utilisés à d'autres fins.

En second lieu, les négociations avec les Etats de la première vague couvrent désormais plus de la moitié de l'acquis, puisqu'elles s'étendent à 22 chapitres sur 31, dont plusieurs ont pu être provisoirement clos. Avec les Etats de la deuxième vague, la phase collective de criblage de l'acquis est achevée.

Tous les candidats ont fait des efforts considérables d'adaptation, même si le degré d'avancement varie selon les pays. Dans ses rapports sur l'état d'avancement des pays candidats au regard des critères de Copenhague, la Commission note qu'ils satisfont tous au critère politique, à l'exception de la Turquie. Toutefois, demeurent préoccupants le traitement des minorités linguistiques en Lettonie et en Estonie, celui des minorités tziganes dans plusieurs pays, de même que le sort des cent mille enfants orphelins en Roumanie, ainsi que les phénomènes de corruption dans tous les pays. Elle souligne également que la lenteur de l'alignement législatif dans certains pays, comme la Pologne ou la République tchèque, n'est pas cohérente avec leur aspiration politique à une adhésion rapide à l'Union européenne.

De surcroît, le processus d'élargissement devra surmonter quatre obstacles.

L'Union européenne doit accomplir sa réforme institutionnelle avant l'élargissement. Faut-il se lancer dans une réforme profonde ou se concentrer, comme le souhaite le Gouvernement, sur les trois questions laissées en suspens par le traité d'Amsterdam ? Le Rapporteur s'est prononcé en faveur de cette seconde voie, tout en insistant sur la « repondération » des voix au sein du Conseil, qui lui paraît fondamentale.

Les négociations avec les Etats de la première vague n'ont pas encore abordé les chapitres les plus difficiles de l'acquis. Des difficultés sont apparues pour l'ouverture du chapitre sur l'énergie, en raison des exigences de l'Autriche demandant que les centrales nucléaires des pays candidats satisfassent aux plus hauts standards de sécurité possibles. Par ailleurs, l'analyse de la Commission sur des chapitres non encore ouverts montre tout le chemin qu'il reste à parcourir : aucun des pays candidats n'est encore très avancé dans la transposition de la législation

communautaire en matière d'environnement et n'affiche de progrès sensibles dans la réforme structurelle de l'agriculture.

Une autre difficulté provient du fait que tous les candidats craignent l'incidence de la politique de stabilisation des Balkans sur le processus d'élargissement. Ces craintes devraient être apaisées : d'une part, le principe d'étanchéité des crédits de préadhésion défini à Berlin au profit des Etats candidats leur garantit que l'effort communautaire en faveur des Balkans ne sera pas financé à leur détriment ; d'autre part, les perspectives d'adhésion des pays balkaniques sont à si long terme qu'elles ne peuvent ralentir les négociations en cours ni en retarder l'aboutissement. Comme l'a rappelé le Président de la Commission européenne, M. Romano Prodi, lors de son discours d'investiture devant le Parlement européen, il faut distinguer trois groupes : les pays pour lesquels l'adhésion est une perspective relativement proche, même si de longues périodes transitoires devront leur être accordées ; ceux pour lesquels l'adhésion constitue une perspective à long terme, en particulier les pays balkaniques, qui doivent se réconcilier définitivement entre pays voisins avant de pouvoir entrer dans l'Union ; enfin les pays pour lesquels il n'existe pas de perspective raisonnable d'adhésion, notamment la Russie et l'Ukraine, avec lesquels l'Union doit conclure des partenariats stratégiques.

Dernière incertitude, la Conférence européenne n'a pas encore trouvé sa place dans le processus d'élargissement, à la suite du refus de la Turquie d'y participer.

Abordant *les propositions de la Commission*, le Rapporteur a indiqué que plusieurs d'entre elles répondent en grande partie aux attentes des pays candidats :

– l'engagement de l'Union européenne de se tenir prête à décider d'un premier élargissement à partir de 2002 : la Commission recommande que la réforme institutionnelle préalable à l'élargissement entre en vigueur à cette date, pour que l'Union puisse être en mesure de décider à partir de 2002 l'adhésion des candidats qui rempliront tous les critères prévus ; ce calendrier suppose que la réforme institutionnelle soit achevée sous la présidence française, le calendrier de la ratification devant ensuite s'étendre sur près de deux ans ;

– l'ouverture des négociations d'adhésion avec les pays du deuxième groupe : compte tenu des évolutions positives constatées en Slovaquie, Lettonie et Lituanie et des impératifs géopolitiques de l'Europe au lendemain du conflit au Kosovo, la Commission propose d'abandonner la distinction des pays candidats en deux groupes et d'ouvrir les

négociations d'adhésion en 2000 avec les six candidats du deuxième groupe, à savoir Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Malte. Cependant l'ouverture des négociations avec la Bulgarie et la Roumanie serait soumise à des conditions supplémentaires : la Bulgarie devrait fixer, avant la fin de 1999, des dates acceptables pour la fermeture des unités 1 à 4 de la centrale nucléaire de Kozloduy et confirmer ses progrès dans le processus de réforme économique ; la Roumanie devrait lancer une réforme structurelle de ses centres de l'enfance avant la fin de 1999 et faire l'objet d'une évaluation supplémentaire de la situation économique, dans l'attente de l'application de mesures macro-économiques ;

– le sort de la Turquie : la Commission propose de reconnaître à ce pays un plein statut de candidat, mais de n'ouvrir les négociations que lorsque les critères politiques seront remplis. Les avantages attachés à l'octroi de ce statut de candidat, bien supérieurs à ceux de la stratégie précédente de rapprochement, comporteraient : la relance du dialogue politique ; l'association de la Turquie aux actions et positions communes prises au titre de la PESC ; le regroupement de toutes les aides financières dans un cadre unique ; la participation intégrale aux programmes et agences communautaires ; l'adoption d'un partenariat pour l'adhésion et le lancement d'un exercice de criblage de l'acquis communautaire ;

– l'admission de périodes de transition plus longues dans des domaines nécessitant des adaptations difficiles et des investissements lourds : les besoins en investissements structurels dans les seuls domaines de l'environnement et des transports sont évalués à 150–190 milliards d'euros, même en les bornant à une simple reprise de l'acquis communautaire ; or, une aide de préadhésion d'un montant de 7,3 milliards d'euros sera consacrée à ces deux domaines pendant la période 2000–2006. Les pays candidats se trouveraient donc confrontés à une difficulté de financement leur interdisant toute adhésion prochaine si la règle de la limitation des transitions n'était pas assouplie. La Commission propose de desserrer l'étau en distinguant les domaines liés à l'approfondissement du marché unique, où les périodes de transition devront être brèves, et les domaines de l'acquis exigeant des adaptations considérables et des dépenses importantes, où des régimes transitoires pourront être étendus sur une période déterminée, sous réserve que le rapprochement soit en cours grâce à l'exécution de programmes précis. Seraient notamment concernés l'environnement, l'énergie et les infrastructures ;

– la Commission propose par ailleurs deux mesures complémentaires relatives à la libéralisation des échanges agricoles avec les pays candidats et à l'abandon des mesures anti-dumping sur les

produits industriels originaires de ce pays. Elle suggère enfin le développement de stratégies spécifiques de préadhésion en faveur de Chypre et de Malte, par l'élaboration d'un partenariat pour l'adhésion et d'un programme national pour l'adoption de l'acquis dans chacun de ces pays.

