



N° 3103

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mai 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

sur le nouvel élan du processus d'élargissement après Nice,

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

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS.....	7
INTRODUCTION.....	9
I. LES PERSPECTIVES D'ADHESION COMMENCANT À SE PRECISER	13
A. La stratégie de pré-adhésion s'est renforcée et les négociations ont progressé de manière différenciée.....	13
1) Tous les dispositifs de la stratégie de pré-adhésion sont à l'oeuvre	13
2) Nice renforce la stratégie de négociation en vue d'aboutir à un premier élargissement en 2004.....	18
3) Les négociations ont sensiblement progressé depuis un an.....	20
B. Les négociations vont aborder les chapitres les plus difficiles pendant les présidences suédoise, belge et espagnole	24
1) Une recherche active de compromis sous la présidence suédoise	24
a) L'environnement	25
b) La liberté de circulation des personnes, la libre prestation de services et la libre circulation des capitaux	26

2) De nombreux chapitres complexes pour la présidence belge	31
a) Concurrence, questions vétérinaires et phytosanitaires, énergie, transports, fiscalité	31
b) Justice et affaires intérieures.....	34
3) Les principaux aspects budgétaires de l'élargissement pour la présidence espagnole	36
a) La politique régionale.....	36
b) La politique agricole commune	40
c) Les questions budgétaires	45
4) La question particulière de Kaliningrad	47
C. Les scénarios d'adhésion se resserrent autour de choix qui ne seront tranchés qu'à la fin des négociations.....	51
1) La vision d'ensemble des progrès et difficultés des pays candidats.....	51
2) Des adhésions par groupes de pays encore indéterminés.....	55
a) Les candidatures des PECO soulèvent essentiellement des problèmes économiques	57
b) Les candidatures de Chypre et de Malte soulèvent principalement des problèmes politiques.....	63
c) La Turquie a entamé sa propre transition politique et économique en vue de l'ouverture des négociations d'adhésion.....	67
3) Deux rendez-vous européens capitaux avec une nouvelle configuration politique : les élections au Parlement européen de 2004 et le débat, en 2005-2006, sur les perspectives financières et les politiques communes pour la période 2007-2013	69

II. LE DEBAT SUR L'AVENIR DE L'EUROPE DOIT PRENDRE EN COMPTE LES ASPIRATIONS DES PAYS CANDIDATS

71

A. Cinq caractéristiques majeures semblent de nature à influencer la position des pays candidats dans le débat sur l'avenir de l'Europe	71
1) Pour l'égalité des droits des Etats membres.....	71
2) Contre l'effacement de l'Etat-nation	72
3) Pour un équilibre des pouvoirs protecteur des petits face aux grands Etats.....	72
4) Pour le développement d'une solidarité communautaire de nature à accélérer leur rattrapage.....	72

5) Pour la prise en compte d'un vieillissement démographique aussi accentué que chez les Quinze de nature à compromettre leur rattrapage.....	72
B. Les propositions institutionnelles devraient s'inspirer du pragmatisme des pères fondateurs.....	74
1) Une avant-garde reposant sur les coopérations renforcées et non sur un découplage institutionnel	74
2) La fédération des Etats-nations est-elle la réponse appropriée pour développer le compromis qui a si bien réussi depuis un demi-siècle et aboutir à l'Europe politique ?	77
a) Ecarter au préalable les formules dogmatiques inspirées d'un souverainisme ou d'un fédéralisme trop théoriques	80
b) Clarifier une formule contradictoire pour que la coexistence de deux souverainetés et de deux légitimités du pouvoir ne crée pas plus de difficultés qu'elle n'en résout	82
c) Peut-on créer un Etat fédéral avant d'avoir défini tous ses éléments constitutifs, notamment ses frontières ?.....	84
d) Donner d'abord un même sens à des notions résonnant différemment dans l'histoire des pays européens	85
3) Le défi du <i>leadership</i> du nouveau grand ensemble	86
C. Les pays candidats s'intéressent avant tout au développement d'une vision convaincante du modèle de l'Union européenne dans le cadre de la mondialisation	87
1) Quel est le niveau d'ambition du modèle européen ?	87
2) Quelle aide les Quinze sont-ils prêts à accorder au rattrapage des pays candidats, alors qu'ils vont devoir affronter la réforme de secteurs-clés liés au pacte social national (éducation, retraite, santé) ?	90
3) Comment instaurer la société du savoir la plus dynamique et innovante du monde en 2010 dans une UE élargie qui vieillit et se dépeuple, sans priver les nouveaux Etats membres de leurs forces les plus qualifiées ?	92
CONCLUSION.....	95
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	97

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION.....	105
ANNEXES.....	107
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.....	109
Annexe 2 : Evolution de la pondération des voix au Conseil à la suite ou en prévision des élargissements successifs de l'Union européenne (article 205 § 2 du traité CE).....	119
Annexe 3 : Les institutions communautaires et les principales données démographiques et économiques dans une Union à 27	121
Annexe 4 : Projections démographiques pour les membres actuels de l'Union européenne et les candidats à l'adhésion.....	123
Annexe 5 : Calendrier électoral en Europe	125
Annexe 6 : Dépenses liées à la pré-adhésion et à l'adhésion dans le cadre des perspectives financières 2000-2006.....	127

AVANT-PROPOS

La France doit jouer la carte de l'élargissement

Il est peu fréquent que je fasse précéder un rapport d'un avant-propos particulier. Ceci est d'autant plus surprenant, que l'expérience et la qualité du rapporteur, M. Jean-Bernard Raimond, ancien ministre des affaires étrangères, ambassadeur de France, pourraient rendre superflues, voire déplacées, ces deux pages.

Leur objet est tout autre.

En accord avec le rapporteur, j'ai voulu ainsi souligner qu'au-delà de notre diversité politique souhaitable dans une démocratie, nous pouvons, dans le cadre de cette grande question nationale et européenne, trouver des éléments de convergence pour analyser les enjeux et proposer des perspectives vers lesquelles notre pays peut s'engager.

En effet, le processus actuel d'élargissement de l'Union européenne à treize pays candidats conduit l'ensemble des pays de l'Union à relever un défi sans commune mesure avec ceux des élargissements antérieurs.

Le nombre des pays candidats et l'importance de leur population rendaient indispensable une révision préalable des modes de décision pour que leur entrée dans l'Union n'aboutisse pas à sa paralysie.

Le grand écart de leur niveau de développement accroîtra l'hétérogénéité de l'Union beaucoup plus fortement que les élargissements antérieurs et posera un défi sans précédent sur la manière de consolider le compromis européen pour réaliser l'unité du continent dans sa diversité.

Enfin, cet élargissement a une portée historique, puisqu'il concerne pour la première fois un ensemble de pays pour la plupart victimes de la division de l'Europe et de la domination soviétique ; leur adhésion à l'Union conduira à la réunification du continent.

Or, sur tous ces points, le Conseil européen de Nice a offert une perspective permettant de progresser et de surmonter la contradiction traditionnelle entre l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne. Non seulement il a permis d'intensifier les négociations d'adhésion et levé le préalable institutionnel à l'élargissement, même si c'est de manière complexe et imparfaite, mais il a ouvert une nouvelle étape de la construction européenne dans laquelle le débat sur son avenir ne peut plus se limiter aux Quinze et doit désormais s'étendre aux pays candidats.

Réussir l'élargissement nécessite d'abord de parachever les négociations d'adhésion et la stratégie de pré-adhésion. A cet égard, la mise en œuvre effective de l'acquis communautaire est une exigence incontournable sur laquelle l'Union européenne ne peut transiger sans menacer tout l'édifice communautaire. Mais elle constitue aussi une sauvegarde pour les pays candidats, afin d'éviter un choc en retour à l'encontre d'un nouvel Etat membre insuffisamment préparé.

Réussir l'élargissement, processus dans lequel la France doit jouer un rôle politique majeur, c'est aussi prendre en compte les aspirations des pays candidats dans le débat sur l'avenir de la future Union élargie.

Ce dialogue entre les Quinze et les pays candidats sur une vision commune d'un avenir partagé complétera opportunément des négociations concentrées sur l'objectif indispensable, mais néanmoins limité, du respect des critères d'adhésion.

Bien que les pays candidats ne se soient pas encore prononcés sur les institutions et les finalités de l'Union au seuil de ce futur débat, on peut cependant penser qu'ils seront animés d'une double préoccupation : d'une part, éviter au plan institutionnel la création d'une Union à deux vitesses au moment même où ils la rejoignent ; d'autre part, participer à un projet européen ambitieux, notamment en matière de cohésion et de solidarité entre ses membres, capable de soutenir leur effort de convergence sur la moyenne communautaire.

Il ne faut cependant pas se dissimuler la difficulté de conduire parallèlement une négociation et un débat dont les enjeux interfèrent, en respectant par ailleurs les calendriers définis par le Conseil européen de Nice pour la réforme institutionnelle en 2004 et le Conseil européen de Berlin pour le financement de l'Union jusqu'en 2006.

Le débat sur les institutions s'étendra nécessairement aux finalités et aux ambitions du projet européen. Mais rouvrir prématurément les dossiers du financement de l'Union et de la réforme de ses politiques communes risquerait de brouiller les négociations d'adhésion comme le débat sur l'avenir de l'Union.

La maîtrise politique du décalage entre les calendriers institutionnel et financier représentera également un défi pour la réussite du processus d'élargissement.

Alain BARRAU
Président de la Délégation
pour l'Union européenne

Mesdames, Messieurs,

Le traité de Nice ouvre une nouvelle étape de la construction européenne, en invitant au dépassement de l'opposition traditionnelle entre l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne.

En premier lieu, Nice a clos un grand cycle d'approfondissement de l'Union commencé en 1986 avec l'Acte unique européen et poursuivi en 1992 et 1997 avec les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Toutefois, à la différence des trois conférences intergouvernementales précédentes, celle de Nice n'avait pas pour mission de développer les compétences ni les institutions, mais de libérer l'Union européenne de questions non résolues à Amsterdam. Il était inévitable que la concentration d'une partie des débats sur des sujets qui divisaient les Etats membres depuis longtemps et mettaient en jeu leur poids respectif dans les modes de décision donnât l'impression que la défense des intérêts nationaux avait pris le pas sur la défense de l'intérêt commun.

Cependant, même si l'accord peut être considéré comme complexe et imparfait, il n'en constitue pas moins une étape essentielle pour le développement de l'Union.

Un deuxième échec à Nice aurait en effet ébranlé, sinon brisé, le compromis si ingénieux, fondé sur les « ambiguïtés constructives », qui a permis à des Etats ne partageant pas les mêmes conceptions de l'Europe de construire néanmoins pas à pas le projet le plus ambitieux jamais conçu en faveur de la paix et de la prospérité d'un continent.

Or, non seulement les Quinze ont évité à Nice une telle catastrophe, mais ils ont fait mieux qu'à Maastricht et à Amsterdam en réussissant à trouver un accord sans laisser aucun reliquat ni consentir aucune dérogation, montrant ainsi aux pays candidats

qu'ils se soumettaient à la même discipline que celle exigée d'eux dans les négociations d'adhésion.

Ensuite, les Quinze ne se sont pas contentés d'apurer le passé, ils ont également consolidé l'avenir en donnant un deuxième souffle au processus d'élargissement.

Ils ont tout d'abord adressé un message rassurant sur leur volonté de réussir les négociations à des pays candidats de plus en plus inquiets de se soumettre à des exigences extrêmement rigoureuses sans jamais apercevoir la ligne d'horizon. L'accord de Nice lève en effet le préalable institutionnel à l'élargissement et tient l'engagement pris par les Quinze à Helsinki. Il réserve aux pays candidats une place dans les instances de décision de l'Union et consacre pour la première fois de manière institutionnelle leur entrée dans l'Union européenne. Il annonce que, après ratification du traité, l'Union sera en état d'accueillir à partir de la fin de 2002 les pays candidats qui seront prêts et forme l'espoir que ceux-ci pourront participer en tant qu'Etats membres aux élections au Parlement en 2004. Enfin, il confirme le calendrier de négociation indicatif mais précis proposé par la Commission et permet d'entrer dans la phase décisive où seront abordées les questions les plus substantielles.

Ce saut qualitatif de nature à apaiser les inquiétudes des pays candidats sur la date d'adhésion est d'autant plus opportun qu'il intervient à un moment où les discussions vont s'engager sur les questions les plus difficiles, en raison des enjeux et des craintes qu'elles suscitent de part et d'autre. De plus, l'Union devra conduire la négociation dans un contexte marqué par l'examen de la politique agricole commune et la mise en œuvre d'une nouvelle vague de grandes initiatives, dans quatre domaines se situant au cœur de la souveraineté des Etats : l'articulation de la politique budgétaire et fiscale avec la politique monétaire après la mise en circulation de l'euro ; la mise en place de capacités militaires effectives après les décisions de Cologne sur la création d'une politique européenne de sécurité et de défense ; la traduction concrète des décisions de Tampere dans le domaine des affaires intérieures et de justice ; enfin, le développement de la stratégie de Lisbonne en vue de créer l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde à partir d'un modèle européen de société fondé sur une étroite imbrication entre l'économie et le social.

Le troisième apport de Nice a été d'assainir les conditions du débat sur l'avenir de l'Union, en invitant à dépasser la thèse de plus en plus stérile d'une incompatibilité insurmontable entre élargissement et approfondissement de l'Union.

Les contraintes pesant sur les pays candidats dans les négociations d'adhésion sont suffisamment fortes pour que les Quinze n'aient pas cherché, en plus, à régler entre eux, prématurément, les questions fondamentales soulevées par l'avenir de l'Union européenne élargie.

Beaucoup de critiques ont reproché à la Conférence intergouvernementale de Nice de ne pas avoir inscrit cette réforme du mode de décision et de fonctionnement de l'Union européenne dans une vision d'ensemble de l'architecture et de l'avenir de l'Europe.

Il faut, au contraire, s'en féliciter. En renvoyant ce débat à un prochain rendez-vous en 2004 et en proposant aux pays candidats d'y participer, l'accord de Nice ouvre enfin un espace de dialogue entre les Quinze et les pays candidats à la hauteur des espoirs soulevés par l'unification paneuropéenne.

Les pays candidats ont parfaitement compris que l'intégration de tout l'acquis communautaire est une exigence de l'Union européenne sur laquelle elle ne peut transiger sans menacer ce qu'elle a construit en un demi-siècle. Ils s'y soumettent d'autant plus volontiers que la reprise de l'acquis communautaire leur offre la chance unique de suivre une voie déjà expérimentée par la Communauté européenne et de gagner un temps considérable pour se réformer et accéder au plus grand marché libre au monde.

Mais la négociation a pris un aspect purement technique et est devenue un processus bureaucratique, dans lequel la discussion ne porte plus que sur la transposition et la mise en œuvre effective de l'acquis ainsi que sur la possibilité unique d'accorder ou non des périodes de transition le plus limitées possible.

Cette négociation ne peut suffire à répondre à l'ensemble des enjeux de la réunification du continent ni à combler les aspirations des pays candidats. Après avoir été coupés de l'Europe pendant quarante ans, ceux-ci s'attendaient à des retrouvailles plus

chaleureuses nimbées d'une véritable dimension politique, culturelle et humaine.

Cet élargissement se différencie des précédents non seulement par son ampleur mais par le fait qu'il concerne pour la première fois des pays victimes de la déchirure de l'Europe. L'Union européenne ne peut pas les accueillir en se limitant à une négociation technique. Celle-ci deviendrait vite étouffante pour les deux parties si elle n'était complétée par un dialogue politique de fond sur une vision commune d'un avenir partagé, dans lequel puissent enfin se reconnaître les opinions publiques.

Le rendez-vous de l'après-Nice fournit précisément cette occasion unique de débattre ensemble de l'architecture et de l'avenir de la nouvelle Europe. Il aurait été en effet inconcevable qu'après avoir imposé leurs conditions d'adhésion, les Quinze règlent entre eux l'avenir d'un continent concernant tout autant des pays candidats qui seront, demain, nos partenaires égaux dans le développement de l'Europe.

C'était pourtant la tentation de ceux qui estiment que les chances d'approfondir l'intégration de l'Union s'amenuisent à mesure qu'elle s'élargit. Le risque de dilution existe bien évidemment, mais une telle option aurait constitué une marque de défiance tout à fait injustifiée à l'égard des pays candidats sur leur volonté de renforcer l'Union. Ceux-ci pourraient bien devenir en effet les meilleurs défenseurs d'un acquis communautaire dont la mise en œuvre leur aura coûté autant d'efforts. Par ailleurs, le souci prioritaire de rattraper leur retard par rapport au reste de l'Union les amènera vraisemblablement à privilégier la réflexion sur la finalité et les ambitions de l'Union et corrigera la tendance naturelle de l'Union à aborder les problèmes d'abord sous l'angle institutionnel ou constitutionnel. A cet égard, le traité de Nice aura fourni à l'Union élargie, grâce à la rénovation des coopérations renforcées, une clé pour surmonter ses tensions en permettant de différencier les rythmes d'intégration de ses membres dans le respect de l'égalité de leurs droits.

En tout état de cause, l'accord de Nice représente un jalon essentiel vers la réunification du continent, en offrant aux pays candidats des perspectives d'adhésion plus précises et une participation au débat sur l'avenir de l'Europe.

I. LES PERSPECTIVES D'ADHESION COMMENCENT A SE PRECISER

A. La stratégie de pré-adhésion s'est renforcée et les négociations ont progressé de manière différenciée

1) *Tous les dispositifs de la stratégie de pré-adhésion sont à l'oeuvre*

La stratégie de pré-adhésion est un processus à multiples facettes dont **les accords d'association** ont constitué la première étape vers l'adhésion. Signés avec chaque pays candidat d'Europe centrale et orientale entre 1991 et 1996, ils ont pour but d'accompagner la reprise de l'acquis communautaire par les pays candidats et de favoriser leur rapprochement progressif avec les Etats membres avant l'adhésion à l'Union européenne.

Pays candidats	Signature de l'accord d'association	Entrée en vigueur de l'accord d'association
Pologne	décembre 1991	février 1994
Hongrie	décembre 1991	février 1994
République tchèque	octobre 1993	février 1995
Slovaquie	octobre 1993	février 1995
Roumanie	février 1993	février 1995
Bulgarie	mars 1993	février 1995
Lettonie	juin 1995	janvier 1996
Lituanie	juin 1995	février 1998
Estonie	juin 1995	février 1998
Slovénie	juin 1996	février 1999

Ces accords ont établi une période de transition de dix ans, divisée en deux étapes successives de cinq ans, avec un passage à la

seconde étape décidé par le Conseil d'association. Outre un dialogue politique, ils prévoient :

- l'instauration progressive d'une zone de libre-échange pendant une période de transition de dix ans à compter de l'entrée en vigueur des accords ;

- en matière de libre circulation des personnes : des facilités mutuelles d'installation, une libéralisation progressive des services, des mesures nécessaires à la reconnaissance mutuelle des qualifications, mais aucune disposition sur une libéralisation progressive de l'accès à l'emploi salarié ;

- la mise en application par chaque conseil d'association, dans un délai de trois ans, du principe selon lequel toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence est incompatible avec le bon fonctionnement des accords ;

- le développement d'une coopération technique dans de nombreux domaines (normalisation et évaluation de la conformité, énergie y compris nucléaire, transports, douanes), coopération culturelle et coopération financière (aide de pré-adhésion) ;

- la participation aux programmes communautaires.

La libéralisation des échanges commerciaux a bien avancé : l'Union européenne a désormais supprimé ses droits de douane et ses restrictions quantitatives sur tous les produits industriels, tandis que les pays candidats bénéficient de dispositions plus souples leur permettant de maintenir des restrictions sur les échanges de biens, normalement jusqu'à la fin de 2001.

D'autre part, une série d'accords relatifs à des concessions agricoles additionnelles ont été signés en 2000 avec les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale. Ils prévoient une libéralisation totale (ni taxe à l'importation, ni subvention à l'exportation, quantités illimitées) pour les produits « peu sensibles », une libéralisation de type « double zéro » (échanges de contingents à droits nuls) pour des produits sensibles, avec une augmentation progressive des contingents et, enfin, des concessions *ad hoc* sur certains produits.

En revanche, en matière de concurrence, les règles d'application n'ont pu être adoptées, à l'exception de la République tchèque, faute d'accord sur les « orientations spécifiques » proposées par la Commission sur la base des conclusions du Conseil européen d'Essen de 1994, qui prévoient un assouplissement des règles au bénéfice des pays candidats.

Par ailleurs, les dispositions prévoyant la libéralisation progressive des services et la reconnaissance mutuelle des diplômes ne sont pas encore mises en œuvre, en l'absence de décisions du Conseil d'association sur les modalités de cette libéralisation.

Les **partenariats pour l'adhésion** constituent l'instrument central de la stratégie de pré-adhésion, en fixant les priorités à court et à moyen terme que doit respecter chaque pays pour remplir les critères d'adhésion et en invitant les pays candidats à établir un programme national en vue de l'adoption de l'acquis, qui indique les ressources humaines et financières ainsi que le calendrier nécessaires pour répondre aux priorités de l'adhésion. Ce dispositif s'applique désormais à l'ensemble des pays candidats : depuis décembre 1999 pour ceux d'Europe centrale et orientale, mars 2000 pour Chypre et Malte et décembre 2000 pour la Turquie.

Le Conseil européen de Berlin de mars 1999 a institué une nouvelle rubrique financière (rubrique 7, « instruments de pré-adhésion ») et fixé les **aides communautaires de pré-adhésion** pour les dix PECO à 3,12 milliards d'euros par an pour la période 2000-2006 : 1560 millions d'euros par an pour *Phare*, 1040 millions d'euros par an pour *Ispra* et 520 millions d'euros par an pour *Sapard*.

Le programme *Phare* se concentre sur les priorités définies par le Conseil, dans les partenariats pour l'adhésion, pour amener les pays candidats au respect des critères de Copenhague. 30 % des crédits sont consacrés au renforcement institutionnel (jumelages) pour la reprise et l'application de l'acquis communautaire et 70 % à des investissements visant l'alignement sur les normes de l'Union, ainsi que la cohésion économique et sociale. Il est complété depuis l'an 2000 par le programme *Ispra* (instrument structurel de pré-adhésion, destiné à cofinancer des infrastructures de transports et de protection de l'environnement) et le programme *Sapard* (programme spécial d'aide à l'agriculture et au développement rural), qui préparent les candidats à la gestion des fonds structurels.

AIDES COMMUNAUTAIRES ANNUELLES DE PRE-ADHESION
SUR LA PERIODE 2000-2006

(en millions d'euros)

PAYS CANDIDATS	PHARE	SAPARD	ISPA		TOTAL	
			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	104.0	206.9	238.1
Lettonie	30	21.8	36.4	57.2	88.2	109.0
Lituanie	42	29.8	41.6	62.4	113.4	134.2
Pologne	398	168.7	312.0	384.8	878.7	951.5
Roumanie	242	150.6	208.0	270.4	600.6	663.0
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 (en euro constant 1999).

Source : Commission européenne.

Par ailleurs, le Conseil a adopté le 13 mars 2000 un règlement (CE 555/2000) financier spécifique d'aide de pré-adhésion pour Chypre et Malte, doté de 95 millions d'euros sur la période 2000-2004 (38 millions d'euros pour Malte et 57 millions d'euros pour Chypre), se substituant au système des protocoles financiers bilatéraux.

Enfin, une proposition de règlement unique, modelé sur le règlement *Phare*, devrait permettre d'aligner prochainement l'aide de pré-adhésion à la Turquie sur les modalités applicables aux autres candidats. Son montant annuel serait doublé : 177 millions d'euros (contre 90 sur la période 1996-1999), soit 127 millions d'euros par an au titre du programme *Meda II* sur la période 2000-2006 (+ 15 % par rapport à *Meda I*) et 50 millions d'euros par an reposant sur deux règlements financiers (150 millions d'euros sur 3 ans : 15 pour l'Union douanière et 135 pour le développement économique et social). Il est également projeté de transférer de la rubrique 4 (actions extérieures) à la rubrique 7 (instruments de pré-adhésion) des perspectives financières les crédits de pré-adhésion pour Chypre, Malte et la Turquie afin de disposer d'un cadre financier plus cohérent.

Sur 153 **jumelages** institutionnels financés sur crédit *Phare* 2000 pour un montant de 157 millions d'euros, la France participe à 32 d'entre eux (21 %), 26 comme chef de file et 6 comme partenaire d'un autre Etat membre. Elle se classe troisième derrière l'Allemagne (39 jumelages dont 31 comme chef de file) et l'Espagne (36 jumelages dont 30 comme chef de file) et devance le Royaume-Uni (30 jumelages dont 18 comme chef de file) et les Pays-Bas (12 jumelages dont 7 comme chef de file).

Ces résultats masquent une grande disparité : ils sont exceptionnels en Pologne, où la France participe à 15 jumelages (sur 44 offerts en 2000) dont 13 comme chef de file, mais marquent le pas en République tchèque (participation à 5 jumelages sur 20, un seul comme chef de file) et en Hongrie (participation à 2 jumelages comme chef de file, sur 8), tandis qu'ils se maintiennent en Roumanie (participation à 6 jumelages comme chef de file, sur 25). L'insuffisance des offres françaises se manifeste en Slovaquie (1 offre), en Slovénie (1 offre) et en Lettonie (2 offres), ainsi qu'en Estonie et en Lituanie (aucune offre française).

Les administrations françaises se sont mobilisées dans le secteur économique et financier (7 jumelages), de l'agriculture (6), de la politique régionale et des fonds structurels (7), ainsi que de l'environnement et de l'énergie (4). La mobilisation a été moindre concernant la politique sociale et de l'emploi (2), ainsi que dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (2).

L'essoufflement de l'offre française s'explique notamment par l'épuisement du vivier d'experts publics pour des missions longues et assez lourdes de 12, 18 à 24 mois en tant que conseillers de pré-adhésion (CPA). La procédure des « jumelages légers » (maximum 6 mois), mise en place à partir de 2001 par la Commission, devrait permettre de mobiliser davantage d'experts.

La **Banque européenne d'investissement** (BEI) participe de plus en plus activement au cofinancement des investissements dans les pays candidats pour intégrer l'acquis communautaire dans le domaine des transports, des télécommunications et de l'environnement. En 2000, la BEI a prêté 3 milliards d'euros dans les pays candidats, soit une hausse de 24 %. Elle utilise à cette fin deux enveloppes : un mandat de prêt d'un montant de 8,6 milliards d'euros pour la période 2000-2006, défini par l'Union européenne et

garanti par le budget communautaire ; son propre mécanisme de prêt pré-adhésion d'un montant de 8,5 milliards d'euros pour la période 2000-2003, aux risques exclusifs de la banque.

Enfin, les pays candidats participent à de nombreux **programmes communautaires** et vont faire, pour la première fois, leur entrée dans une agence communautaire après la conclusion de treize accords concernant leur participation à l'Agence européenne pour l'environnement.

2) Nice renforce la stratégie de négociation en vue d'aboutir à un premier élargissement en 2004

La stratégie de négociation définie aux Conseils européens de Luxembourg (décembre 1997) et d'Helsinki (décembre 1999) repose sur deux principes :

– l'application intégrale de l'acquis communautaire au moment de l'adhésion, assortie de la possibilité d'instaurer des mesures transitoires limitées dans leur portée, insusceptibles de modifier les règles ou les politiques de l'Union ou d'entraîner des distorsions de concurrence importantes et excluant toute dérogation permanente ;

– la différenciation des rythmes de négociation des chapitres de l'acquis communautaire en fonction de la situation et de la préparation de chaque pays candidat.

Cette stratégie reprend les principes des négociations d'élargissement antérieures pour les périodes transitoires, mais se montre plus exigeante pour les dérogations permanentes par rapport à ce qui a été accordé à certains Etats membres lors de l'adoption des traités de Maastricht et d'Amsterdam.

Les négociations d'élargissement antérieures ont fixé un délai général de transition de :

– cinq ans pour le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande en 1973, avec un délai de neuf ans pour la pêche ;

– cinq ans pour la Grèce en 1981, avec un délai de sept ans pour la libre circulation des personnes ;

– sept ans pour l’Espagne et le Portugal en 1986, s’appliquant notamment à la libre circulation des personnes, sauf avec le Luxembourg (dix ans), complété par un délai de dix ans pour la pêche et certains produits agricoles, notamment les fruits et légumes ;

– quatre ans pour l’Autriche, la Finlande et la Suède en 1995.

Par ailleurs, le Conseil européen d’Edimbourg (décembre 1992) avait pris acte de la position de Danemark concernant la citoyenneté, l’Union économique et monétaire, la politique de défense et la justice et les affaires intérieures, et des protocoles au traité de Maastricht avaient accordé plusieurs dérogations : au Danemark pour l’acquisition de résidences secondaires, au Danemark et au Royaume-Uni pour le passage à la troisième phase de l’Union économique et monétaire et au Royaume-Uni pour la politique sociale. Des protocoles au traité d’Amsterdam avaient également accordé des dérogations au Royaume-Uni, à l’Irlande et au Danemark en matière de visas, d’asile et d’immigration et pour les autres politiques liées à la libre circulation des personnes.

Le Conseil européen de Nice a décidé d’intensifier les négociations en adoptant la méthode et le calendrier proposés par la Commission dans son rapport du 8 novembre 2000 et approuvés par le Conseil « Affaires générales » du 4 décembre 2000.

Le calendrier de négociation avec les douze pays candidats prévoit de définir les positions communes de l’Union européenne, d’examiner les demandes de mesures transitoires et de clore provisoirement l’ensemble des chapitres de l’acquis communautaire au cours des présidences suédoise, belge et espagnole. Cet échéancier, de caractère indicatif, permettrait de conclure les négociations à partir de la fin de 2002 avec les nouveaux Etats membres qui seront prêts et d’envisager un premier élargissement en 2004, après ratification des traités en 2003.

Le programme de travail jusqu'au milieu de l'année 2002 est réparti comme suit :

Présidence suédoise (1 ^{er} semestre 2001)	Présidence belge (2 ^{ème} semestre 2001)	Présidence espagnole (1 ^{er} semestre 2002)
Libre circulation des marchandises Libre circulation des personnes Libre prestation de services Libre circulation des capitaux Droit des sociétés Culture et politique audiovisuelle Politique sociale et emploi Environnement Relations extérieures	Politique de la concurrence Politique des transports Energie Fiscalité Union douanière Agriculture (questions vétérinaires et phytosanitaires) Pêche Justice et affaires intérieures Contrôle financier	Agriculture (questions restantes) Politique régionale et instruments structurels Dispositions financières et budgétaires Institutions Autres questions

Pour faciliter les négociations, il a également été décidé :

– de distinguer entre les demandes de mesures transitoires acceptables, négociables et inacceptables ;

– de clore provisoirement les chapitres comportant un nombre limité de problèmes ne pouvant être résolus à brève échéance et de mettre ceux-ci de côté pour les revoir ultérieurement, en n'utilisant cette méthode que comme ultime recours ;

– d'inviter les pays du groupe d'Helsinki (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Slovaquie) à préparer leur position de négociation sur les chapitres pour lesquels ils sont prêts à négocier, compte tenu de l'échéancier ci-dessus, afin d'ouvrir les négociations dans tous les domaines de l'acquis le plus tôt possible en 2001.