En revanche, la Commission propose d'appliquer le principe de différenciation à l'ensemble des candidats, et d'introduire ainsi une plus grande rigueur dans la conduite des négociations : au lieu d'aborder le même nombre de chapitres avec tous les pays candidats, l'Union européenne évaluera l'état de préparation de chaque pays candidat avant d'entamer les négociations sur un chapitre donné. La substitution d'une approche par pays à une approche par chapitre devrait permettre de mieux respecter le principe de différenciation posé à Luxembourg, selon lequel chacun des pays candidats doit pouvoir avancer dans les négociations en fonction de ses efforts de préparation à l'adhésion. Cette nouvelle méthode de négociation s'appliquerait à l'ensemble des pays candidats, y compris à ceux de la première vague, qui ne pourront donc plus bénéficier du caractère protecteur de la méthode antérieure. Ainsi, les chapitres provisoirement clos seront rouverts dès le début de l'an 2000.

Présentant la troisième partie de son exposé, le Rapporteur a estimé que *les propositions de la Commission devraient être clarifiées sur plusieurs points.*

L'ouverture des négociations lui paraît trop conditionnelle à l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie : la Bulgarie est traitée plus sévèrement pour la fermeture des centrales nucléaires que la Lituanie, qui n'a pris aucun engagement pour la fermeture de l'unité 2 d'Ignalina, et que la Slovaquie, dont la décision de fermer deux tranches de Bohunice en 2006 et 2008 crée un retard par rapport à son engagement de 1994 de les fermer au moment de l'entrée en exploitation commerciale de la centrale de Mohovce, qui interviendra en 2000. Par ailleurs, les conditions économiques imposées à la Bulgarie et à la Roumanie paraissent superflues, dès lors que l'Union peut décider de retarder l'ouverture des chapitres appropriés si elle juge que les candidats ne sont pas prêts. De surcroît, la 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, a disparu des propositions de la Commission.

En second lieu, il est nécessaire que l'Union européenne adopte une vision plus large embrassant toutes les implications de la reconnaissance du statut de candidat à la Turquie. Les ambiguïtés de la position turque ne pourront être levées que lorsque l'Union européenne aura elle-même levé

les siennes. Les évolutions qui se sont produites récemment au sein de l'Union européenne devraient annoncer la fin des blocages financiers. Depuis Copenhague, l'Union européenne dispose d'un corps de doctrine sur l'élargissement qui lui permet de définir des conditions claires pour l'adhésion de l'ensemble des candidats, y compris la Turquie. Toutefois, la manière dont l'Union européenne envisage la candidature turque continue à susciter un malaise, parce qu'elle fait comme si cette candidature ne posait pas d'autres problèmes que pour les douze autres pays candidats et qu'elle s'est toujours refusée à aborder franchement et dans toute leur ampleur des questions telles que l'incidence de cette candidature sur la PESC, sur les institutions communautaires et sur les contours de l'Union européenne. Celle-ci ne peut éluder la question de savoir jusqu'où va l'Europe.

Les implications géopolitiques de la candidature turque sur la PESC justifient également un examen plus approfondi, s'agissant en particulier des conflits du Caucase et d'Asie centrale, ainsi que de la situation au Moyen-Orient. Le problème kurde n'est pas seulement un problème intérieur turc mais pourrait devenir une question de politique étrangère de l'Union avec une population disséminée dans cinq Etats de la région. La Turquie est militairement très impliquée dans les sanctions à l'égard de l'Irak et a noué une relation privilégiée avec Israël. Ce pays mène par ailleurs une politique nationale de contrôle du débit du Tigre et de l'Euphrate, par la construction de grands barrages, qui pourrait susciter à terme un futur conflit de l'eau avec la Syrie et l'Irak. Le Conseil européen devrait confier au Haut Représentant pour la PESC la mission de procéder à l'analyse géopolitique de la candidature de la Turquie.

Les implications institutionnelles de la candidature turque sur les mécanismes de décisions de l'Union, en particulier sur la pondération des voix du Conseil, ne devraient pas non plus être laissées de côté lors de la prochaine réforme institutionnelle. Selon les estimations, la Turquie devrait être en 2010 le pays le plus peuplé de l'Union européenne, avec une population de plus de 80 millions d'habitants, et disposerait d'un PIB ne représentant encore que la moitié de celui de la Grèce. L'Union européenne ne peut pas transiger sur les critères politiques sans menacer ses propres fondations ni créer un précédent qui ruinerait ensuite toute possibilité d'intégrer l'Europe du Sud-Est dans des conditions satisfaisantes. Si l'Union européenne envoie un signe politique majeur en sa direction, la Turquie doit également adresser à l'Union des signes positifs, notamment à l'égard de Chypre et de la Grèce, mais aussi sur les questions intérieures. Mais il demeure encore une attente, qui relève de l'entière liberté de la Turquie et dont la nature ne peut être assimilée à une condition d'adhésion. L'Europe ne s'autorise en aucune manière à donner des leçons à un grand pays à l'origine d'une haute civilisation comme la

Turquie, mais elle peut espérer l'accomplissement d'un grand acte symbolique exprimant la participation de la Turquie aux valeurs communes européennes : la reconnaissance du génocide arménien.

- L'avenir de la Conférence européenne dépend, selon certains Etats membres, de son extension à des pays susceptibles d'adhérer ultérieurement à l'Union. La France juge cette extension prématurée et souhaite que la Conférence européenne devienne le lieu de discussions informelles entre l'Union européenne et les pays candidats, y compris la Turquie, sur la réforme institutionnelle, la politique de défense européenne et tout thème d'intérêt commun. Cette instance serait le cadre approprié pour répondre à une demande des pays candidats et examiner ensemble des sujets qui ne peuvent être abordés dans les négociations d'adhésion.

- Par ailleurs, de nombreuses incertitudes pèsent sur les conditions de concurrence et de financement de l'élargissement. La libéralisation des échanges agricoles entre l'Union européenne et les PECO, que le Conseil a autorisé la Commission à négocier dans le cadre des accords européens, permettrait de corriger quelque peu leur caractère asymétrique grâce à des ouvertures réciproques et de redonner des marges de manœuvre à l'Union européenne tant dans le cadre de l'accord de Marrakech que de l'ouverture des prochaines négociations commerciales multilatérales, et elle préparerait les deux parties à la mise en œuvre du marché unique agricole au moment de l'adhésion. Toutefois, cette négociation avec les PECO ne pourra réussir que si elle ne suit pas une approche globale et se déroule conformément au mandat défini par le Conseil : les concessions doivent être envisagées produit par produit, sur une base équilibrée et réciproque, en tenant compte du volume du commerce est/ouest, de la sensibilité particulière des produits agricoles, ainsi que des règles de la PAC et de la politique agricole des pays associés.

L'abandon des procédures anti-dumping à l'encontre des produits industriels serait prématuré, alors que certains pays candidats ont des difficultés à élaborer ou à mettre en œuvre une stratégie de reconversion de secteurs industriels anciens. On peut se demander par ailleurs si la pratique d'une entreprise de transports allemande, qui fait rouler ses 8 000 camions à travers l'Europe en les suivant par satellite et qui emploie 4 000 conducteurs bulgares, rémunérés en Bulgarie à des tarifs inférieurs de moitié aux salaires européens, restera un cas d'espèce ou préfigure la généralisation d'un modèle de concurrence déséquilibré.