3) *Les négociations ont sensiblement progressé depuis un an*

Avec les « six de Luxembourg » (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, République tchèque), l'ensemble des chapitres de l'acquis sont ouverts depuis la fin de la présidence portugaise, à l'exception des deux derniers : « institutions » et « divers ». Selon les candidats, entre 13 et 17 chapitres étaient clos provisoirement à la fin de la présidence française et entre 16 (Pologne et République tchèque) et 21 (Chypre) le sont à l'issue des conférences intergouvernementales bilatérales entre l'Union et chaque pays

candidat, qui se sont tenues au niveau des ambassadeurs, suppléants des ministres, les 29 et 30 mars et le 17 mai 2001.

Avec les « six d'Helsinki », les chapitres sont ouverts progressivement selon le principe de différenciation afin de permettre aux plus avancés de rattraper peu à peu leur retard sur ceux du premier groupe. A la fin de la présidence française, entre 9 (Roumanie) et 17 chapitres (Malte) étaient ouverts et entre 6 et 12 chapitres étaient provisoirement clos. La présidence suédoise se propose d'ouvrir tous les chapitres restants, sauf les « institutions » et les « divers », avec les pays les plus avancés du deuxième groupe (Lettonie, Lituanie, Slovaquie et Malte) ainsi que 9 chapitres supplémentaires avec la Bulgarie et 6 avec la Roumanie.

Les chapitres ont été provisoirement clos au début des négociations en raison de l'absence de demandes de périodes transitoires ou grâce à leur retrait par les pays candidats. La négociation est désormais entrée dans une phase où l'examen au fond des périodes transitoires a été entamé sous présidence portugaise et s'est intensifié sous présidence française. L'Union a d'ores et déjà jugé acceptable bon nombre de demandes de périodes transitoires, notamment dans le domaine fiscal ou bancaire et dans celui de l'environnement, secteur qui suscite avec l'agriculture les demandes les plus nombreuses.

La négociation va atteindre un nouveau palier durant la présidence suédoise avec la présentation des premières demandes de périodes transitoires de l'Union en matière de liberté de circulation des personnes. La Commission a rappelé que les critères généraux définis pour l'examen des périodes transitoires demandées par les pays candidats devaient également s'appliquer aux demandes présentées par l'Union, notamment la limitation de leur durée.

Il est enfin possible que l'Union décide de rouvrir des chapitres provisoirement clos, afin de procéder à une actualisation des dernières évolutions de l'acquis ou même de sanctionner une mise en œuvre déficiente de l'acquis. La Commission doit remettre un rapport sur le suivi de la mise en œuvre effective de l'acquis dans chaque pays candidat.

ETAT DES NEGOCIATIONS D'ADHESION AVEC LES 12 PAYS CANDIDATS A L'ISSUE DE LA CIG-SUPPLEANTS DU 17 MAI 2001

Chapitres	Bulgarie	Chypre	Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Malte	Pologne	Roumanie	Slovaquie	Slovénie	Rép. tchèque
1 Libre circulation des marchandises	ouvert	clos	clos	clos	clos	clos		clos		clos	clos	clos
2 Libre circulation des personnes		ouvert	ouvert	ouvert				ouvert			ouvert	ouvert
3 Libre prestation de services	ouvert	clos	clos	clos	ouvert	ouvert	ouvert	clos		clos	clos	clos
4 Libre circulation des capitaux	ouvert	clos	clos	ouvert	clos	clos	ouvert	ouvert		ouvert	clos	ouvert
5 Droit des sociétés	ouvert	clos	clos	clos	clos	clos	clos	ouvert	ouvert	clos	clos	clos
6 Politique de la concurrence	ouvert											
7 Agriculture		ouvert	ouvert	ouvert				ouvert			ouvert	ouvert
8 Pêche	clos	clos	clos	clos	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	clos	clos	clos
9 Politique des transports		clos	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert		ouvert	ouvert	ouvert
10 Fiscalité		ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert		ouvert			ouvert	ouvert
11 Union économique et monétaire		clos		clos	clos	clos						
12 Statistiques	clos											
13 Politique sociale et emploi		clos	clos	clos	ouvert	clos	ouvert	clos		clos	clos	clos
14 Energie		clos	ouvert	clos	ouvert			ouvert		ouvert	clos	ouvert
15 Politique industrielle		clos		clos	clos	clos						
16 Petites et moyennes entreprises	clos											
17 Science et recherche	clos											
18 Education, formation, jeunesse	clos											
19 Télécommunications et NTIC	ouvert	clos	clos	clos	ouvert	clos	clos	clos	ouvert	clos	clos	clos
20 Culture et politique audiovisuelle	clos	clos	clos	ouvert	clos	clos	clos	clos	ouvert	clos	clos	ouvert
21 Politique régionale (fonds structurels)		ouvert		ouvert	ouvert	ouvert						
22 Environnement		ouvert		ouvert	clos	ouvert						
23 Protection des consommateurs et santé	clos		clos	clos	clos							
24 Justice et affaires intérieures		ouvert	ouvert	ouvert				ouvert			ouvert	ouvert
25 Union douanière		clos	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	clos	ouvert	ouvert	ouvert	clos
26 Relations extérieures	clos	ouvert	clos									
27 PESC	clos											
28 Contrôle financier	ouvert	clos	clos	clos	ouvert	ouvert	clos	clos			clos	ouvert
29 Dispositions financières et budgétaires		ouvert		ouvert	ouvert	ouvert						
30 Institutions												
31 Divers												
Chapitres ouverts à la négociation	16	29	29	29	26	25	24	29	12	24	29	29
Chapitres provisoirement clos	9	21	18	17	13	15	13	16	6	16	19	16

Source : ministère des affaires étrangères.

**Périodes transitoires accordées aux pays candidats
(état au 17 mai 2001/CIG-suppléants)**

Libre circulation des marchandises

- Chypre : ➤ 31 décembre 2005 (renouvellement des autorisations de mise sur le marché des produits pharmaceutiques)
(clôture provisoire du chapitre)
- Slovénie : ➤ 31 décembre 2007 (renouvellement des autorisations de mise sur le marché des produits pharmaceutiques)
(clôture provisoire du chapitre)

Libre prestation des services

- Chypre ➤ 31 décembre 2007 (capital minimal et ratios de solvabilité des crédits coopératifs et caisses d'épargne)
(clôture provisoire du chapitre)
- Slovénie : ➤ 31 décembre 2004 (capital initial des établissements de crédit et d'épargne)
➤ 31 décembre 2005 (« export ban » sur les garanties des dépôts des institutions de crédits non slovènes)
➤ 31 décembre 2005 (« export ban » sur le système de compensation des investisseurs)
(clôture provisoire du chapitre)
- Hongrie : ➤ dérogation (exclusion de deux institutions financières du champ des directives bancaires)
➤ 31 décembre 2007 (capital minimal pour les établissements de crédits coopératifs)
➤ 31 décembre 2007 (niveau minimal de couverture du système d'indemnisation des investisseurs)
(clôture provisoire du chapitre)
- Pologne : ➤ 31 décembre 2007 (capital requis pour les banques coopératives)
➤ dérogation (exclusion de la BGK et des SKOKs du champ des directives bancaires)
➤ 31 décembre 2003 (déduction des actifs incorporels des fonds propres)
➤ 31 décembre 2007 (niveau minimum de couverture pour le système de compensation des investisseurs)
(clôture provisoire du chapitre)
- Estonie : ➤ 31 décembre 2007 (système de garantie des dépôts et système d'indemnisation des investisseurs)
(clôture provisoire du chapitre)

Libre circulation des capitaux

- Chypre : ➤ 31 décembre 2007 (maintien de restrictions à l'acquisition de résidences secondaires)
(clôture provisoire du chapitre)

Politique des transports

- Chypre : ➤ 31 décembre 2005 (chronotachygraphes : contrôle des heures de route des chauffeurs routiers)
(clôture provisoire du chapitre)

Fiscalité

- Hongrie : ➤ sous réserve d'une durée limitée (taux réduit de TVA 12 % sur les restaurants)
- Slovénie : ➤ sous réserve d'une durée limitée (taux réduit de TVA sur la préparation des repas)
➤ dérogation ? (seuil d'assujettissement à la TVA des PME)
- Pologne : ➤ 31 décembre 2007 (taux réduit de TVA 7 % sur les services de restauration)
➤ dérogation ? (seuil d'assujettissement à la TVA des PME)

Politique sociale et emploi

- Hongrie : ➤ 31 décembre 2005 (taux de goudron des cigarettes) *(clôture provisoire du chapitre)*
- Slovénie : ➤ 31 décembre 2005 (application de certaines directives relatives à la santé et la sécurité sur les lieux de travail) *(clôture provisoire du chapitre)*

Energie

- Chypre : ➤ 31 décembre 2007 (constitution des 90 jours de consommation de stocks pétroliers de sécurité) *(clôture provisoire du chapitre)*
- Slovénie : ➤ 31 décembre 2005 (constitution des 90 jours de consommation de stocks pétroliers de sécurité) *(clôture provisoire du chapitre)*
- Rép. tchèque : ➤ 31 décembre 2005 (constitution des 90 jours de consommation de stocks pétroliers de sécurité) *(chapitre reste ouvert)*

Environnement

- Slovénie : ➤ 4 ans (pour appliquer la directive CE 96/61 « IPPC » à 15 installations industrielles) (4 ans au-delà de la date butoir de la directive fixée au 30 octobre 2007, donc jusqu'au 30 octobre 2011).
➤ 31 décembre 2007 (pour atteindre les objectifs de valorisation et de recyclage prévus par la directive CE 94/62 « emballages et déchets d'emballages »).
➤ 31 décembre 2015 (avec étapes au 1/12/2008 et au 31/12/2010, selon la taille des agglomérations, pour appliquer la directive CE 91/271 sur le traitement des eaux résiduaires urbaines).
(clôture provisoire du chapitre)

B. Les négociations vont aborder les chapitres les plus difficiles pendant les présidences suédoise, belge et espagnole

L'Union européenne et les pays candidats vont aborder les chapitres les plus difficiles en s'efforçant d'éviter deux risques de blocage. D'une part, sachant qu'il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout, chaque partie, mais aussi chaque Etat membre, sera tentée de lier ce qui l'intéresse à ce qui peut intéresser l'autre partie ou un autre Etat membre. Cet exercice normal de la négociation ne peut cependant intervenir trop tôt sans menacer le respect du calendrier de négociation.

D'autre part, les enjeux financiers de la négociation pourraient provoquer la réouverture prématurée des discussions sur le financement de l'Union européenne et la réforme des politiques communes qui avaient été conduites au Conseil européen de Berlin en 1999 et closes jusqu'en 2006, au risque de bloquer la négociation et le processus d'élargissement.

1) Une recherche active de compromis sous la présidence suédoise

Grâce à l'impulsion donnée par le Sommet de Nice, les négociations sont entrées dans une nouvelle phase, où les deux parties vont s'efforcer de trouver des compromis.

La Suède en particulier a élevé l'élargissement au rang de première priorité de sa présidence, à côté de l'emploi et de l'environnement, et elle est en bonne voie pour réussir le programme ambitieux qu'elle s'est fixé. Son objectif est d'aboutir à une percée politique dans la substance, mais aussi en termes de clôture de chapitres, en vue de préciser le calendrier de Nice et d'annoncer, au Conseil européen de Göteborg, une date, sinon pour l'adhésion des pays premiers candidats, au moins pour la conclusion des négociations avec les candidats les plus avancés.

Des avancées importantes ont eu lieu lors des CIG des 29 et 30 mars dernier, en particulier avec la Slovaquie qui est le premier

des douze candidats à avoir pu fermer le chapitre de l'environnement, et du 17 mai avec Chypre et les candidats du deuxième groupe, hormis Malte. Elles font augurer de nouveaux progrès lors des prochaines CIG qui auront lieu au niveau des suppléants le 1^{er} juin avec les six autres pays candidats (Pologne, Hongrie, République tchèque, Estonie, Slovénie, Malte) et au niveau ministériel les 11 et 12 juin prochain.

L'environnement et la libre circulation des personnes sont les chapitres les plus délicats du programme de la présidence suédoise.

a) L'environnement

La reprise de l'acquis communautaire en matière d'**environnement** pour les douze candidats implique des investissements estimés à 120 milliards d'euros. Ils seront consacrés en particulier à la mise en œuvre des directives sur la gestion de l'eau, la qualité de l'air, la gestion des déchets et la réduction de la pollution industrielle.

L'ampleur des réformes a conduit les pays candidats à multiplier les demandes de périodes transitoires, plus d'une centaine allant de 2004 à 2016. La Pologne, dont le coût des obligations environnementales indispensables à son adhésion est estimé à 30 milliards d'euros, est le pays candidat qui a présenté le plus de demandes : 16 périodes transitoires, d'une durée allant de trois ans pour la production de la couche d'ozone, à treize ans pour le traitement des eaux usées des agglomérations de plus de quinze mille habitants. La Hongrie demande des périodes transitoires de huit à quatorze ans, selon la taille de ses agglomérations, pour reprendre la directive relative au traitement des eaux usées.

Dans un rapport présenté en juin 2000 sur « l'environnement dans le contexte de l'élargissement de l'Union », le Centre d'études politiques européennes souligne plusieurs aspects : une grande partie des investissements devra être prise en charge par le secteur privé ou des entreprises mixtes et la charge pour les finances publiques des pays candidats sera probablement moins lourde que ne le prétendaient leurs gouvernements ; le risque de dumping écologique n'est pas fondé, dans la mesure où les pays candidats en auraient déjà profité, au lieu de subir un déficit commercial croissant avec l'Union européenne ; l'élément-clé résidera dans une

bonne politique de prix tenant compte des coûts de production et de traitement après usage et susceptible de réduire la demande et les investissements nécessaires dans l'avenir.

A cet égard, la Commission estime que la conformité aux normes communautaires pour l'eau et l'air ferait gagner 10 milliards d'euros par an aux pays candidats. En Pologne, l'alignement des émissions de soufre et d'oxyde d'azote dans l'air sur les niveaux communautaires entraînerait un gain économique direct de 1,2 à 1,7 fois supérieur aux coûts et les avantages pour la santé d'un investissement dans la gestion de l'eau s'élèveraient à un milliard d'euros par an.

En fait, l'Union exige que les pays candidats adoptent et mettent en œuvre l'ensemble de la législation environnementale communautaire pour ne pas retarder la progression de la politique communautaire, mais elle admet la négociation de périodes transitoires pour l'application de normes non susceptibles, d'affecter le marché intérieur. La ligne de partage se situera entre les directives fondées sur l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne relatif au marché intérieur, sur lesquelles s'exercera la plus grande vigilance, et celles fondées sur l'article 175 relatif à l'environnement autorisant plus de souplesse.

Encore faut-il que les pays candidats aient fait un tri dans leurs demandes pour pouvoir obtenir satisfaction. La Slovaquie a obtenu trois périodes transitoires, parce qu'elle avait réduit ses demandes à un nombre et à un niveau acceptables. En limitant leurs demandes à trois ou cinq mesures, l'Estonie, la Slovaquie et la Hongrie ont certainement plus de chances d'obtenir satisfaction que la Pologne et la Lettonie, tant qu'elles s'en tiendront à la vingtaine de demandes présentées initialement.

b) La liberté de circulation des personnes, la libre prestation de services et la libre circulation des capitaux

La **liberté de circulation des personnes**, en particulier des travailleurs salariés, a suscité peu de demandes de la part des pays candidats. La reconnaissance mutuelle des diplômes, l'accès aux professions et la coordination des régimes de sécurité sociale risquent de soulever des difficultés, mais elles apparaissent mineures par rapport aux craintes de dumping social lié à un afflux

de travailleurs des nouveaux Etats membres, émises par l'Allemagne et l'Autriche.

Ce chapitre est en effet le premier sur lequel l'Union européenne devrait présenter une demande de périodes transitoires, afin de dissiper les peurs de l'opinion publique, même si toutes les études défendent la thèse qu'un flux massif de populations de l'Est vers l'Ouest ne se produira pas.

L'Allemagne a demandé une période de restriction de sept ans après l'adhésion, avec la possibilité de la raccourcir à cinq ans pour tous les pays candidats, ou certains d'entre eux, si la pression migratoire s'avérait moins forte que prévue et aussi d'accorder, pendant la période transitoire, un accès limité dans les secteurs des Etats membres subissant une pénurie de main d'œuvre qualifiée.

L'Autriche a soutenu cette demande. Disposant de 1 256 kilomètres de frontière commune avec quatre des dix pays candidats de l'Europe de l'Est, elle craint notamment un afflux de « navetteurs » dans les régions transfrontalières, en raison de la différence de niveau des salaires autrichiens par rapport à ceux des candidats et de la capacité d'absorption de son marché de l'emploi.

Actuellement, 300 000 travailleurs originaires des PECO sont légalement employés dans l'Union européenne, dont ils représentent 0,2 % de la main-d'œuvre. La Commission estime à 335 000 personnes par an les flux de travailleurs et de leurs familles en provenance des huit pays d'Europe centrale autres que la Bulgarie et la Roumanie et ce chiffre devrait retomber sous les 150 000 personnes en une dizaine d'années. La part maximale de la population originaire des PECO résidant dans l'actuelle Union serait atteinte au bout de trente ans, elle s'élèverait à 3,9 millions de personnes en 2030 et représenterait 1,1 % de sa population. Si les choix actuels de destination persistaient, l'Allemagne en accueillerait près de deux tiers et l'Autriche environ 10 %. Au bout de trente ans, le pourcentage des ressortissants originaires de ces pays passerait de 0,6 % (en 1998), à 3,5 % (en 2030) de la population allemande et de 1,3 % à 5,5 % de la population autrichienne.

La Commission relève par ailleurs que les trois quarts du commerce de l'Union européenne avec les PECO sont réalisés par

les pays frontaliers : Autriche, Allemagne, Grèce, Italie et Finlande. Mais elle constate que la part attendue des navetteurs en provenance des pays candidats devrait osciller entre 1 % et 8 % de la main d'œuvre et elle recommande d'adapter l'assistance aux régions frontalières.

La Commission a préparé un projet de position commune en proposant, dans un premier temps, cinq options :

1. pleine application de l'acquis, c'est-à-dire libre circulation totale dès l'adhésion ;
2. application de l'acquis dès l'adhésion, assortie de clauses de sauvegarde en cas de distorsions graves ;
3. système flexible d'arrangements transitoires sur le modèle de la proposition allemande ;
4. système de quotas limitant le nombre maximal de personnes et de travailleurs dans le cadre d'un régime de non-circulation ;
5. non-application de l'acquis sur la libre circulation des personnes pendant toute la durée de la période transitoire.

Les autres Etats membres ont marqué dans l'ensemble leur préférence pour l'option n° 2, combinée avec des éléments de l'option n° 3. La France était sensible au principe de solidarité communautaire qui avait conduit l'Allemagne à soutenir sa demande lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (sept ans réduits ultérieurement à six, compte tenu de l'absence d'afflux migratoire), mais elle estimait trop longue la durée de sept ans et souhaitait une flexibilité maximale pour les candidats ne présentant aucun risque.

Dans son projet de position commune, la Commission a proposé aux Quinze de négocier avec les dix PECO une période de transition de cinq ans après leur adhésion, au cours de laquelle chaque Etat membre pourrait appliquer les restrictions de sa législation nationale, mais aussi accorder, immédiatement après l'élargissement, le libre accès du marché du travail aux citoyens de certains ou de tous les Etats membres.

Chypre et Malte ne seraient pas concernés et leurs citoyens pourraient bénéficier de la libre circulation complète dès leur adhésion.

Une première révision automatique aura lieu après deux ans pour évaluer la situation réelle sur les marchés du travail et décider, à l'unanimité du Conseil, si la période transitoire peut être raccourcie ou même abolie, avec éventuellement des clauses de sauvegarde. Une révision supplémentaire pourra être demandée, y compris par les nouveaux Etats membres et la décision de réduction des restrictions sera prise à l'unanimité.

La période de transition prend fin après cinq ans, mais elle pourra être prolongée de deux ans, soit sept ans au total, pour l'Etat membre qui le demande, en cas de turbulences sérieuses sur son marché du travail dûment justifiées.

Cette proposition de position commune a évolué sur deux points au cours des discussions entre les Quinze : d'une part, la clause de révision au bout de deux ans ne repose plus sur une décision du Conseil à l'unanimité, mais sur un système plus souple de notification par lequel chaque Etat membre indiquera ses intentions pour la régulation de son marché du travail au cours de la période transitoire ultérieure ; d'autre part, la nouvelle présentation du dispositif revient à afficher une période transitoire de deux ans, suivie après examen d'une première prolongation de trois ans pour les Etats membres qui le souhaitent et d'une dernière prolongation éventuelle de deux ans.

Ce dispositif a suscité les réserves de l'Espagne, du Portugal et de l'Italie. L'Espagne s'est opposée à toute limitation aux mouvements des travailleurs des nouveaux Etats membres, mais elle a surtout cherché à établir un lien entre ce chapitre et l'avenir du financement de la politique régionale après l'élargissement.

La Présidence suédoise, l'Allemagne et la France ont déclaré qu'il n'était pas possible d'établir un lien à ce stade de la négociation. Le risque est en effet de bloquer la négociation soit en cédant à la tentation des Etats membres de lier entre elles les positions communes de l'Union européenne correspondant à la défense de leurs intérêts respectifs, soit en anticipant la renégociation du budget de l'Union européenne qui ne peut pas

avoir lieu avant 2006. Les Quinze devront s'entendre rapidement, pour pouvoir présenter la position commune aux candidats lors des négociations en juin et respecter le calendrier.

Les PECO ont naturellement mal ressenti cette limitation d'une des quatre libertés fondamentales de l'Union et s'apprêtent à demander des compensations sur le calendrier d'achèvement des réformes ou l'enveloppe des fonds structurels.

Cette demande de l'Union devrait également avoir des répercussions sur deux autres chapitres.

Celui sur la **libre prestation de services** a déjà fait l'objet d'une clôture provisoire avec la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie et la Slovénie. Or, le gouvernement allemand avait demandé que, parallèlement à la période transitoire de sept ans pour les travailleurs salariés, une restriction à la libre prestation de services s'applique, notamment dans le domaine de la construction et de l'artisanat pour éviter les faux indépendants.

L'Allemagne, ainsi que l'Autriche, considèrent que la libre prestation de services aurait dû être négociée en relation avec la libre circulation des personnes. Jusqu'à présent, la Commission a exclu d'appliquer les périodes transitoires aux indépendants et l'Allemagne a démenti avoir l'intention de demander la réouverture du chapitre libre prestations de services. Celle-ci peut être décidée à l'unanimité des Etats membres.

Les pays candidats pourraient également se montrer plus intransigeants sur la **libre circulation des capitaux**, au titre de laquelle certains d'entre eux demandent le maintien de restrictions à l'achat par les non-nationaux de terres agricoles ou de résidences secondaires. Ce sujet est très sensible pour la République tchèque, la Hongrie et surtout la Pologne dont la crainte d'achats massifs par les ressortissants allemands conduit à réclamer une période transitoire de dix-huit ans.

2) De nombreux chapitres complexes pour la présidence belge

La présidence belge aura la tâche délicate d'amener l'Union à prendre position sur de nombreux chapitres complexes, pour lever ces obstacles avant l'examen des aspects budgétaires de l'élargissement sous présidence espagnole. Il est par ailleurs vraisemblable que se poursuivront les négociations engagées durant la présidence suédoise sur la libre circulation des personnes et d'autres chapitres difficiles.

Certains chapitres concernent des domaines où la reprise effective de l'acquis est une condition indispensable au bon fonctionnement du marché unique sur laquelle l'Union se montrera très exigeante.

a) Concurrence, questions vétérinaires et phytosanitaires, énergie, transports, fiscalité

En matière de **concurrence**, les pays candidats éprouvent des difficultés à s'aligner sur l'acquis relatif aux aides d'Etat, aux entreprises publiques, ainsi qu'aux monopoles d'Etat à caractère commercial, et un écart subsiste généralement entre le cadre juridique, souvent en place, et l'application effective des règles. Le commissaire européen en charge de la concurrence, M. Mario Monti, évalue l'aide d'Etat dans les pays candidats dans une fourchette comprise entre 0,5 % et 4,3 % du PIB (sans compter les arriérés fiscaux), contre une moyenne de 1,2 % dans les Etats membres.

Les **questions vétérinaires et phytosanitaires** ont suscité de nombreuses demandes de dispositions ou de périodes transitoires, notamment en matière vétérinaire où l'acquis comprend environ 630 textes dont 90 directives-clés. Toutefois, les pays candidats sont en train de mesurer l'importance des disciplines dans la politique agricole commune (PAC), après les crises sanitaires récentes qui devraient conduire l'Union européenne à se montrer d'une exigence extrême dans la négociation.

La négociation sur d'autres chapitres sera sous la pression des positions très affirmées de certains Etats membres.

L'**énergie** comporte trois dossiers importants :

– la constitution de stocks pétroliers à 90 jours, pour lesquels l'Union a déjà accordé satisfaction aux demandes de périodes transitoires de certains pays candidats (Slovénie et République tchèque) ;

– la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité au sujet de laquelle les pays candidats ont l'impression d'être en avance sur certains Etats membres ;

– la sûreté nucléaire qui ne figure pas dans l'acquis communautaire, mais fait partie de la négociation.

Comme le traité Euratom n'offre pas de base juridique spécifique pour l'élaboration de normes communautaires applicables aux installations nucléaires, l'évaluation de la situation dans les pays candidats a pris pour point de départ des documents de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Agence de l'énergie nucléaire (AEN) et surtout des Autorités de sûreté nucléaire des pays de l'Europe de l'Ouest (WENRA). Un groupe de travail créé à l'initiative du Conseil doit remettre un rapport avant la fin de la présidence suédoise en vue de définir les critères de sécurité nucléaire que les candidats devront remplir avant leur adhésion.

Contrairement à la Hongrie et à la Slovénie, la République tchèque n'a pu clore le chapitre énergie en raison des inquiétudes de l'Autriche suscitées par le démarrage de la centrale tchèque de Temelin en octobre 2000. Selon un accord entre les deux pays, la République tchèque a accepté que la centrale de Temelin ne soit pas exploitée intégralement avant l'achèvement des études sur sa sécurité en juin 2001. L'Autriche, soutenue par l'Allemagne, subordonne cependant sa position définitive aux résultats non seulement des travaux du groupe du Conseil sur les questions nucléaires, mais aussi d'une évaluation d'impact environnemental dont elle demande la réalisation.

Par ailleurs, des accords en vue de la fermeture de réacteurs non modernisables ont été conclus avec les gouvernements lituanien, bulgare et slovaque. Toutefois, si la Slovaquie a décidé de fermer ses deux réacteurs de Bohunice en 2006 et 2008 et la

Bulgarie ses quatre réacteurs de Kozloduy avant 2003 et en 2006, la Lituanie n'a pris d'engagement de fermeture que pour le premier réacteur d'Ignalina, en 2005. En revanche, elle n'arrêtera une date de fermeture du deuxième réacteur de type Tchernobyl qu'à la lumière du bilan de la stratégie énergétique nationale, qui sera préparée pour 2004, et envisage une échéance se situant avant 2009.

La **politique des transports** constitue également un chapitre sensible pour plusieurs Etats membres. Les interconnexions entre les systèmes ferroviaires de l'Union européenne et des pays candidats nécessiteront de leur part un effort financier estimé à 90 milliards d'euros jusqu'en 2015, correspondant à celui fourni par les Etats membres dans les années 1960-1970, mais ce secteur ne suscite pas autant de difficultés dans la négociation que les secteurs routier et maritime.

Poursuivant l'objectif d'instaurer l'égalité des chances dans le secteur routier si vital pour le bon fonctionnement du marché unique, l'Union européenne exige l'alignement sur ses normes sociales, techniques, fiscales, environnementales et de sécurité au moment de l'adhésion. Les pays candidats demandent des dérogations pour les conditions les plus lourdes à remplir pour leurs petits transporteurs ainsi qu'une ouverture progressive de leur marché au cabotage routier, notamment pour le transport occasionnel de passagers. L'Autriche, toujours très attentive à ce secteur en raison de la régulation du transit routier dans les Alpes, pourrait adopter une attitude particulièrement ferme.

La tragédie de l'Erika en décembre 1999 a incité la France à se montrer particulièrement exigeante en matière de sécurité maritime. Elle insiste notamment pour obtenir la garantie que, en cas de clôture provisoire du chapitre avec Chypre, celui-ci puisse être rouvert pour négocier tout ajout à l'acquis communautaire. Le premier paquet sur la sécurité maritime « Erika I », portant sur le contrôle des navires, les sociétés de classification et l'élimination des navires à coque unique à partir de 2010, devrait être adopté par le Parlement européen et le Conseil avant juillet. Le paquet « Erika II », relatif à la surveillance accrue des navires transitant au large des côtes de l'Union européenne et à la création d'une Agence européenne de la sécurité maritime et d'un Fonds d'indemnisation des dommages de pollution, pourrait faire l'objet d'un accord

politique lors du Conseil « Transports » en juin, à condition que soient surmontées les divergences entre Etats membres.

La **fiscalité** est un chapitre ne suscitant pas les mêmes difficultés. La France s'oppose toutefois aux demandes de périodes transitoires pour le relèvement de droits (accises, tabac, carburant) sur les niveaux de l'Union européenne afin d'éviter un dumping fiscal. Par ailleurs, les Quinze ont accordé un taux réduit de TVA de 7 % ou 12 % sur les services de restauration, pour une durée limitée, à la Hongrie, à la Pologne et à la Slovénie (taux non précisé pour ce pays). Cette avancée intéressera certainement l'hôtellerie et la restauration françaises, qui n'ont pas obtenu la réduction provisoire du taux de TVA de 19,6 % pour faire face aux distorsions fiscales de concurrence dont bénéficient la restauration rapide sur le territoire national ainsi que des pays touristiques d'Europe du Sud appartenant à la zone euro.

b) Justice et affaires intérieures

Il est à première vue surprenant que le chapitre **justice et affaires intérieures** n'ait donné lieu à aucune demande de période transitoire ou de dérogation, hormis celle de la République tchèque pour l'aménagement de ses aéroports internationaux selon les normes Schengen. Ce paradoxe apparent s'explique par la distinction qu'établit la convention de Schengen entre son entrée en vigueur, date de l'adhésion formelle à Schengen, et sa mise en vigueur, date de la levée effective des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Cette particularité permettra de maintenir les contrôles aux nouvelles frontières intérieures de l'Union après l'adhésion, jusqu'à la décision du Conseil, à l'unanimité, de lever les contrôles.