Les conditions de concurrence et de financement dans les secteurs à investissements lourds soumis à d'éventuels régimes transitoires sont indéterminées et la clarification des périodes de transition proposée par la

Commission risque de placer l'Union devant l'alternative suivante : soit s'exposer à de longues périodes de transition risquant de fausser la concurrence sur un marché unique élargi, soit renforcer son aide au financement des investissements lourds dans les pays candidats, avec un réexamen à terme, si nécessaire, du plafond des ressources propres, fixé à 1,27 % du PNB communautaire. Enfin, il convient de veiller à la mise en œuvre des décisions récentes sur la nécessaire réorientation du programme *Phare* vers la politique sociale.

- La nouvelle dimension de sécurité et de défense de la PESC, après les décisions du Conseil européen de Cologne, appellent une clarification sur le contenu même des engagements qui seront pris par les pays candidats dans le domaine de la PESC, en particulier au regard de la défense commune de l'Union européenne, de la garantie d'assistance mutuelle de l'UEO et du développement de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) au sein de l'OTAN. La question est de savoir comment le développement de la nouvelle dimension de sécurité et de défense assurera à tous ses membres, actuels et nouveaux, une même qualité de sécurité, tout en prenant en compte la diversité de leurs options.

- Enfin, le futur ensemble de 500 millions d'habitants ne sera viable que s'il parvient à réaliser la synthèse des diversités nationales et de l'intérêt général de l'Union. L'élargissement exige que l'Union réorganise profondément son dispositif de subsidiarité et définisse ce qui doit être vraiment traité au niveau européen ; il comporte une dimension parlementaire, qui concerne aussi bien les parlements nationaux que le Parlement européen et ne devrait pas être négligée lors des prochaines réformes institutionnelles.

Le Rapporteur a donc proposé à la Délégation d'adopter des conclusions reprenant ses principales observations.

M. Gérard Fuchs, qui a salué la clarté et la densité de l'exposé du Rapporteur, a estimé que l'on devrait avoir le courage politique de dire jusqu'où l'Union européenne avait vocation à s'élargir. M. Romano Prodi a eu raison de souligner que la Russie et l'Ukraine se situaient dans un autre jeu, nécessitant la définition de relations spécifiques ; c'est la première déclaration d'un responsable politique sur ce sujet, mais elle est encore imprécise, notamment vis-à-vis d'autres Etats issus de l'Union soviétique. La Turquie appartient déjà à un certain nombre d'instances telles que l'OTAN et l'UEO, mais son adhésion à l'Union européenne aurait des conséquences lourdes sur la nature de l'Union, en constituant notamment un premier pas vers le Caucase. On ne pourra non plus rester indéfiniment dans l'ambiguïté s'agissant de l'adhésion de Chypre, pour

laquelle les négociations devront aborder la difficulté principale, à savoir celle de la division de l'île.

La réforme des institutions est la clé de la construction européenne. Elle déterminera la nature que les Européens veulent lui donner : simple zone de libre échange ou, au contraire, entité politique permettant d'agir dans les domaines où les Etats pris isolément ne le peuvent plus ou agissent avec moins d'efficacité. Etre favorable à cette seconde voie implique de réformer les institutions avant l'élargissement. Parmi les points laissés en suspens à Amsterdam, l'extension du vote à la majorité qualifiée paraît plus importante que la repondération des voix. Liées à la réforme des institutions, les avancées récentes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune devraient, par ailleurs, être prises en compte. S'agissant de l'élargissement, la nouvelle approche proposée par la Commission européenne, consistant à réunifier les deux groupes d'Etats candidats et à adopter à leur égard un traitement différencié, lui paraît constituer une méthode satisfaisante.

M. François Loncle a déclaré partager les conclusions du rapporteur, en particulier celles relatives à la réforme institutionnelle, la sécurité nucléaire, et la question agricole. La nouvelle méthode proposée par la Commission européenne permettra de mieux prendre en compte la situation de la Lituanie et de la Lettonie, qui avaient été curieusement écartées de la première vague d'élargissement, celle de la Slovaquie, mise à l'écart en raison de sa situation politique passée, et celle de la Roumanie et de la Bulgarie, qui en dépit de leurs difficultés spécifiques, ne doivent pas être placées à part.

En revanche, il a exprimé de vives réserves à l'égard des propositions de la Commission relative à la candidature de la Turquie. Comme le souligne le rapport de M. Jean-Bernard Raimond, cette candidature soulève des questions complexes et mérite un examen approfondi. Contestable d'un point de vue géographique, la candidature de la Turquie, constamment soutenue par l'Exécutif, comporte un risque de dénaturation de l'Europe, indépendamment des conditions politiques, qui sont loin d'être réunies. Quand l'Espagne, le Portugal, et la Grèce n'étaient pas encore des démocraties, ils n'avaient pas le statut de candidats à l'Union en dépit de leur nature incontestablement européenne. Il n'y a donc pas lieu, à l'égard de la Turquie, de brûler les étapes, même si l'Union européenne subit des pressions exercées en ce sens par les Etats-Unis. M. François Loncle a donc suggéré à la Délégation, qui l'a suivi, de faire apparaître dans les conclusions la distinction, au regard du processus d'élargissement, entre le statut de candidat de la Turquie et l'ouverture des négociations avec les autres pays.

M. François Guillaume s'est interrogé sur la logique des propositions de la Commission, ainsi que sur les critères qui la conduisent à proposer de donner à la Turquie le statut de candidat : pourquoi ne pas accepter la candidature du Maroc, le détroit de Gibraltar n'étant guère plus large que le Bosphore ? Il a également contesté le classement actuel dans le deuxième groupe de pays tels que la Slovaquie – aujourd'hui mieux placée que des pays du premier groupe – et la Roumanie, dont les liens culturels et politiques avec la France sont très forts et dont le régime démocratique doit être conforté. Par ailleurs, Chypre ne pourra entrer dans l'Union si l'île reste divisée.

Pour lui, les projets de l'Union européenne sont marqués par la contradiction : elle s'engage dans une réforme institutionnelle limitée, tout en voulant approfondir l'intégration dans les domaines de la politique étrangère, de la défense et de la monnaie, et en lançant un vaste processus d'élargissement ! Enfin, en matière agricole, les producteurs européens sont soumis à des exigences sanitaires et à des contraintes qui ne s'imposent pas aux importations provenant des pays candidats.

Se déclarant très attachée au maintien du plafond des ressources propres de l'Union, fixé à 1,27 % du PNB communautaire, **Mme Nicole Catala** a exprimé sa perplexité devant les taux de croissance que connaîtraient les pays d'Europe centrale et orientale ces prochaines années, et relevé les différences de prévisions entre les experts. La situation pourrait donc être fort différente de ce que l'on envisage, alors qu'il importe de trouver un équilibre entre l'effort que pourront fournir ces pays et l'aide que pourra leur apporter l'Union européenne. Il sera fort difficile d'éviter les distorsions de concurrence liées à l'existence de normes sociales différentes, comme l'illustre l'exemple, cité par le rapporteur, de cette société de transport allemande faisant appel à des chauffeurs bulgares. Il lui paraît enfin indispensable que l'Assemblée nationale débattenne en séance publique de la réforme institutionnelle, notamment des trois points laissés en suspens par le Traité d'Amsterdam, avant que la France ne formule sa position officielle.

M. Joseph Parrenin, jugeant insuffisante l'approche géographique et comptable de l'élargissement, a insisté sur la portée des exigences sociales, environnementales et sanitaires.