Ce dispositif en deux phases donne un temps d'adaptation, mais il crée une double ambiguïté.

D'une part, les pays candidats ne sont pas incités à presser les réformes dans la mesure où la levée effective des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures dépendra, après leur adhésion, d'une décision à l'unanimité d'un Conseil auquel ils participeront.

D'autre part, les Quinze éprouvent quelque difficulté à déterminer le niveau d'exigence de reprise de l'acquis au moment

de l'adhésion. L'exercice est d'autant plus malaisé que l'acquis communautaire en matière de justice et d'affaires intérieures est un acquis en construction et qu'il fait partie, pour la première fois, de la substance d'un élargissement.

Les pays candidats doivent commencer à s'aligner avant l'adhésion tout en n'appartenant pas effectivement à l'espace Schengen lorsqu'ils adhéreront. Il est donc de l'intérêt des deux parties que les pays candidats soient impliqués dans l'élaboration des politiques communes le plus rapidement possible. Mais pour que la coopération puisse fonctionner concrètement, il faut instaurer une confiance réciproque entre les systèmes judiciaires et policiers de tous les Etats concernés. C'est la raison pour laquelle, à l'initiative de la France, les positions communes de l'Union européenne demandent à chaque pays candidat d'élaborer un plan d'action pour la reprise de l'acquis Schengen, afin de suivre avec précision leur mise à niveau progressive.

Des difficultés importantes risquent d'apparaître pour le contrôle des frontières extérieures orientales de l'Union européenne et l'alignement sur la politique commune des visas.

D'une part, la charge des contrôles à la frontière orientale de l'Union européenne sera énorme pour des pays qui sont devenus des pays de transit pour une immigration clandestine croissante, aboutissant notamment à la traite de 500 000 femmes, prostituées forcées principalement originaires des pays d'Europe de l'Est. Il n'est pas certain que les pays candidats puissent assumer seuls l'aspect financier, technique et en ressources humaines de ces contrôles.

De plus, il ne serait pas judicieux d'imposer de très onéreux contrôles frontaliers de type Schengen pour un temps limité en raison d'une adhésion différenciée de nouveaux Etats membres. Les Pays-Bas proposent de reporter l'application totale de Schengen pour les pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie) jusqu'à la date où tous seront prêts à mettre en œuvre la convention de Schengen, afin d'éviter de coûteuses frontières temporaires.

D'autre part, ces contrôles et le nouveau régime de visas risquent de déchirer les liens tissés avec leurs voisins de l'Est. La

Pologne, qui a une frontière de 1200 kilomètres avec les pays de l'ex-Union soviétique, a prévenu l'Union européenne qu'elle n'introduirait le régime des visas qu'à la dernière minute, lors de l'adhésion, et souhaite qu'il soit souple. Son PNB a doublé par rapport à celui d'une Ukraine deux fois plus vaste, alors qu'ils étaient à peu près au même niveau il y a dix ans, mais le commerce frontalier est vital pour les deux pays. Il permet aux petits agriculteurs de l'Est de la Pologne d'écouler leurs produits et aux petits vendeurs ukrainiens et biélorusses de subsister en restant chez eux. Une nouvelle barrière pourrait inciter les Biélorusses et les Ukrainiens à immigrer définitivement vers l'Ouest.

De même les pays candidats ont-ils le souci de préserver les liens avec leurs minorités ethniques vivant dans des pays qui n'appartiendront pas, au moins pour un temps, à l'espace Schengen. La Hongrie, en particulier, craint qu'un régime de visas trop rigide ne la coupe des trois millions de Hongrois habitant en Roumanie, Slovaquie, Ukraine, Croatie et République fédérale de Yougoslavie.

3) Les principaux aspects budgétaires de l'élargissement pour la présidence espagnole

a) La politique régionale

Le premier rapport de la Commission sur la cohésion économique et sociale avait inspiré la conclusion de l'Agenda 2000 et les décisions du Conseil européen de Berlin en 1999 sur la réforme des fonds structurels.

Le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, présenté par le commissaire européen chargé de la politique régionale, M. Michel Barnier, a l'immense mérite de souligner l'ampleur des défis posés par l'élargissement à la politique de cohésion et de proposer de nouvelles options pour consolider le processus de convergence dans une Union élargie.

Dans l'Union européenne actuelle, les disparités entre Etats membres ont diminué grâce à la politique de cohésion économique et sociale mise en place en 1988 et le revenu par habitant dans les trois pays les moins prospères – Grèce, Espagne et Portugal – est

passé de 68 % de la moyenne communautaire en 1988 à 79 % en 1999.

Dans une Union élargie à vingt-sept membres dont le territoire et la population s'accroissent de 33 %, mais le PIB de seulement 7 %, les écarts de richesse entre Etats membres vont à nouveau s'accroître et diviser le nouvel ensemble en trois groupes distincts au lieu de deux actuellement :

– le groupe le plus prospère comprenant douze des quinze pays de l'Union actuelle ;

– un groupe intermédiaire comprenant l'Espagne, le Portugal et la Grèce rejoints par la République tchèque, la Slovaquie, Chypre et Malte, dont le revenu par habitant se situe autour de 80 % de la moyenne des vingt-sept et dont la population représente 13 % du total ;

– un troisième groupe comprenant les huit autres pays candidats dont le revenu par habitant se situe aux alentours de 40 % de la moyenne des vingt-sept et dont la population représente 16 % du total.

Au rythme actuel de la convergence, il faudra une génération pour éliminer les disparités régionales entre les Quinze, mais au moins deux générations pour les éliminer entre les Vingt-sept.

L'écart entre la région la plus riche et la plus pauvre doublera dans l'Union à vingt-sept par rapport à l'Union actuelle et passera de 1 à 5,8 à 1 à plus de 10.

La population de l'Union relevant de la politique de cohésion s'accroîtra, puisque près d'un tiers vivra dans des pays où le revenu par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union – seuil actuel d'accès au fond de cohésion – au lieu d'un sixième dans l'Union à quinze. Les écarts régionaux s'élargiront, puisque le revenu moyen par habitant des 10 % vivant dans les régions les moins riches des vingt-sept n'atteindrait que 31 % de la moyenne communautaire au lieu de 61 % dans l'Union actuelle.

Par ailleurs, les nouvelles adhésions déplaceront le champ de la population couverte par la politique régionale et de cohésion. Comme les huit pays du troisième groupe tireront vers le bas le revenu moyen de l'Union européenne, il en résultera que plusieurs régions des Quinze considérés actuellement comme en retard de développement parce que leur revenu n'atteint pas le seuil de 75 % de la moyenne communautaire, dépasseront cette moyenne par l'effet automatique des nouvelles adhésions et perdront les aides des fonds structurels au titre de l'objectif 1.

Or, si parmi les 50 régions des PECO, 48 avaient un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire pendant la période de 1995-1997, l'office statistique des Communautés européennes rappelle que sur 206 régions de l'Union actuelle, 46 n'atteignaient pas 75 % de la moyenne communautaire et comptaient 71 millions d'habitants représentant 20 % de la population totale de l'Union européenne. Ces régions comprendront difficilement la perte du bénéfice d'au moins une partie des aides actuelles par un simple effet statistique sans modification de leur situation réelle.

Ce constat a permis de lancer le débat sur l'avenir de la politique de cohésion lors du Forum de la cohésion, les 21 et 22 mai à Bruxelles, autour des thèmes du montant de l'aide, de l'adaptation des critères d'octroi et du contenu des politiques.

L'effort financier de la Communauté a pratiquement doublé entre 1989 et 1999, passant de 0,27 % à 0,46 % du PIB communautaire. Ensuite le Conseil européen de Berlin a ramené les crédits de la politique de cohésion affectés aux Quinze en 2006 au niveau de 1992, soit 0,31 % du PIB des Quinze, pour insérer de nouveaux Etats membres dans une enveloppe globale pour les fonds structurels maintenue à 0,45 % du PIB de l'Union. 213 milliards d'euros ont été alloués aux actions structurelles dans les Etats membres pour 2000-2006, soit une moyenne annuelle de 30 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent pour les pays candidats les aides de pré-adhésion (21,8 milliards d'euros de 2000 à 2006) et les montants réservés à ceux qui adhéreront entre 2002 et 2006 : 39,5 milliards d'euros, soit plus de 8 milliards par an. L'ensemble de ces décisions correspond à 0,45 % du PIB de l'Union élargie en 2006 à vingt et un Etats membres. Sur la base du seuil actuel de

0,45 % du PIB, les dépenses atteindraient 45 milliards d'euros dans une Union à vingt-sept.

L'enveloppe fixée à Berlin pour les actions structurelles semble donc suffire jusqu'en 2006, mais la question se posera pour la période ultérieure et le commissaire européen considère qu'on ne pourra descendre au-dessous de 0,45 % du PIB communautaire.

Maintenir le plafonnement annuel des aides communautaires à un maximum de 4 % du PIB national pourrait par ailleurs pénaliser des petits pays comme la Lituanie, qui recevraient moins d'aides après leur adhésion que dans le régime de pré-adhésion.

L'adaptation des critères d'octroi aux régions en retard de développement (objectif 1) a conduit la Commission à proposer quatre options : maintenir le seuil actuel d'éligibilité à 75 % de la moyenne communautaire, au risque d'éliminer la plus grande partie des régions actuellement éligibles ; créer un dispositif transitoire de sortie ; établir un seuil d'éligibilité supérieur à 75 % pour compenser au moins partiellement la baisse de la moyenne ; fixer deux seuils d'éligibilité au risque de heurter le principe d'égalité entre les Quinze et les nouveaux Etats membres.

Il faudra cependant veiller à ce que la politique de cohésion reste une politique commune bénéficiant à l'ensemble des Etats membres de l'Union et ne se transforme pas en une politique de l'élargissement concentrée sur le seul objectif, certes essentiel, de rattrapage des pays candidats. Sinon, les contributeurs n'auraient plus aucun intérêt à financer une politique dont ils ne bénéficieraient plus. Au demeurant, même les Etats membres prospères ont des régions pauvres concernées par les actions de l'objectif 1 et de l'objectif 2 (reconversion économique et sociale).

La Commission propose par ailleurs quatre pistes intéressantes, même si certaines ne sont pas nouvelles : passer de la détermination rigide par la Commission d'une liste des zones éligibles à l'objectif 2 à un système plus souple et décentralisé ; mettre plus de cohérence entre les aides communautaires et les aides d'Etat régionales ; renforcer la concentration géographique et thématique des fonds structurels et les synergies avec les autres politiques communautaires ; enfin, faire monter en puissance le programme *Interreg* dans la future politique régionale pour répondre aux

conclusions du Conseil européen de Nice sur le développement indispensable de la coopération transfrontalière et transnationale dans la perspective de l'élargissement.

Ce rapport a tracé le cadre dans lequel l'Union devrait définir sa position commune de négociation en 2002, notamment le type d'unité territoriale que les pays candidats devront mettre en place et les fonds disponibles pour chaque pays. Les difficultés portent principalement sur la capacité de cofinancement, l'absence de statistiques sur les PIB régionaux à la base des calculs des aides de l'objectif 1, le risque d'un découpage artificiel des territoires pour maximiser le volume des aides et surtout la capacité administrative d'assumer une gestion décentralisée des fonds.

A cet égard, les pays candidats sont loin de former un tout homogène en matière de régionalisation. Des pays comme Chypre ont des interventions régionales déjà très efficaces, la République tchèque et la Hongrie ont fait des efforts substantiels, la Pologne a adopté une réforme importante qu'il lui faut mettre en œuvre, mais beaucoup de pays ont encore beaucoup d'efforts à accomplir.

M. Eneko Landaburu, chef des négociations d'élargissement et ancien directeur de la politique régionale, se montre néanmoins optimiste et rappelle que les besoins de ces pays sont tellement énormes en matière d'investissement, d'éducation et de développement rural qu'il est possible de commencer par les domaines les plus faciles à mettre en œuvre à travers les administrations nationales, comme cela a d'ailleurs été fait en Grèce et en Espagne.

Enfin, le découpage territorial est d'autant plus délicat qu'il comporte le risque d'attiser les conflits de minorités. M. Landaburu constate cependant que la politique régionale donne aux minorités les moyens économiques de participer au développement et est en général un facteur de réduction des tensions.

b) La politique agricole commune

L'agriculture est le chapitre le plus difficile des négociations parce qu'il faut appliquer à une agriculture qui n'a pas encore achevé sa transition et joue un rôle majeur dans l'économie des pays candidats, les règles d'une politique agricole commune adaptée à

une agriculture peu nombreuse et compétitive qui a déjà accompli sa mutation.

L'élargissement accroîtra la superficie agricole utile de l'Union de 60 millions d'hectares environ et la portera à près de 200 millions d'hectares. Les deux tiers de ces 60 millions d'hectares sont constitués de terres arables et la surface cultivée de l'Union européenne, actuellement de 77 millions d'hectares, augmentera de plus de 50 %. Le potentiel de production agricole des PECO offrira des opportunités économiques considérables à l'industrie agro-alimentaire et devrait bénéficier à terme de l'intégration complète dans le marché unique.

Mais les PECO doivent d'abord aplanir leurs handicaps structurels. L'agriculture des Quinze emploie environ 5 % de la population active et représente 2 % du PIB. L'agriculture des PECO emploie en moyenne plus de 20 % de la population active et représente encore 7 % du PIB. Elle y occupe une place particulièrement importante en Lettonie, en Lituanie, en Bulgarie, en Roumanie, mais surtout en Pologne.

La Pologne où résident 80 % de toute la main-d'œuvre agricole des pays candidats, compte plus de 8 millions d'agriculteurs contre 2 millions dans les autres pays candidats et 7,5 millions dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. Or sur les deux millions d'exploitations dont plus de la moitié ne dépassent pas vingt hectares, seul un tiers est rentable ou modernisable au niveau d'exigence communautaire, tandis qu'un million d'entre elles produisent pour le marché et que l'autre moitié vit en autosuffisance.

Les parties doivent aborder la négociation en se préservant d'un double risque :

– le risque d'une explosion budgétaire et d'un dérèglement du marché unique doit conduire les Quinze à adapter les aides à la situation particulière de l'agriculture des PECO et à exiger l'application des normes communautaires, notamment phytosanitaires, dès l'adhésion ;

– le risque d'un choc concurrentiel doit amener les pays candidats à moderniser sans retard leurs structures agricoles de

façon à éviter qu'une adhésion mal préparée ne se traduise par un massacre des petites exploitations et un rejet de l'Union européenne dans l'opinion publique.

La négociation portera sur trois enjeux majeurs.

En premier lieu, les pays candidats demandent le bénéfice immédiat, dès l'adhésion, des aides directes aux producteurs. Le Conseil européen de Berlin a fixé, en 1999, les aides à l'agriculture réservées aux nouveaux Etats membres pour la période 2002–2006 à, en moyenne, 2,4 milliards d'euros par an, soit 12,4 milliards d'euros, en excluant les aides directes, au moins dans un premier temps après l'adhésion, conformément aux propositions de la Commission dans l'Agenda 2000.

La Commission avait calculé que l'extension de la PAC aux candidats du premier groupe de Luxembourg coûterait à l'Union 11 milliards d'euros par an, dont les deux tiers au titre des paiements directs aux producteurs, pour un budget de la PAC s'élevant à 40 milliards d'euros par an.

Or, lors de la réforme de la PAC de 1992, ces aides directes ont été conçues pour compenser la baisse des prix garantis et les obligations de mise en jachère mais elles n'auraient aucune justification pour des pays candidats qui sont dans une situation inverse, avec des prix agricoles inférieurs de 10 % à 45 % à ceux de l'UE, et vont au contraire bénéficier du relèvement de leurs prix de vente au niveau communautaire.

De plus ces aides créeraient une classe privilégiée par rapport aux autres catégories de la population des pays candidats, alors qu'elles ont pour but de garantir aux agriculteurs des Quinze un niveau de vie analogue mais pas supérieur à celui de leurs concitoyens des villes.

Elles seraient contre-productives en n'incitant pas à la modernisation, notamment en Pologne et en Roumanie qui sont les deux plus grands pays agricoles parmi les candidats. Il est clair que l'augmentation des aides pour le développement rural et la réforme des structures constitue la réponse prioritaire à leurs difficultés.

Enfin la décision finale de l'Union sur ce point devra tenir compte de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) dont la clause de modération conclue lors des accords de Marrakech impose de ne pas dépasser le seuil de 1992 en matière de soutien direct à l'agriculture. La décision d'ouvrir de nouvelles négociations multilatérales après l'échec de Seattle, qui sera prise à la réunion ministérielle de Qatar à l'automne 2001, ne pourra pas non plus être ignorée.

Il est cependant évident que la coexistence de deux régimes agricoles serait inacceptable à long terme et le commissaire européen à l'agriculture, M. Franz Fischler, a suggéré, à titre personnel, l'instauration d'une période de cinq à sept années après l'adhésion pour octroyer progressivement la totalité des aides agricoles directes aux futurs nouveaux membres.

Un autre enjeu concerne la période de référence à retenir pour déterminer les quotas de production. La Commission refuse les propositions des pays candidats de se référer à la production considérable du début des années 1990 et souhaite fonder les bases de calcul sur des statistiques des années plus récentes 1995-1999.

Enfin l'Union adoptera une position ferme sur les demandes de périodes transitoires présentées par les pays candidats et exigera, notamment pour l'acquis vétérinaire et phytosanitaire, non seulement une transposition intégrale des textes, mais le renforcement des procédures et structures administratives.

D'autres défis devront être relevés : le développement d'organisations de marchés agricoles totalement opérationnelles, la création de marchés fonciers efficaces, le renforcement de la capacité concurrentielle de l'industrie de transformation alimentaire notamment grâce à un recours aux investissements directs étrangers pour moderniser des structures en surcapacité, enfin l'engagement d'une stratégie en faveur du développement rural et d'une agriculture durable pour faciliter des changements qui se traduiront par des gagnants et des perdants dans l'économie agricole des pays candidats.

Toutefois la relance du débat entre les Quinze sur une réforme éventuelle de la PAC à la suite des crises sanitaires n'incite pas les pays candidats à s'aligner rapidement sur un acquis qu'ils croient

voué à une profonde transformation avant leur adhésion. Tous les pays candidats ont tendance à penser que la PAC actuelle est morte et ceux qui ont le plus de mal à s'y adapter comme la Pologne ne se pressent pas de s'aligner.

Or quelles que soient les décisions qui seront prises par les Quinze lors de l'évaluation des réformes en 2002-2003 et du réexamen de la PAC en 2006, il est illusoire de penser que la PAC sera révisée de fond en comble.

Tout d'abord, les règles de financement de la PAC décidées en mars 1999 à Berlin s'appliquent jusqu'en 2006 et la révision programmée à mi-parcours se limite aux aides aux secteurs des céréales, des graines oléagineuses, de l'élevage bovin, ainsi qu'aux quotas laitiers. Le Conseil européen de Nice a confirmé le cadre défini à Berlin dont l'Union ne pourrait sortir que par un accord des chefs d'Etat et de gouvernement.

Ensuite, le dispositif actuel recèle des possibilités d'adaptation qui n'ont pas toutes été utilisées. En réalité la PAC n'a cessé d'évoluer depuis la réforme de 1992 qui a enclenché une baisse des prix considérables pour résorber les excédents de production et diminuer les barrières protectionnistes.

Le cumul de toutes les diminutions de prix de soutien introduites par ces deux réformes équivaut à une réduction de 45 % du prix de soutien des céréales et à une réduction de 40 % du prix de soutien du secteur bovin. Ces réformes limitent d'ailleurs les marges de manœuvre disponibles puisque le soutien des marchés et les restrictions aux exportations ne représentent plus que 29 % du total des aides contre 92 % en 1992.

La réforme de 1999 a ensuite mis en place les fondements d'une politique de développement rural et a autorisé les Etats membres à réduire les aides directes de 20 % pour financer ce deuxième pilier de la PAC et rééquilibrer sa modeste part de 10 % dans le budget agricole. Seuls la France, le Royaume-Uni et le Portugal ont utilisé cette possibilité, mais l'Allemagne qui craignait jusqu'à présent que le plafonnement des aides directes ne pénalise les grandes exploitations de l'Est encore fragiles, serait prête à utiliser cette possibilité de modulation en faveur d'une agriculture de qualité. Le cadre de l'Agenda 2000 offre donc suffisamment de

souplesse pour procéder à des transferts de priorités et de dépenses au sein d'un budget constant.

Enfin il est probable que les adaptations de la PAC après 2006 s'efforceront de concilier et non d'opposer l'inflexion déjà engagée vers une agriculture multifonctionnelle, plus soucieuse d'environnement et de qualité, avec le développement des fonctions productives mais sans les excès du productivisme. L'Union européenne n'a pu baisser depuis dix ans le niveau de protection des agriculteurs européens et les aides à l'exportation pour s'orienter vers de nouvelles priorités que grâce aux progrès de la productivité. La leçon est qu'il n'y a pas d'alternative à une politique alliant productivité, qualité et précaution.

c) Les questions budgétaires

Le Conseil européen de Berlin a fixé, pour la période 2000-2006, le plafond global indicatif des dépenses de pré-adhésion à 21,8 milliards d'euros (rubrique 7 du budget communautaire) et pour la période 2002-2006, celui des dépenses d'adhésion à 58 milliards d'euros (rubrique 8). La montée en charge des dépenses d'adhésion est progressive et passe de 6,45 milliards d'euros en 2002 à 16,78 milliards en 2006, soit de 6 % à 16 % des crédits d'engagement du budget communautaire.

Ces perspectives financières sont fondées sur l'hypothèse de l'adhésion, en 2002, des six pays candidats du premier groupe de Luxembourg. Cette hypothèse ne se réalisera pas pour la date d'adhésion qui se situera au plus tôt en 2003, ni peut-être pour le nombre d'adhésions avant 2006.

Aussi convient-il d'appliquer les perspectives financières en répondant à trois questions concernant :

– le report des crédits inutilisés de pré-adhésion et d'adhésion sur les exercices ultérieurs. Dans le cas d'un élargissement en fin de période, la question se poserait particulièrement de savoir s'il faut affecter aux nouveaux membres les montants initialement inscrits pour l'année de leur adhésion, ou reprendre les montants prévus pour 2002, afin de respecter la logique d'une intégration progressive. En principe, les montants indiqués dans les perspectives financières ne constituent que des plafonds annuels de

dépenses dans le respect du plafond global des ressources propres fixé à 1,27 % du PNB des Etats membres, et non des crédits votés. Ils ne peuvent être ni reportés sur les années suivantes, ni affectés à un autre but, sauf révision des perspectives financières par le Conseil et le Parlement européen ;

– l’attribution, dès l’adhésion de nouveaux Etats membres, des crédits de pré-adhésion qui leur étaient affectés jusqu’en 2006 aux pays candidats non encore adhérents ;

– la nécessité ou non d’adapter le montant des crédits d’adhésion prévus pour six pays dès 2002 dans l’éventualité d’une adhésion de dix ou douze pays avant 2006.

La commissaire européenne au budget, Mme Michaela Schreyer répond à cette question en partant de l’hypothèse que dix nouveaux pays (les pays de la première vague, plus la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et Malte) feront leur entrée dans l’union en 2004 et qu’après 2002 les taux de croissance s’établiront en moyenne à 4 % dans les nouveaux Etats membres et à 2,5 % dans les Etats membres actuels. Elle suppose également l’octroi de concessions concernant les aides directes agricoles ou des mesures équivalentes ainsi que le plafonnement de l’aide structurelle à 4 % du PNB des pays candidats. Sur cette base, les dépenses consacrées aux dix nouveaux Etats membres pourraient être estimées pour la dernière année des perspectives financières, en 2006, à une fourchette se situant entre 16 et 25 milliards d’euros, contre 16 milliards d’euros prévus à Berlin pour six nouveaux Etats membres.

Selon la commissaire, l’accroissement possible des dépenses consacrées à l’élargissement laisserait encore une marge disponible sous le plafond de 1,27 % du PNB des Etats membres. Cette marge pourrait servir en cas de développements imprévus ou de dépenses liées à l’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. Les perspectives financières tracées à Berlin jusqu’en 2006 resteraient donc valides même en cas d’élargissement à dix ou douze candidats avant cette date. La Commission n’aura donc pas besoin d’un surcroît de fonds pour l’élargissement jusqu’en 2006, elle sera tout au plus en quête de flexibilité dans la réallocation des fonds entre la pré et la post-adhésion.

En tout état de cause, le Conseil européen de Berlin a décidé que *« lors de l'élargissement, les perspectives financières devront être ajustées, compte tenu du nombre effectif de pays adhérents et des montants maximaux prévus à la rubrique 8. Lorsqu'il procédera à cet ajustement, le Conseil statuera à la majorité qualifiée. »*

4) La question particulière de Kaliningrad

La région de Kaliningrad est un territoire russe de 15 100 km² grand comme la moitié de la Belgique, comptant près d'un million d'habitants. Base de la flotte de la Baltique après son annexion par l'Union soviétique à la fin de la seconde guerre mondiale, il n'a plus de continuité territoriale avec la Russie depuis l'indépendance des républiques baltes en 1991 et dépend pour ses liens avec la métropole d'un transit ferroviaire et aérien passant par la Lituanie.

Cet enclavement et la réduction du dispositif militaire ont conduit les autorités fédérales russes à lui conférer le statut particulier de zone économique spéciale, comportant les avantages d'une zone franche, des facilités fiscales pour les investissements étrangers et des relations économiques directes avec les Etats voisins. Toutefois les exonérations de droits de douane ont engendré une corruption et une criminalité importantes – plus de 45 % de l'économie locale échapperaient au fisc – sans assurer son essor économique puisque 30 % de la population se situerait au-dessous du seuil de pauvreté. La région souffre également de graves problèmes de drogue et de santé publique ainsi que d'une pollution épouvantable.

Le gouvernement russe a adopté, en mars 2001, un plan destiné à assurer le développement socio-économique et les fonctions vitales de Kaliningrad, avec l'objectif d'en faire une région économiquement attrayante. Les mesures visent principalement à renforcer les privilèges fiscaux afin d'améliorer la compétitivité de son complexe pétrolier, à améliorer les prestations sociales, notamment en faveur des militaires, et à développer les infrastructures de transport et de communication reliant l'enclave au territoire russe afin de réduire la dépendance de Kaliningrad à l'égard de ses voisins, en particulier pour les approvisionnements énergétiques et les télécommunications. Un renforcement de la lutte

contre la contrebande et la criminalité organisée a par ailleurs été décidé.

La Russie a exprimé de plus en plus nettement ses préoccupations à l'encontre des perturbations qu'entraînera pour Kaliningrad l'adhésion de la Pologne et de la Lituanie à l'Union européenne, en particulier sur les flux transfrontaliers de personnes et de marchandises, l'approvisionnement énergétique et le secteur de la pêche. Elle demande notamment :

➤ en matière de liberté de circulation : la gratuité des visas pour les habitants de Kaliningrad se rendant en Lituanie, Pologne et Lettonie ; l'absence de visa pour le transport de passagers, même pour les non-résidents de Kaliningrad traversant les trois pays précités en train direct ou autobus via un trajet préétabli ; l'absence de visa pour tous les citoyens transitant en voiture particulière, avec des autorisations temporaires émises aux frontières ;

➤ en matière de transport : la confirmation des droits de survoler la Lituanie et des droits spéciaux pour y atterrir ; un régime de non-inspection pour le transport par route ou par fer à travers les trois pays précités ; un accès sans restrictions à l'infrastructure de communications des pays de transit pour pouvoir construire de nouveaux canaux de communication, des oléoducs et gazoducs et des lignes électriques ;

➤ en matière de pêche, un accès à la Mer Baltique des personnes physiques et morales et l'application de droits préférentiels aux produits exportés de Kaliningrad ou débarqués par les navires qui y sont enregistrés ;

➤ le maintien de la possibilité de conclure des accords bilatéraux avec les trois pays précités, notamment dans le domaine vétérinaire, même après l'élargissement, et le maintien de tous les accords ou contrats existant avec des autorités publiques ou des sociétés privées de ces pays, même contraires à l'acquis communautaire ,jusqu'à leur expiration.

L'Union européenne a manifesté son attention dès le Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000, au cours duquel elle a décidé de faire de la coopération avec Kaliningrad l'un des axes

principaux de la mise en œuvre du plan d'action pour la dimension septentrionale de l'Union, adopté lors de ce sommet.

Les deux parties ont décidé, lors du sommet UE-Russie à Paris le 30 octobre 2000 d'intensifier le dialogue et la coopération sur la question de Kaliningrad dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération UE-Russie.

Dans une communication au Conseil du 17 janvier 2001 sur l'Union européenne et Kaliningrad, la Commission a d'abord examiné l'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur la région de Kaliningrad et proposé quatre orientations :

➤ évaluer avec la Russie, au cours du premier semestre 2001, l'incidence commerciale de l'élargissement pour Kaliningrad, *a priori* en raison de l'alignement des tarifs douaniers polonais et lituaniens sur les niveaux inférieurs de ceux de l'Union européenne, à condition que Kaliningrad adopte les normes techniques communautaires, tout en rejetant une zone de libre-échange ou une union douanière spécifique. L'Union européenne, la Russie, la Pologne et la Lituanie devraient examiner les moyens d'améliorer la gestion des frontières, en commençant par les principaux points de passages routiers et ferroviaires, et de garantir le financement des projets prioritaires de transport dans les réseaux transeuropéens ;

➤ examiner la possibilité d'adapter les règles communautaires pour la circulation des personnes, en matière de petits trajets frontaliers et de transit, à la situation spécifique de Kaliningrad, dont les habitants effectuent chaque année 9 millions de passages de frontière pour se rendre en Russie continentale et devront se munir de passeports et de visas, alors qu'ils bénéficient actuellement d'un transit sans visa et peuvent voyager avec des documents d'identité. Les Etats membres pourraient faciliter l'octroi des visas par l'ouverture de consulats et leur coût ainsi que celui des passeports pourrait être revu. Il est également proposé que l'Union européenne et la Russie concluent rapidement un accord de réadmission ;

➤ étudier l'approvisionnement énergétique de Kaliningrad, dépendant de l'énergie importée de Russie pour 80 % de ses besoins ;

➤ examiner le dossier de la pêche, à la lumière du futur accord entre l'Union européenne et la Russie, alors que la Mer Baltique deviendra presque entièrement une zone de pêche de l'Union européenne.