Partageant les réserves exprimées à l'égard de la Turquie, **M. Maurice Ligot** a estimé que l'Europe, confrontée à plusieurs défis, s'engageait dans une sorte de fuite en avant, alors qu'elle devrait s'en tenir à des critères reposant sur les valeurs communes et sur des considérations géopolitiques. Cette approche fut respectée lors de l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. L'ampleur des

chantiers inachevés, qu'il s'agisse de la réforme des institutions, de la mise en place de la monnaie commune, de la défense ou de la politique extérieure, devrait conduire à une clarification des intentions de l'Union européenne. La Délégation devrait affirmer son opposition à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne – même si les gouvernements français ont constamment soutenu la solution inverse – et proposer de définir avec ce pays un autre cadre de relations.

M. Daniel Paul, ayant souligné l'opposition de tous les intervenants à la position de l'Exécutif à l'égard de la Turquie, a fait siennes les analyses qu'ils ont présentées, tant sur les valeurs communes et les autres critères, que sur le rôle joué par la Turquie comme tête de pont d'une puissance ayant des intérêts opposés à ceux de l'Union européenne. Il a estimé préférable de définir une coopération plus étroite entre l'Union européenne et les pays voisins, y compris avec la Turquie, dont il faut favoriser l'évolution vers la démocratie.

En réponse aux intervenants, **le Rapporteur** a indiqué qu'il partageait les positions des précédents orateurs à l'égard de la candidature de la Turquie. Soulever la question de la reconnaissance du génocide arménien par la Turquie permettrait d'aborder tous problèmes posés sa candidature à l'Union européenne. S'interrogeant sur les raisons pour lesquelles la Turquie refusait de reconnaître le génocide des arméniens en 1915, il a regretté que le Gouvernement n'ait pas inscrit à l'ordre du jour du Sénat la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, selon laquelle la République reconnaît ce génocide.

Abordant l'examen des conclusions du Rapporteur, la Délégation a modifié le premier paragraphe à la demande de **M. François Loncle** et de **M. Gérard Fuchs**, avant de supprimer le second *considérant* relatif à la Turquie et de modifier le point 3, consacré à l'attitude de l'Union européenne à l'égard de la candidature de ce pays. **M. Daniel Paul**, auquel s'est associé **M. Jacques Myard**, a estimé nécessaire d'ajouter une référence aux valeurs communes aux Etats membres de l'Union, tandis que **MM. François Loncle** et **Maurice Ligot** ont exprimé leur opposition à la mention de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, seule devant être évoquée selon eux la candidature de ce pays. M. Maurice Ligot a en outre fait état des réserves que lui inspirait la formulation employée pour les relations avec l'Ukraine. La Délégation a adopté ce point dans une rédaction modifiée tenant compte de l'ensemble de ces observations.

Au point 4, relatif à la reconnaissance du génocide arménien par la Turquie, **MM. Jacques Myard** et **François Guillaume**, tout en reconnaissant la portée qu'il revêt, ont estimé inopportun de l'évoquer

dans un texte sur l'élargissement de l'Union européenne. Après que **MM. François Loncle, Joseph Parrenin et Gabriel Montcharmont** se furent au contraire déclarés favorables à ce paragraphe, la Délégation l'a adopté.

Au point 7, relatif aux échanges agricoles, et dans lequel la Délégation demande une approche produit par produit, la Délégation a adopté un amendement de **M. François Guillaume** ajoutant les exigences en matière de sécurité alimentaire. Au point 8, relatif à la nécessité de maintenir les procédures anti-dumping, compte tenu du retard pris par certains pays candidats pour reconverter leurs anciens secteurs industriels, la Délégation a adopté un amendement de **M. Daniel Paul** justifiant le maintien de ces procédures par le retard pris par ces pays pour rattraper les normes sociales européennes.

La Délégation a adopté sans modification le point 9, relatif à la participation des pays candidats à la politique de sécurité et de défense, malgré l'intervention de **M. Jacques Myard** et de **Mme Nicole Catala**, qui ont souhaité restreindre la participation de ces pays à la seule politique de sécurité commune. **M. François Guillaume** a exprimé quant à lui sa préférence pour une défense en commun.

Elle a pris la même décision au point 10, relatif à la subsidiarité, malgré une observation de **Mme Nicole Catala** suggérant que l'on insiste sur la nécessité de définir et de mettre en œuvre la subsidiarité, le texte du Rapporteur proposant quant à lui de rappeler que l'élargissement imposera à l'Union européenne de réorganiser son mécanisme de subsidiarité pour éviter une centralisation excessive.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions du rapport dont on trouvera le texte ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les rapports présentés par la Commission, le 13 octobre 1999, sur l'évolution d'ensemble et les progrès différenciés réalisés par chacun des pays candidats à l'Union européenne, concernant la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie, ainsi que ses recommandations en vue de l'examen du processus d'élargissement par le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999,

Considérant que les recommandations de la Commission prennent en compte les évolutions intervenues depuis les décisions prises par le Conseil européen de Luxembourg et tirent les leçons de l'expérience des premières négociations, mais qu'elles nécessitent certains éclaircissements ;

1. Approuve, d'une part, le principe d'un engagement de l'Union européenne en vue d'accomplir la réforme institutionnelle nécessaire à l'élargissement et d'être ainsi prête à décider d'une première adhésion à partir de 2002, et, d'autre part, l'application du principe de différenciation à l'ensemble des pays candidats dans la conduite des négociations ;

2. Approuve l'ouverture des négociations avec les pays candidats du deuxième groupe, mais observe que les deux autres pays candidats détenteurs de centrales nucléaires non adaptables ne sont pas soumis au même degré d'exigence que la Bulgarie, que les conditions économiques imposées à la Bulgarie et à la Roumanie sont superflues dès lors que l'Union européenne pourra décider de retarder l'ouverture des chapitres à négocier en cas d'impréparation des candidats, et que leur situation justifie le

maintien d'une enveloppe financière supplémentaire au titre du rattrapage ;

3. Considère que l'examen de la reconnaissance du statut de candidat à la Turquie devrait conduire le Conseil européen d'Helsinki à examiner l'incidence de cette candidature sur les futurs contours de l'Union européenne et à réaffirmer les valeurs communes qui la fondent ;

4. Déclare que la reconnaissance du génocide arménien par la Turquie constituerait un acte symbolique de la plus haute portée politique pour exprimer la participation de ce pays aux valeurs communes européennes ;

5. Estime que la Conférence européenne pourrait être le cadre de discussions informelles avec tous les pays candidats sur la réforme institutionnelle de l'Union européenne et les questions de sécurité et de défense communes, avant son ouverture à des pays susceptibles d'être candidats ultérieurement à l'Union européenne ;

6. S'interroge sur la capacité de financement des pays candidats dans des domaines à investissements lourds justifiant des périodes de transition plus longues, après l'adhésion, et sur la nécessité de renforcer l'aide de l'Union pour éviter que des régimes transitoires trop longs ne faussent la concurrence sur le marché unique élargi ;

7. Rappelle que la libéralisation des échanges agricoles avec les pays candidats doit, conformément au mandat de négociation du volet commercial des accords européens défini par le Conseil, suivre une approche produit par produit avec une liste clairement délimitée de produits identifiés par les Etats membres, pour ne pas dériver vers une approche globale totalement inacceptable, et qu'elle doit également prendre en compte les exigences de sécurité sanitaire des produits alimentaires ;

8. Estime que l'abandon des procédures anti-dumping à l'encontre des produits industriels des pays candidats serait prématuré, compte tenu du retard pris par certains d'entre eux dans l'élaboration ou la mise en œuvre de stratégies de reconversion de secteurs industriels anciens et dans le rattrapage des normes sociales européennes ;

9. Souhaite que la nouvelle dimension de sécurité et de défense de la PESC assure à tous les membres actuels et futurs de l'Union européenne une même qualité de sécurité, tout en prenant en compte la diversité de leurs options, et que, dans le cadre d'une politique de défense commune, elle offre aux pays candidats la perspective d'une participation à la gestion des crises et, dans une étape ultérieure, à la défense mutuelle collective ;

10. Souligne que l'élargissement imposera à l'Union européenne une réorganisation profonde de son mécanisme de subsidiarité, pour éviter l'évolution d'un ensemble de cinq cent millions d'habitants vers une centralisation et une uniformisation excessives, et qu'il impliquera, lors de réformes institutionnelles ultérieures, la redéfinition du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux.