La Commission envisage également les possibilités de coopération entre l'Union européenne et la Russie pour réduire des difficultés spécifiques à Kaliningrad non liées directement à l'élargissement dans des domaines tels que l'environnement, la lutte contre la criminalité, les soins de santé et le développement économique. De 1991 à 2000, l'Union européenne a fourni à Kaliningrad une aide de plus de 30 millions d'euros dans le cadre du programme *Tacis*.

Enfin, l'annonce par le « Washington Times », le 3 janvier 2001, d'un déploiement de missiles nucléaires tactiques à Kaliningrad en juin 2000, pour marquer l'opposition de la Russie à l'élargissement de l'OTAN aux pays baltes a été démentie par les autorités russes, mais elle a failli troubler le dialogue engagé sur l'avenir de Kaliningrad. Aucun engagement ne limite le droit de la Russie de maintenir ou transférer des armes nucléaires tactiques à Kaliningrad, mais la France est très attachée à la coopération engagée avec la Russie pour établir la plus grande transparence sur ses armes nucléaires tactiques, en particulier au sein du Conseil permanent conjoint OTAN-Russie.

Les républiques baltes espèrent être invitées à rejoindre l'Alliance atlantique en 2002 et veulent croire, au contraire, à un assouplissement de la Russie, en constatant qu'elle n'a pas réagi, en 1999, à l'intégration de la Pologne qui a une frontière commune avec la région de Kaliningrad et par conséquent la Russie. La Lituanie a conclu avec la Russie un accord de transit pour le transport par fer du personnel militaire et des armes conventionnelles, dont la Russie a demandé à l'Union européenne le maintien après l'élargissement. La Lituanie observe toutefois que le maintien de cet accord de transit ne constitue pas un obstacle à sa demande d'adhésion à l'OTAN dans la mesure où elle n'a pas conclu un pacte de coopération militaire avec la Russie.

Kaliningrad peut devenir un abcès de fixation ou au contraire un modèle de coopération dans sa dimension régionale comme pour les relations bilatérales UE-Russie, selon l'avenir que les parties

décideront pour elle. Elles doivent saisir cette occasion unique de dissiper les malaises qui étreignent cette région pour en faire un grand pôle de développement exemplaire du nouveau partenariat entre l'Union européenne et la Russie.

C. Les scénarios d'adhésion se resserrent autour de choix qui ne seront tranchés qu'à la fin des négociations

1) La vision d'ensemble des progrès et difficultés des pays candidats

Les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale auront accompli une révolution politique et économique en franchissant en une quinzaine d'années **une transition en trois étapes.**

Le passage difficile d'une société totalitaire et d'une économie planifiée, soumise à une division régionale du travail imposée au sein du Comecon, **à une société démocratique et à une économie de marché** ouverte à la concurrence et aux échanges internationaux, **a constitué la première étape.**

Si le retour au niveau du PIB atteint par chaque pays en 1989 peut constituer un indice significatif de l'accomplissement de cette transition initiale, la croissance enregistrée par les PECO au cours de la dernière décennie montre que, en 2000, sur une base 100 en 1989 cinq pays ont retrouvé ou même dépassé leur niveau de vie antérieur : la Pologne (indice 128), la Slovénie (114), la Hongrie (105), la Slovaquie (103) et la République tchèque (97). Les pays baltes se situent aux indices 81 (Estonie) et 63 (Lettonie et Lituanie) parce qu'ils ont notamment subi au début de la décennie les plus fortes récessions enregistrées par les dix, traduisant leurs efforts pour basculer rapidement leur économie de l'Est à l'Ouest (en 1992 : Estonie : - 14,2 % ; Lettonie : - 34,9 % ; Lituanie : - 21,3 %), et, qu'ils ont encore souffert des effets de la crise russe de 1998. La Bulgarie et la Roumanie se trouvent également en retrait (71 et 76) parce qu'elles ne se sont engagées dans une politique de réformes qu'à partir de 1996 tout en ayant subi les récessions du début de la décennie ainsi que les effets des crises russe et des Balkans.

En revanche le retour au niveau de vie antérieur ou son dépassement laisse entier le problème de la convergence avec les niveaux de vie des Quinze. Depuis 1995 où le taux de croissance global des treize pays candidats a atteint 6,1 %, celui-ci a progressivement fléchi pour tomber, en 1995, pour la première fois, en dessous de celui de l'Union européenne (- 0,2 % contre + 2,3 %), avec cependant des taux encore élevés en Slovaquie (4,9 %), Hongrie (4,5 %) et Pologne (4,1 %). La Commission a annoncé le retour dans les pays candidats à une croissance de 4 % en moyenne pour les périodes 2000-2002, supérieure à celle prévue pour les Quinze, de 3,5 % en 2000 à 2 % en 2002. Mais ces écarts de croissance ne suffiraient pas à rattraper, même sur une longue période, les écarts de niveau de vie. Il convient en effet de rappeler que si les niveaux de vie de la Slovaquie et de la République tchèque, avec respectivement 71 % et 59 % sont les seuls parmi les PECO à s'approcher de ceux de la Grèce et du Portugal en 1999, ils les avoisinaient déjà en 1990.

La deuxième étape de la transition correspond à l'alignement progressif sur les normes démocratiques et économiques du système d'intégration régionale le plus exigeant et au respect des trois critères politique, économique et de capacité à assumer les obligations d'un Etat membre, définis à Copenhague en 1993 pour l'adhésion à l'Union européenne.

Dans ses rapports réguliers en novembre 2000 sur les progrès vers l'adhésion des treize pays candidats présentés, la Commission conclut que :

➤ tous les candidats respectent les critères politiques, à l'exception de la Turquie, mais les efforts doivent porter sur la réforme du système judiciaire et, pour certains, sur la lutte contre la corruption, la traite des femmes et des enfants et la situation des tziganes ;

➤ concernant les critères économiques, Chypre et Malte sont les pays les mieux placés. L'Estonie, la Hongrie et la Pologne disposent d'une économie de marché viable et devraient être en mesure de satisfaire au critère de la pression concurrentielle « à court terme ». La République tchèque et la Slovaquie peuvent être considérées comme des économies de marché viables et pourront faire face à la pression concurrentielle du marché intérieur « à court

terme », pour autant qu'elles achèvent et mettent en œuvre les dernières réformes. La Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie peuvent également être considérées comme des économies de marché, et elles pourraient remplir le deuxième critère « à moyen terme », à condition qu'elles mettent en œuvre les programmes actuels de réforme structurelle et entreprennent d'autres réformes. La Bulgarie et la Roumanie ne remplissent aucun des deux critères économiques, même si des progrès ont été accomplis, surtout par le premier pays. Enfin, la Turquie doit continuer à améliorer le fonctionnement de ses marchés et à accroître sa compétitivité pour satisfaire aux critères ;

➤ concernant le troisième critère, la transposition législative de l'acquis a, en général, bien progressé, mais la capacité à l'appliquer est encore insuffisante, en raison de la faiblesse administrative de tous les pays candidats.

La troisième et ultime étape de la transition correspond à l'alignement progressif sur les critères de Maastricht pour entrer, après l'adhésion, dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire, c'est-à-dire **dans la zone euro**. Le processus se réalisera en trois temps : la phase actuelle de pré-adhésion ; puis après l'adhésion, la participation au système de change du système monétaire européen (SME bis) pour limiter les variations de la monnaie du pays concerné à une marge de fluctuation autour d'un taux-pivot entre sa monnaie et l'euro, à condition que cette monnaie soit suffisamment stable ; enfin l'engagement d'adopter l'euro après une participation d'au moins deux ans au SME bis, sous réserve de remplir les critères de convergence de Maastricht.

Pour des adhésions intervenant en 2004, une entrée dans l'euro ne devrait pas se produire avant 2006, mais les institutions communautaires se préoccupent dès maintenant des problèmes monétaires posés par l'élargissement et de la stabilité économique et financière des pays en voie d'adhésion.

Il faudra en effet définir pour les premiers pays adhérents un taux central à l'égard de l'euro qui soit adapté à la compétitivité et à la future gestion macro-économique de ces pays.

Par ailleurs l'introduction de l'euro le 1^{er} janvier 2002 exercera probablement une influence diffuse sur tout le voisinage de la zone euro.

Enfin les candidats sont encore loin de remplir les conditions essentielles de l'adhésion à la zone euro et doivent s'y préparer sans retard.

Ces conditions ne portent pas seulement sur la conformité aux critères de Maastricht que sont en train d'atteindre plusieurs candidats, mais sur la mise en œuvre de questions-clés de l'acquis communautaire : l'achèvement de la libéralisation du système bancaire, la libéralisation des mouvements de capitaux, l'indépendance totale des banques centrales, l'émergence d'investisseurs institutionnels domestiques, pour constituer de véritables marchés financiers et permettre la réallocation des flux d'épargne de la couverture des besoins de financement public vers les besoins de financement privé.

Le commissaire européen responsable des affaires économiques et monétaires, M. Pedro Solbes, a attiré l'attention des pays candidats sur les perspectives d'inflation, de déficits publics et de déficits de la balance des paiements qui demeurent excessives et les a invités à accélérer les réformes. Ils risquent sinon de manquer de capitaux pour financer leur croissance et couvrir le déficit de leurs comptes courants, après l'achèvement des privatisations et le tarissement d'un flux important d'investissements étrangers.

En novembre 2000 le Conseil *Ecofin* a publié une déclaration sur la stabilité économique et financière des pays en voie d'adhésion, non pas pour ajouter des conditions à l'adhésion de ces pays, mais pour les aider à assurer cette stabilité.

Le Conseil déclare que *« pour assurer la stabilité macro-économique, il leur faudra maintenir un degré suffisant de stabilité des prix, tout en assurant une croissance rapide de la production et en veillant à ce que les déséquilibres de la balance des paiements soient financés essentiellement par des capitaux à long terme qui puissent financer les importants besoins d'investissements. De plus, il est capital d'assurer la viabilité à moyen terme des finances publiques, alors qu'il faut une mise à niveau des infrastructures en*

soutien à la compétitivité de l'économie, et d'éviter l'instabilité des taux de change dans un contexte d'afflux important de capitaux.

Sur le second point, pour garantir la stabilité du système financier, encore sous développé dans les pays en voie d'adhésion, il faudra mener à bien la préparation du système bancaire à agir dans un contexte de concurrence accrue, renforcer le cadre réglementaire et prudentiel et veiller à sa mise en œuvre effective, mettre au point des systèmes de paiement techniquement sûrs et, enfin, améliorer l'environnement normatif et l'environnement des entreprises, afin que le système financier soit mieux en mesure de financer ces investissements. »

Le commissaire européen à l'élargissement, M. Gunther Verheugen, a rappelé que les critères de Copenhague l'emportent sur les critères de Maastricht pour l'adhésion. Mais, même s'ils ne conditionnent pas l'adhésion, les critères de Maastricht exercent, dès le stade de la pré-adhésion, une influence sur le processus d'élargissement, en particulier sur la coordination de la politique économique et fiscale communautaire à laquelle seront soumis les nouveaux Etats membres après leur adhésion.

Enfin si les critères de Copenhague l'emportent sur ceux de Maastricht pour l'adhésion, leurs exigences risquent de faire naître certaines tensions entre, d'une part, la nécessité de renforcer les structures administratives et juridictionnelles ainsi que les équipements et les services de base et, d'autre part, celle de maîtriser les déficits publics, d'alléger l'endettement et de réorienter l'épargne vers l'investissement des entreprises.

2) Des adhésions par groupes de pays encore indéterminés

Les pays candidats ont demandé avec acharnement à l'Union européenne de fixer une **date** pour la conclusion des négociations essentiellement parce qu'en raison du caractère ouvert des négociations et de l'absence de dates-butoirs, ils avaient l'impression que les Etats membres continuaient à leur demander toujours plus d'alignement sur de nouveaux acquis et d'amélioration de la capacité administrative, tout en les laissant sans repères concernant la mise en œuvre des réformes.

Le Conseil européen de Nice a répondu à cette inquiétude, d'une part en demandant à la Commission d'établir un tableau de bord pour identifier les difficultés de mise en œuvre dans chaque pays, d'autre part en adoptant un calendrier de négociations qui permet d'entrevoir leur fin pour les candidats les mieux préparés.

Il serait en revanche tout à fait prématuré et artificiel de fixer dès maintenant une date alors qu'on ne peut préjuger des résultats d'une négociation sur les chapitres les plus difficiles qui vient à peine de commencer. Il convient d'ailleurs de remarquer qu'aucune date n'a jamais été fixée lors des précédents élargissements et que la négociation avec les pays candidats du premier groupe de Luxembourg a commencé il y a trois ans alors que la négociation avec l'Espagne avait duré sept ans.

Il est également impossible de définir avec précision les **scénarios d'adhésion**, même si leurs caractéristiques générales apparaissent déjà.

Les deux scénarios extrêmes sont irréalistes : des adhésions individuelles et successives susciteraient des rivalités et des déceptions et obligeraient l'Union à modifier, chaque année lors de l'accueil d'un nouveau membre, la composition de la Commission et du Parlement ainsi que la répartition des voix au sein du Conseil ; une adhésion généralisée des douze pays candidats serait contraire au principe de différenciation de l'examen des candidatures selon les mérites de chacun et ne tiendrait pas compte de la variété des calendriers d'adhésion fixés par les candidats eux-mêmes.

Les adhésions se feront donc par groupes de pays dans le respect du principe de différenciation selon les mérites de chacun. Sans se prêter à l'exercice de déterminer le nombre de groupes ni leur composition, il est possible de distinguer trois situations :

– la candidature des dix pays candidats d'Europe centrale et orientale soulève essentiellement des problèmes économiques, en particulier la mutation de l'agriculture polonaise et le rattrapage des candidats du groupe d'Helsinki ;

– celle de Chypre et Malte soulève principalement des problèmes politiques ;

– la Turquie, dont la candidature a été acceptée et soumise par le Conseil européen d'Helsinki aux mêmes critères d'adhésion que celles des autres candidats, a progressé dans le processus de pré-adhésion mais n'a pas encore satisfait aux critères politiques de Copenhague permettant d'ouvrir les négociations d'adhésion.

a) Les candidatures des PECO soulèvent essentiellement des problèmes économiques

Parmi les pays candidats d'Europe centrale et orientale, ceux du premier groupe ont tous accompli des progrès substantiels leur permettant d'espérer adhérer parmi les premiers à l'Union.

La **Hongrie** est généralement considérée comme figurant dans le peloton de tête des pays candidats et se voit ainsi récompensée des efforts d'ouverture aux investissements étrangers qui lui ont permis d'accomplir très tôt une modernisation en profondeur de son économie. Ce pays connaît une croissance économique soutenue, affectée d'une inflation pas encore totalement maîtrisée, et a accompli des progrès remarquables dans la transposition de l'acquis. Il doit cependant améliorer ses résultats dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, accroître ses efforts dans le domaine judiciaire, renforcer le contrôle financier pour gérer efficacement les aides européennes et accélérer la restructuration de son industrie sidérurgique.

Contrairement à la Hongrie et à la Pologne, la **République tchèque** a d'abord fait le choix d'une transition en douceur qui s'est avérée moins coûteuse sur le plan social et a passé pour un modèle, mais elle a ensuite payé sa faible ouverture aux investissements étrangers et la modernisation limitée de son appareil productif d'une forte récession à partir de 1997. Ce pays a depuis modifié son approche et a mis fin à certaines lenteurs en accélérant sa préparation à l'adhésion. Il doit cependant réformer l'administration publique, renforcer la lutte contre la corruption, le crime économique et le trafic de femmes et d'enfants, assurer l'équilibre des finances publiques et poursuivre la privatisation des entreprises d'Etat.