ANNEXES

Annexe 1 :
**Extraits des conclusions du Conseil européen sur l'élargissement
de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale,
à Chypre, à Malte et à la Turquie⁽¹⁰⁾**

1. Cardiff, 15 et 16 juin 1998

62. Notant que le Conseil européen de Luxembourg a procédé à l'évaluation des candidatures évoquées dans l'Agenda 2000 et a pris les décisions nécessaires pour lancer l'ensemble du processus d'élargissement, le Conseil européen se félicite des progrès substantiels accomplis depuis le Conseil européen de Luxembourg dans la préparation de l'élargissement.

63. La priorité de l'Union est de maintenir, pour les pays visés dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg, le processus d'élargissement, à l'intérieur duquel ils pourront faire avancer leur candidature et réaliser des progrès en vue d'assumer les obligations inhérentes à l'adhésion, y compris les critères de Copenhague. **Chacun de ces pays candidats sera jugé selon les mêmes critères et sa candidature évoluera à son propre rythme, en fonction de son degré de préparation. Beaucoup dépendra des efforts consentis par les pays candidats eux-mêmes pour respecter les critères.** Tous ces pays tireront profit du renforcement de leurs relations avec l'Union européenne, notamment par le biais du dialogue politique et de stratégies adaptées en vue de les aider à se préparer à l'adhésion.

64. Le Conseil européen se félicite que la Commission ait confirmé qu'elle présenterait, à la fin de 1998, ses premiers rapports périodiques sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion. Pour ce qui concerne la Turquie, les rapports seront fondés sur l'article 28 de l'accord d'association et sur les conclusions du Conseil européen de Luxembourg.

65. Le Conseil européen se félicite du lancement du **processus d'adhésion** à Bruxelles, le 30 mars. Il s'agit d'un processus **évolutif et inclusif**. Une réunion utile s'est encore tenue les 28 et 29 mai entre les ministres de la justice et des affaires intérieures des quinze Etats membres de l'Union européenne et leurs homologues des dix Etats candidats d'Europe centrale et orientale et de Chypre. De nouvelles réunions ministérielles auront lieu selon les besoins.

66. Le Conseil européen encourage la Commission à fournir rapidement l'assistance prévue dans le cadre du partenariat pour l'adhésion. L'aide de préadhésion sera substantiellement accrue. A cet égard, le Conseil européen approuve en termes généraux le cadre législatif proposé par la Commission et invite le Conseil à poursuivre ses travaux. Les priorités relatives aux projets financés par ces instruments devraient refléter celles qui ont été fixées dans les partenariats pour l'adhésion en matière d'agriculture, d'environnement et de transports. Il sera essentiel d'assurer une réelle coordination entre ces instruments et le programme PHARE, ainsi qu'avec les opérations financées par la BEI, la BERD et les autres institutions financières internationales. Le Conseil européen note que la base du financement pour les pays faisant partie du processus d'élargissement a été définie à Luxembourg.

⁽¹⁰⁾ Les extraits des conclusions du Conseil européen, avant la réunion de Cardiff, figurent en annexe des rapports d'information de M. Henri Nallet (n° 425) du 6 novembre 1997 [de Copenhague à Amsterdam] et de M. Jean-Bernard Raimond (n° 769) du 6 mars 1998 [Luxembourg].

67. A la suite de l'ouverture des négociations d'adhésion, le 31 mars 1998, avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie, le Conseil européen note que sept chapitres ont déjà fait l'objet de l'examen analytique. Il se félicite aussi que l'examen analytique de l'acquis ait également été entamé avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie.

68. Le Conseil européen se félicite par ailleurs que la Commission ait présenté, le 4 mars 1998, une communication destinée à appliquer la stratégie européenne en vue de préparer la **Turquie** à l'adhésion. Il est d'accord pour estimer que, pris dans son ensemble, ce document fournit une bonne base pour développer et faire évoluer les relations entre l'Union européenne et la Turquie. Le Conseil invite la Commission à appliquer cette stratégie, et à présenter les propositions qui se révéleraient nécessaires à sa mise en œuvre effective. Cette stratégie pourra être enrichie au fil du temps et prendre en compte les idées de la Turquie. Le Conseil européen invite en outre la présidence de l'Union européenne et la Commission, ainsi que les autorités turques compétentes, à œuvrer en vue d'harmoniser la législation et les pratiques turques avec l'acquis et il demande à la Commission de rendre compte, lors d'un prochain Conseil d'association, des progrès réalisés. Rappelant que la stratégie européenne nécessite un soutien financier, le Conseil européen prend acte de l'intention de la Commission de réfléchir aux moyens d'étayer la mise en œuvre de la stratégie européenne et de présenter des propositions appropriées à cet effet.

69. Le Conseil européen se félicite de la tenue à Londres, le 12 mars 1998, de la première réunion de la Conférence européenne, ainsi que de ses conclusions. Les principes régissant la participation à cette conférence et la liste des participants initiaux avaient été arrêtés lors du Conseil européen de Luxembourg.

2. Vienne, 12 et 13 décembre 1998

58. Le Conseil européen a procédé à une discussion approfondie de tous les aspects du processus d'élargissement. Il se félicite que le processus global d'élargissement mis en chantier à Luxembourg ait bien progressé. Le Conseil européen se réjouit de la présentation par la Commission, conformément aux conclusions qu'il a adoptées à Luxembourg et à Cardiff, de son premier rapport périodique sur les progrès réalisés et approuve les conclusions du Conseil du 7 décembre 1998 relatives à l'élargissement de l'Union européenne, qui sont jointes en annexe. Le Conseil européen souligne que chaque pays continuera d'être apprécié selon ses propres mérites. Il invite la Commission à présenter, pour le Conseil européen d'Helsinki, un nouveau rapport sur les progrès qui auront été réalisés.

59. Le Conseil européen note avec satisfaction que, dans les six conférences d'adhésion menées respectivement avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie, les négociations sur le fond ont maintenant été entamées et ont débouché sur les premiers résultats concrets. Le Conseil européen exhorte le Conseil, la Commission et les pays candidats à poursuivre sur leur lancée afin d'intensifier les négociations au cours du premier semestre de 1999.

60. Le Conseil européen se félicite également des progrès accomplis dans la préparation des négociations d'adhésion avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie, progrès que décrit la Commission dans ses rapports. Il note que le fait de passer, au début de l'année prochaine, de la phase multilatérale à la phase bilatérale de l'examen analytique de l'acquis imprimera un nouvel élan au processus et dynamisera ainsi la préparation des négociations.

61. Le Conseil européen **se félicite de la décision de Malte de réactiver sa candidature à l'adhésion** à l'Union européenne et il prend acte de l'intention de la Commission de soumettre, au début de l'année prochaine, une mise à jour de son avis favorable de 1993.

62. Le Conseil européen rappelle la volonté de l'Union de continuer à fournir une aide de préadhésion tout au long du processus. Il salue l'accord politique général, dans les termes du rapport du Conseil sur l'Agenda 2000, qui a pu être dégagé sur les instruments de préadhésion, mais qui doit être confirmé dans le cadre d'un accord global sur l'Agenda 2000.

63. Le Conseil européen souligne la grande importance qu'il attache à la poursuite du développement des relations entre l'Union européenne et la Turquie et de la stratégie européenne visant à préparer la Turquie à l'adhésion. A cet égard, il reconnaît le rôle essentiel que doit jouer la poursuite de la stratégie européenne, conformément aux conclusions qui ont été adoptées à Luxembourg et à Cardiff.

64. Le Conseil européen a pris acte des travaux de la Conférence européenne, qui est une enceinte de consultation politique sur les questions d'intérêt général pour les participants. Une réunion se tiendra en 1999 au niveau des ministres des Affaires étrangères.

65. **Le Conseil européen étudiera à Helsinki le futur rôle de la Conférence européenne, ainsi que sa composition**, sur la base d'un rapport que le Conseil est invité à lui soumettre sur les travaux de la conférence et des autres enceintes qui débattent des mêmes sujets. Entre-temps, il a confirmé l'invitation lancée à la Suisse de participer à la conférence en tant que « membre désigné ».

**Conclusions du Conseil sur l'élargissement de l'Union européenne
(Conseil « Affaires générales », 7 décembre 1998),
annexées aux conclusions du Conseil européen de Vienne**

Le Conseil se félicite des premiers rapports réguliers que la Commission présente sur la base des conclusions des Conseils européens de Luxembourg et de Cardiff. Le Conseil note que l'analyse de la Commission se fonde sur les mêmes critères objectifs d'adhésion que ceux définis par les Conseils européens de Copenhague et de Madrid et utilisés par la Commission dans les avis qu'elle a remis en juillet 1997 ; il estime que la méthodologie de la Commission a permis une analyse objective, équilibrée et équitable de l'état d'avancement des progrès.

Le Conseil se félicite des progrès substantiels accomplis par les pays candidats dans leur préparation à l'adhésion et les encourage à poursuivre leurs efforts tout au long du processus d'adhésion. Il a noté que, si les progrès dans l'adoption de l'acquis communautaire varient considérablement d'un pays et d'un secteur à l'autre, la différence entre ceux avec lesquels les négociations ont été entamées et les autres candidats s'est généralement réduite. Il a également noté les points de vue de la Commission sur les progrès variables accomplis par un certain nombre de pays, y compris par ceux avec lesquels les négociations ont commencé, en vue de satisfaire aux critères de Copenhague.

Le Conseil a noté les progrès particuliers accomplis par la Lettonie et la Lituanie ainsi que la nouvelle situation en Slovaquie à la suite des élections qui sont de bon augure pour son intégration dans les structures européennes. Il a également noté les progrès accomplis par la Bulgarie et les efforts de réforme consentis par la Roumanie. Il a encouragé tous les candidats à intensifier leurs préparatifs à l'adhésion.

L'analyse de la Commission en ce qui concerne la Turquie est généralement partagée par le Conseil, qui a noté la nécessité pour la Turquie d'accomplir des efforts particuliers pour garantir le respect de l'Etat de droit dans une société démocratique conformément aux critères de Copenhague et aux conclusions pertinentes des Conseils européens ; il a également souligné l'importance de développer davantage les relations avec ce pays sur une base saine et évolutive. Dans ce contexte, le Conseil réaffirme l'importance de la stratégie européenne pour la Turquie. Le Conseil a rappelé la grande importance qu'il attache au traitement des minorités, un domaine qui requiert une attention permanente. Le Conseil souligne la nécessité d'accélérer le rythme du rapprochement des législations et de garantir que ce processus soit accompagné par la mise en place d'une capacité de mise en œuvre adéquate. La seule transposition de l'acquis ne suffit pas, mais elle doit être suivie par une application effective. La mise en place d'une capacité administrative et judiciaire est donc un aspect primordial de la préparation à l'adhésion, comme l'existence de structures et institutions crédibles et opérationnelles est une condition préalable impérative de l'adhésion future.

Le Conseil a souligné la nécessité d'accorder une attention particulière, préalablement à l'adhésion, à une application effective de tous les éléments du marché unique, y compris la mise en place d'un système opérationnel de contrôle des aides d'Etat. Les politiques visant à encourager la convergence économique et sociale doivent être poursuivies.

Parmi les autres secteurs qui requièrent une attention particulière, on peut citer l'environnement, le secteur nucléaire, la justice et les affaires intérieures.

Dans ce contexte, le Conseil a rappelé l'importance primordiale d'une stratégie de préadhésion renforcée pour les pays d'Europe centrale et orientale et de la stratégie de préadhésion particulière pour Chypre. Le Conseil a également réaffirmé le rôle que doivent jouer les organes de l'Accord d'association pour ce qui est de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis.

Le Conseil a encouragé la Commission à rester particulièrement attentive à l'aide qu'elle peut apporter aux candidats avec lesquels les négociations n'ont pas encore été ouvertes, à intensifier leurs préparatifs à l'adhésion ; il a encouragé ces candidats à utiliser pleinement le mécanisme de rattrapage. Il s'est déclaré satisfait de ce que les partenariats pour l'adhésion aient déjà permis aux pays candidats d'Europe centrale et orientale et à l'Union de cibler leurs efforts sur les priorités et de les moduler en fonction des ressources disponibles. Cette approche sera renforcée par l'existence de deux nouveaux instruments de préadhésion à partir de l'an 2000 et ne fera qu'accroître la nécessité d'un lien clair entre les ressources et les priorités.

Le Conseil s'est félicité de l'extension du mandat du Bureau d'information sur l'assistance technique (TAIEX), qui couvre désormais l'ensemble de l'acquis. Le Conseil a noté avec satisfaction que la Conférence européenne, décidée à Luxembourg, s'est révélée, au cours de ses deux premières réunions, un forum multilatéral utile dans le cadre du processus d'élargissement.

Le Conseil a noté l'intention de la Commission de présenter, au début de l'année prochaine, une mise à jour de l'avis favorable qu'elle avait rendu en 1993 sur la demande d'adhésion de Malte pour que le Conseil puisse y donner la suite qui convient. Le Conseil a, d'une manière générale, approuvé le rapport de la Commission, y compris l'analyse du document de synthèse.

Le Conseil a noté l'intention de la Commission de proposer l'ouverture de négociations avec la Lettonie avant la fin de 1999, si le rythme du changement est maintenu.

Il a également pris acte du point de vue de la Commission selon lequel les progrès importants accomplis par la Lituanie devraient permettre à la Commission de proposer l'ouverture de négociations si les décisions récentes résistent à l'épreuve de la pratique.

En outre, il a pris note du point de vue de la Commission selon lequel la nouvelle situation en Slovaquie après les élections permet d'envisager l'ouverture de négociations à condition que soit confirmé le fonctionnement régulier, stable et démocratique de ses institutions.

Le Conseil s'est félicité de l'intention de la Commission de lui présenter l'année prochaine d'autres rapports faisant le point de la situation. Toutefois, à ce stade, le Conseil n'a fait au Conseil européen aucune recommandation visant à étendre les négociations d'adhésion.

3. Berlin, 24 et 25 mars 1999

A. Présentation des perspectives financières dans le cadre de l'élargissement

Perspectives financières pour l'Union européenne-15 (tableau A)

Dépenses de préadhésion

11. Les dépenses relatives aux trois instruments de préadhésion (PHARE, l'instrument agricole et l'instrument structurel) devraient être inscrites dans des sous-rubriques distinctes à l'intérieur d'une nouvelle rubrique 7 des perspectives financières. Le plafond annuel pour les trois sous-rubriques devrait demeurer à un niveau constant au cours de la période concernée et ne pas dépasser :

Rubrique 7 (instruments de préadhésion)							
<i>(millions d'euros – prix de 1999)</i>							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Instruments de préadhésion	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
PHARE	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
Instrument agricole	520	520	520	520	520	520	520
Instrument structurel	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040

9. Le Conseil européen constate qu'il existe un accord politique sur les textes législatifs des trois règlements figurant dans le document 6886/99 et invite le Conseil à les adopter dès que possible après réception des avis du Parlement européen.

Dépenses liées aux adhésions

10. Dans les perspectives financières pour l'Union européenne-15 (tableau A), un montant "disponible pour les adhésions" devrait être réservé sous le plafond des ressources propres de 2002 à 2006 en tant que montant maximal des crédits de paiement pour couvrir les dépenses résultant

des nouvelles adhésions au cours de la période. Les crédits de paiement disponibles pour les adhésions ne devraient pas dépasser les montants suivants :

Montant disponible pour les adhésions (crédits pour paiements)					
<i>(millions d'euros - prix de 1999)</i>					
	2002	2003	2004	2005	2006
Crédits pour paiements	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Agriculture	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Autres dépenses	2 540	4 680	6 640	8 510	10 820

Cadre financier pour l'Union européenne-21 (tableau B)

11. Un cadre financier indicatif pour l'Union européenne-21 tel que figurant dans le tableau B ci-joint devrait accompagner les perspectives financières. Il devrait inclure les ressources propres additionnelles résultant de l'adhésion de six nouveaux Etats membres et indiquer dans une nouvelle rubrique 8 (élargissement) le coût total de l'élargissement pour chacune des années 2002 à 2006, exprimé en montants maximaux des crédits d'engagement pour l'agriculture, les actions structurelles, les politiques internes et l'administration, selon le schéma suivant :

Rubrique 8 (élargissement) (crédits pour engagements)					
<i>(millions d'euros - prix de 1999)</i>					
	2002	2003	2004	2005	2006
Rubrique 8 (élargissement)	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Agriculture	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Actions structurelles	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Politiques internes	730	760	790	820	850
Administration	370	410	450	450	450

Délimitation des dépenses liées aux adhésions et des dépenses de préadhésion

12. Le Conseil européen réaffirme l'exigence énoncée dans les conclusions du Conseil européen de Cardiff selon laquelle une distinction claire doit être faite dans la présentation et la mise en œuvre du futur cadre financier entre les dépenses se rapportant à l'Union dans sa composition actuelle et celles réservées aux futurs pays adhérents, y compris après l'élargissement. Le nouvel accord interinstitutionnel doit dûment prendre en compte cette exigence comme suit.

13. Les dépenses prévues pour l'Union européenne-15 (rubriques 1 à 6) ne peuvent à aucun moment être utilisées pour l'aide de préadhésion (rubrique 7) et, inversement, les dépenses réservées à l'aide de préadhésion ne peuvent pas être utilisées par l'Union européenne-15.

14. Les montants disponibles pour les adhésions ne peuvent être utilisés que pour couvrir les dépenses résultant directement de l'élargissement et ne peuvent pas couvrir des dépenses imprévues concernant l'Union européenne-15 ou des dépenses de préadhésion (rubriques 1 à 7). Inversement, les dépenses prévues pour l'Union européenne-15 ou les dépenses de préadhésion (rubriques 1 à 7) ne peuvent pas être utilisées pour suppléer le coût des nouvelles adhésions.

15. Pour le cas où il s'avérerait, après l'élargissement, que les dépenses effectives résultant directement de l'adhésion de nouveaux Etats membres risquent de dépasser le plafond des crédits de paiement fixé au tableau A pour les nouvelles adhésions, les engagements financiers convenus pour l'Union européenne-15 dans les perspectives financières devront être respectés.

16. Lors de l'élargissement, les perspectives financières pour l'Union européenne-15 devront être ajustées compte tenu du nombre effectif de pays adhérents et des montants maximaux prévus à la rubrique 8 du tableau indicatif B. Lorsqu'il procède à cet ajustement, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Déclaration sur l'élargissement (Partie IV des conclusions)

A la lumière des résultats obtenus dans le dossier de l'Agenda 2000 les 24 et 25 mars, le Conseil européen tient à rassurer les pays qui négocient leur adhésion. L'élargissement reste une priorité historique pour l'Union européenne. Les négociations d'adhésion se poursuivront chacune selon son rythme et le plus rapidement possible. Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à veiller à ce que le rythme des négociations soit maintenu en conséquence.

4. Cologne, 3 et 4 juin 1999

Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles

52. Afin de garantir l'efficacité des travaux des institutions de l'Union européenne également après l'élargissement, **le Conseil européen confirme qu'il entend convoquer, pour le début de l'an 2000, une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres afin de résoudre les questions institutionnelles qui n'ont pas été réglées à Amsterdam et qui doivent l'être avant l'élargissement. La clôture de la conférence et l'accord sur les modifications à apporter au traité devraient intervenir à la fin de l'an 2000.**

53. Conformément au "protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne", annexé au traité d'Amsterdam, ainsi qu'aux déclarations faites à ce sujet, le mandat de la conférence intergouvernementale portera sur les points suivants :

- taille et composition de la Commission européenne ;
- pondération des voix au sein du Conseil (nouvelle pondération, introduction d'une double majorité ; seuil pour les décisions à la majorité qualifiée) ;
- extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

La conférence pourrait traiter aussi d'autres modifications à apporter au traité, dans la mesure où elles concernent les institutions européennes dans le cadre des points susmentionnés et où elles découlent de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam.

54. Le Conseil européen invite la future présidence à établir, sous sa propre responsabilité, un rapport complet recensant et expliquant les possibilités qui s'offrent pour résoudre les questions en suspens, qu'elle soumettra au Conseil européen d'Helsinki. Ce faisant, la présidence tiendra compte des propositions présentées par les Etats membres, la Commission européenne et le Parlement

européen. La présidence pourra examiner en outre la question d'une consultation supplémentaire. Il est demandé au Conseil d'arrêter les modalités de l'association du Parlement européen à ces travaux. Un échange de vues approprié aura lieu avec les candidats à l'adhésion dans le cadre des enceintes existantes (...).

Processus d'élargissement

57. Le Conseil européen constate avec satisfaction que les négociations d'adhésion ont encore gagné en dynamisme et se trouvent en bonne voie. Il se félicite des résultats positifs de la deuxième série de négociations menées au premier semestre de 1999 avec l'Estonie, la Pologne, la Slovénie, la République tchèque, la Hongrie et Chypre, qui ont porté sur différents chapitres importants et complexes. **Le Conseil européen affirme sa volonté de maintenir la dynamique des négociations. C'est pourquoi l'Union européenne entamera aussitôt que possible au cours de l'année prochaine des négociations sur l'ensemble des chapitres à traiter.**

58. Le Conseil européen se félicite que l'examen analytique de l'acquis avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie soit désormais passé de la phase multilatérale à la phase bilatérale, et décisive, ce qui permettra à ces pays d'accélérer les préparatifs de l'adhésion. Le Conseil européen d'Helsinki évaluera les progrès accomplis par les pays ayant présenté une demande d'adhésion et en tirera les conclusions nécessaires.

59. Le Conseil européen souligne une nouvelle fois les conclusions du Conseil européen de Luxembourg selon lesquelles toute décision sur l'ouverture de nouvelles négociations sera prise uniquement sur la base des critères fixés par le Conseil européen de Copenhague. **Il insiste en même temps sur l'importance que revêtent des perspectives d'adhésion également pour les pays candidats avec lesquels des négociations n'ont pas encore été engagées. C'est la raison pour laquelle il invite la Commission à envisager, dans le cadre de ses prochains rapports sur les progrès accomplis, des mesures qui pourraient permettre de concrétiser ces perspectives pour tous les pays candidats.** Le Conseil européen se félicite des progrès constants accomplis par les pays candidats et encourage ceux-ci à poursuivre leurs réformes et leurs efforts d'adaptation.

60. Le Conseil européen souligne qu'**il importe que les normes de sûreté nucléaire soient élevées en Europe centrale et orientale. Il souligne l'importance que revêt cette question dans le contexte de l'élargissement de l'Union** et demande à la Commission de l'examiner de manière approfondie dans ses prochains rapports réguliers sur les pays candidats, qu'elle doit soumettre à l'automne 1999.

61. Le Conseil européen se félicite que, sur la base de l'avis actualisé de la Commission sur la demande d'adhésion de Malte, l'examen analytique de l'acquis de l'Union ait pu commencer avec Malte. La Commission présentera à temps pour la réunion du Conseil européen d'Helsinki un rapport sur les progrès réalisés par Malte dans la perspective de l'adhésion qui, joint aux rapports correspondants relatifs aux autres pays candidats, formera la base d'éventuelles décisions du Conseil européen d'Helsinki.

Annexe 2 :
Pays candidats : statistiques de base (1998)

	Superficie	Population	Densité	P.I.B. en P.P.A. (Parités de Pouvoir d'Achat)			P.I.B. Taux de croissance	Agriculture	
	1000 Km2	Millions Habitants	Hab./Km2	Milliards € P.P.A.	Euro/Hab. P.P.A.	Euro/Hab. % moyenne UE	%	% Valeur Ajoutée Brute	% Emploi
Bulgarie	111	8,3	75	38,2	4600	23	3,4	21,1	25,7
Chypre	9	0,7	78	10,3	14787 ⁽¹⁾	77 ⁽¹⁾	5,0	4,6	9,6
Estonie	45	1,4	32	10,2	7300	36	4,0	6,2	9,4 ⁽¹⁾
Hongrie	93	10,1	109	99,0	9800	49	5,1	5,9 ⁽¹⁾	7,5
Lettonie	65	2,4	37	13,2	5500	27	3,6	4,7	18,8
Lituanie	65	3,7	57	22,9	6200	31	5,1	10,1	21,0
Malte	0,3	0,4	1333	n.d.	n.d.	n.d.	4,1	2,8	1,8
Pologne	313	38,7	124	301,8	7800	39	5,0	4,8	19,1
Rép. tchèque	79	10,3	130	125,7	12200	60	- 2,3	4,5	5,5
Roumanie	238	22,5	94	123,7	5500	27	- 7,3	17,6	40,0
Slovaquie	49	5,4	110		9300	46	4,4	4,6	8,2
Slovénie	20	2,0	100	27,4	13700	68	3,9	3,9	11,5
Turquie	775	63,4	82	404,7	6383	32	2,8	16,1	42,3

Sources : Eurostat d'après sources nationales harmonisées.

⁽¹⁾ 1997.

	Taux d'inflation	Taux de chômage	Dépenses générales de gouvernement	Commerce extérieur			Balance courante	Investissement Direct Etranger		
	Moyenne annuelle	Définition Organisation Internationale du Travail % population active	Solde en % du P.I.B.	Balance commerciale exportations/ importations %	exp⇒ UE en % exportations totales	imp←UE en % importations totales	Solde de l'UE ⁽¹⁾ avec les pays (Mio □)	Solde % P.I.B.	Cumulé □ per capita ⁽²⁾	Flux annuel % P.I.B. ⁽²⁾
Bulgarie	22,3	16,0	- 0,3 ⁽³⁾	86,3	49,7	45,0	196	- 1,8	138	2,8
Chypre	2,2	3,3	n.d.	14	50,4	61,9	1690	- 6,6	2378 ⁽⁴⁾	2,1 ⁽⁴⁾
Estonie	8,2	9,7 ⁽³⁾	2,6 ⁽³⁾	67,7	55,1	60,1	928	- 8,7	1061	10,8
Hongrie	14,3	7,8	- 5,4 ⁽³⁾	89,4	72,9	64,1	2283	- 4,9	1541	4,1
Lettonie	4,7	13,8	1,8 ⁽³⁾	56,7	56,6	55,3	420	- 11,1	542	5,6
Lituanie	5,1	13,3	- 0,7 ⁽³⁾	64,0	38,0	50,2	967	- 12,2	392	8,7
Malte	2,4	5,1	n.d.	58,8	52,8	69,3	1208	- 4,8	305 ⁽⁴⁾	3,3 ⁽⁴⁾
Pologne	11,8	10,6	- 2,6 ⁽³⁾	59,9	68,3	65,9	11957	- 4,0 ⁽³⁾	333	4,5
Rép. tchèque	10,7	6,5	- 2,2 ⁽³⁾	91,4	64,2	63,3	1153	- 1,9	1074	4,5
Roumanie	59,1	6,3	n.d.	70,1	64,5	57,7	2451	- 7,7	178	5,3
Slovaquie	6,7	12,5	- 4,8 ⁽³⁾	82,3	55,8	50,4	311	- 10,5	295	2,8
Slovénie	7,9	7,9	- 1,5 ⁽³⁾	89,6	65,5	69,4	1502	0,0	941	0,8
Turquie	84,6	6,4	(- 7,2)	59,6	50,0	52,4	8481	+ 1,0	89 ⁽⁴⁾	0,4 ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Source : Eurostat comext.

⁽²⁾ Source : rapport sur la transition Berd avril 1999.

⁽³⁾ 1997.

⁽⁴⁾ 1997, source : CNUCED (1 □ = 1,134 US\$).

Sources : Eurostat d'après sources nationales harmonisées.

Annexe 3 :
Aides de pré-adhésion :
Répartition indicative par pays candidats des montants annuels alloués
à partir de 2000 au titre des programmes Phare, Sapard et Ispa

	PHARE	SAPARD	ISPA		Total	
	million	million	million	million	million	million
			minimum	maximum	minimum	maximum
Bulgarie	100	52.1	83.2	124.8	235.3	276.9
République tchèque	79	22.1	57.2	83.2	158.3	184.3
Estonie	24	12.1	20.8	36.4	56.9	72.5
Hongrie	96	38.1	72.8	104	206.9	238.1
Lettonie	30	21.8	36.4	57.2	88.2	109
Lituanie	42	29.8	41.6	62.4	113.4	134.2
Pologne	398	168.7	312	384.8	878.7	951.5
Roumanie	242	150.6	208	270.4	600.6	663
Slovaquie	49	18.3	36.4	57.2	103.7	124.5
Slovénie	25	6.3	10.4	20.8	41.7	52.1
Sous-total programmes nationaux	1085					
Programmes multinationaux	400					
Réserve	92					
TOTAL	*1577	520	1040			

* Les perspectives financières prévoient 1560 millions d'euros (montant exprimé en euro constants 1999).

Source : Commission européenne.