Très soucieuse de préserver son indépendance économique, la **Slovénie** se prépare à s'ouvrir à l'Union tout en étant l'un des pays candidats qui s'est le moins ouvert aux investissements étrangers.

La part de son secteur privé dans le PIB est la plus faible de tous les candidats (55 %) mais elle s'est engagée dans un programme, encore lent, de privatisations. La France ne saurait toutefois s'en plaindre puisqu'elle y est le troisième investisseur derrière l'Autriche et l'Allemagne. Ce pays a définitivement rompu avec son passé yougoslave mais il pourrait utilement contribuer à la solution des tensions dans les Balkans occidentaux par sa marche exemplaire vers l'adhésion puis en tant que membre actif de l'Union.

Très attirée par la stratégie irlandaise libérale, l'**Estonie** n'a pas craint d'adopter des mesures économiques déterminées : le secteur bancaire a été restructuré, la quasi-totalité des entreprises a été privatisée, l'ouverture aux investissements étrangers a été complète, les tarifs douaniers ont été supprimés jusqu'à leur rétablissement pour appliquer le tarif extérieur commun, la couronne a été reliée au deutsche mark des 1992 selon une parité fixe (1 DM = 8 CE). Ce pays a opéré une transformation radicale de son économie et a fait des progrès considérables dans l'adaptation aux exigences de l'Union européenne, même si ces orientations ont eu pour contreparties la faillite du secteur agricole, une médiocrité du régime de retraite et une faiblesse des ressources fiscales reposant essentiellement sur une TVA au taux unique de 26 %. Ce pays est invité à améliorer le fonctionnement de l'administration – dont les lacunes pourraient avoir des conséquences sur l'intégration des étrangers et la protection des minorités –, à mieux contrôler les dépenses de l'Etat et à corriger l'insuffisance des infrastructures publiques en dehors de la capitale.

La mutation de l'agriculture polonaise est certainement la clé du processus d'adhésion de la **Pologne** et constitue l'un des principaux déterminants des scénarios d'adhésion. Cette question difficile ne doit cependant pas masquer le potentiel ni les performances, « impressionnantes » en termes de croissance selon l'appréciation de la Commission, du plus grand des pays candidats.

La Pologne représente environ 1 % du commerce mondial et un quart du commerce de l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Elle s'impose comme le quatrième marché d'exportation de l'Union européenne, derrière les Etats-Unis, la Suisse et le Japon, et devant la Norvège et la Chine.

La thérapie de choc qu'elle a engagée au début de la décennie de la transition l'a conduite de manière durable à la croissance la plus élevée parmi les pays candidats (7 % en 1995, 6,8 % en 1997). Elle s'est accompagnée d'un afflux croissant d'investissements directs étrangers dont le montant cumulé s'élève à 43 milliards d'euros, dont 30 milliards proviennent de l'Europe des Quinze. Elle a enfin débouché sur de profonds changements dans la structure du PIB, avec une répartition entre les services (autour de 60 %), l'industrie (28 %) et l'agriculture (4 %) en 1999 comparable à celles du Portugal, de l'Espagne et de la Grèce dont l'agriculture représentait une part de 5 %, 4 % et 1,5 % du PIB au début de la dernière décennie.

Cependant ces évolutions ont entraîné l'apparition de nombreux déséquilibres financiers, avec une inflation élevée et une aggravation des déficits courants, et surtout elles n'ont pas été accompagnées par une restructuration de l'industrie sidérurgique (sa privatisation est prévue à la fin 2001) ni du secteur agricole.

Contrairement aux autorités d'autres pays candidats, les gouvernements polonais ont tous éprouvé beaucoup de difficultés à entreprendre la mutation de l'agriculture en raison du rôle historique qu'elle a joué dans la résistance au joug soviétique et la libération de son pays, sans équivalent ailleurs.

Alors que les autres candidats, à l'exception de l'Estonie et de la Roumanie, se sont efforcés de restructurer leurs campagnes pendant la dernière décennie en les mettant provisoirement à l'abri de barrières douanières élevées, la Pologne a adopté des mesures de court terme pour répondre aux difficultés de ses agriculteurs, durement frappés par d'importantes baisses de prix ainsi que par les conséquences de la crise russe. Elle a notamment étendu son régime de soutien des prix tout en relevant les droits de douanes sur les importations en provenance de l'Union européenne, mais elle n'a pas défini une stratégie à long terme fondée sur la restructuration de la petite ferme familiale.

La conclusion de l'accord agricole de libéralisation des échanges entre l'Union européenne et la Pologne ouvre des perspectives beaucoup plus constructives, mais la mutation de l'agriculture polonaise revêt une telle ampleur qu'elle place l'Union européenne devant un dilemme. Comme il n'est pas sûr que la

Pologne soit prête en même temps que les autres candidats les mieux préparés, soit l'Union européenne retarde leur adhésion, soit elle ne la soumet pas aux mêmes exigences et risque, dans les deux cas, de susciter leur mécontentement. Or, les Quinze ne veulent donner à aucun prix l'impression à la Pologne qu'elle peut s'exonérer des efforts de réforme de son agriculture que les autres candidats ont accomplis, parce qu'elle bénéficierait d'une faveur particulière.

La Pologne ne peut espérer adhérer et recevoir une aide de l'Union européenne que si elle n'isole pas son agriculture des réformes.

Pour autant, le coût de la modernisation de l'agriculture polonaise sera, à lui seul, au moins égal au coût total de celui de la Hongrie, de la Tchéquie, de la Slovaquie, de la Slovénie et des trois pays baltes. De plus, cette mutation que la France a réalisée en trente ans, sera de longue durée et se poursuivra bien après l'adhésion.

Compte tenu de l'ampleur de cette modernisation et de l'impact de l'intégration de l'agriculture polonaise dans la PAC, l'Union européenne ne pourra clôturer le chapitre agriculture avec l'un des candidats avant d'avoir défini une solution pour la Pologne.

Comme il ne serait pas concevable de retarder l'adhésion des premiers candidats prêts, l'Union européenne doit examiner avec la Pologne comment accélérer la modernisation du milieu agricole et des secteurs susceptibles d'absorber l'exode rural.

La Pologne a proposé d'organiser son agriculture sur un mode dual : une partie, représentant entre 30 et 40 % des productions animales (viandes et lait) serait mise à niveau avant l'adhésion et intégrée à la PAC ; l'autre partie, représentant les très petites exploitations, continuerait à produire pour le seul marché intérieur ou pour les marchés russe ou ukrainien moins exigeants. Cette proposition dérogatoire au marché unique présente toutefois de nombreuses difficultés, dont le risque d'entorse aux contrôles sanitaires n'est pas le moindre.

Enfin, des raisons d'une tout autre nature devraient inciter les deux parties à trouver les solutions techniques pour lever cet

obstacle. Après le combat héroïque de la Hongrie en 1956 et de la Tchécoslovaquie en 1968, la Pologne est aussi le pays candidat qui a pris tous les risques d'une lutte de dix ans conduisant à l'écroulement de l'Union soviétique et à la réunification de l'Allemagne puis de l'Europe. Par sa position, son poids géopolitique et ses relations avec les Etats de la CEI, notamment l'Ukraine, elle peut apporter une contribution unique au développement des nouvelles relations de voisinage de l'Union européenne élargie.

De même que la naissance de la construction européenne n'a pris tout son sens qu'avec la participation de la France et de l'Allemagne, de même le premier acte de la réunification européenne n'aura sa véritable portée historique qu'avec l'entrée de la Pologne aux côtés de la Hongrie, de la République tchèque et d'autres candidats.

Le rattrapage des pays candidats du groupe d'Helsinki représente, pour les PECO, l'autre incertitude des scénarios d'adhésion.

Bien qu'il n'existe pas d'identité balte fondée sur une culture, une religion ni une langue communes, la géographie et l'histoire de leur indépendance perdue puis recouvrée font percevoir les pays baltes comme une entité. De plus, une adhésion simultanée des trois Etats baltes simplifierait les procédures de libre-échange entre eux et de contrôle des frontières. Il est en tous cas manifeste que la dissociation des trois Etats baltes dans le processus d'adhésion a aiguë la volonté de la Lettonie et de la Lituanie de rattraper l'Estonie et les candidats du premier groupe.

La **Lettonie** dont 46 % de la population n'est pas lettone et un tiers est d'origine russe, a poursuivi avec détermination sa politique d'intégration des non-citoyens, au nombre de 250 000 sur 2,5 millions d'habitants, grâce à l'adoption d'un programme d'intégration et d'une loi sur l'utilisation des langues et la protection des droits linguistiques. Les réformes économiques et structurelles ont par ailleurs assuré la stabilité macro-économique, même si ce pays doit maintenir la discipline budgétaire et accélérer la réforme de l'administration publique.

La **Lituanie** a également atteint une stabilité macro-économique remarquable et progressé dans des domaines décisifs, comme la réforme et la privatisation du secteur bancaire ou le renforcement des contrôles frontaliers. Les efforts doivent se poursuivre dans des domaines comme la fiscalité, l'agriculture, la politique régionale et le contrôle financier. Surtout, ce pays ne pourra réaliser son objectif d'être prêt pour 2004 s'il ne clarifie pas auparavant sa position sur la fermeture du réacteur n° 2 de la centrale nucléaire d'Ignalina.

La **Slovaquie** a fait beaucoup de progrès dans les réformes institutionnelles et administratives, même si elles ont pu être gênées par certaines discussions au sein de la coalition au pouvoir, et son adhésion à l'OCDE en 2000 a marqué la reconnaissance de ses performances économiques. Toutefois, l'adoption d'un budget pour 2001 en déficit de 3,94 % du PIB fait craindre pour la stabilisation de son économie. Ce pays doit en outre renforcer l'indépendance de son appareil judiciaire, développer la lutte contre le crime et la corruption, appliquer effectivement la législation adoptée pour la protection des minorités, et progresser dans des domaines comme l'agriculture, le transport, l'énergie et l'environnement.

Ayant engagé sa transition plus tardivement que les autres candidats, la **Bulgarie** a accompli depuis 1996 un effort de rattrapage continu et substantiel qui a impressionné les autorités communautaires et a conduit ce pays à avancer son objectif d'adhésion de 2007 à 2005. Il a notamment progressé en matière de privatisations, en particulier dans le secteur bancaire, ainsi que dans la réforme du secteur des retraites et de la santé. Il demeure toutefois frappé par l'un des plus forts taux de chômage parmi les pays candidats : 17 % de la population active. La Commission insiste pour qu'il se dote d'une stratégie globale de lutte contre la corruption et qu'il renforce son système judiciaire.

Grand pays agricole, riche d'une population douée de nombreux talents et située à un carrefour stratégique, la **Roumanie** a en partie gaspillé la dernière décennie et n'a engagé sa transition qu'en 1996, de manière d'abord désordonnée, puis plus efficacement à partir de 1999. Le retour au pouvoir d'un parti qui avait pratiqué une politique d'immobilisme de 1992 à 1996, après des élections où s'est exprimée la lassitude de la population, suppose qu'il rassure l'Union européenne sur sa volonté clairement

proclamée de poursuivre la politique de réformes en vue de l'adhésion et qu'il la traduise rapidement en actes.

Mais quelles que soient les difficultés rencontrées par ces deux pays candidats dans leur marche vers l'adhésion, deux décisions prises sous présidence française auront mis fin aux craintes de la Bulgarie et de la Roumanie d'être oubliées dans la frange grise de l'Europe : elles ont désormais leur place et leurs sièges réservés au Conseil et au Parlement européen et l'obligation de visa pour entrer dans l'Union européenne a été levée pour la Bulgarie et devra l'être cette année pour la Roumanie.

b) Les candidatures de Chypre et de Malte soulèvent principalement des problèmes politiques

Les candidatures de Chypre et de Malte présentent des différences qui sont autant d'avantages par rapport à celles des PECO :

– elles réorientent un peu vers le Sud et les pays tiers méditerranéens un processus d'élargissement qui aura tendance à porter très fortement vers l'Est les centres d'intérêt de l'Union européenne ;

– l'adaptation aux exigences de l'acquis communautaire aura été beaucoup plus aisée pour des candidats n'ayant pas appartenu au bloc soviétique ;

– enfin ils seront vraisemblablement contributeurs nets au budget communautaire.

Chypre a toujours été en tête des pays candidats du premier groupe pour l'ouverture et la clôture provisoire des chapitres et Malte n'a pas beaucoup de difficultés à rattraper son retard sur le premier groupe. Si les chapitres les plus délicats pour Chypre sont à peu près les mêmes que pour Malte – fiscalité, agriculture, libre circulation des personnes, environnement, politique régionale, aides d'Etat surtout pour Malte – deux dossiers se détachent : la liberté de circulation des capitaux et le transport maritime.

La **liberté de circulation des capitaux** est un chapitre sensible dans la mesure où les deux îles pâtissent d'une réputation de paradis

fiscal pouvant servir au blanchiment d'argent. Le Forum de stabilité financière, émanation du G7, a publié, le 26 mai 2000, une liste de quarante-deux paradis fiscaux divisés en trois catégories selon la qualité de leur réglementation et de leur surveillance, dans laquelle Malte figure en deuxième catégorie et Chypre en troisième, la moins bonne. Quarante mille sociétés *off-shore* sont basées à Chypre et constituent un secteur vital de l'économie nationale puisqu'il représenterait près de 30 % du PNB de l'île. Les autorités chypriotes s'efforcent de renforcer leur surveillance tout en sauvegardant la possibilité pour ces sociétés de poursuivre leurs activités dans le pays.

La communauté internationale demeure sceptique et soupçonne Chypre d'avoir abrité des capitaux de la mafia russe et, contrairement aux sanctions décidées lors des conflits de l'ex-Yougoslavie, de l'ancien président Milosevic. A la suite d'une mission dans ce pays en mars 2000, M. Vincent Peillon, président de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur « *les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe* » déclarait que les sociétés *off-shore* étaient des sociétés-écrans et ne permettaient pas l'identification des ayants droit économiques. Il reconnaissait toutefois les efforts du gouvernement, avec l'adoption d'une loi anti-blanchiment de très bon niveau et la création d'un organe composé de douaniers et de policiers pour la faire respecter, tout en constatant la faible mobilisation des banques : cinquante déclarations de soupçons par an pour environ 13 milliards d'euros.

Cependant, Chypre a pris devant la Commission des engagements suffisamment sérieux d'appliquer effectivement la réglementation communautaire en matière de blanchiment d'argent, pour pouvoir clore provisoirement le chapitre de la liberté de circulation des capitaux, lors de la conférence d'adhésion du 29 mars dernier. Une mission de la Commission et des Etats membres procédera en juin à une évaluation sur place de la mise en œuvre des contrôles.

La **sécurité maritime** est également un dossier important pour ces deux Etats sous le pavillon desquels naviguent de puissantes flottes marchandes et qui sont les premières responsables de la sécurité de ces navires. Malte possède la quatrième flotte marchande du monde, comptant 1 500 bâtiments dont de nombreux pétroliers,

et a entrepris de restructurer ce secteur sensible sur le plan social en regroupant la construction et la réparation navales. Les deux Etats se sont engagés à appliquer un acquis communautaire en pleine évolution, mais la France n'acceptera la clôture provisoire de ce chapitre qu'à condition de l'assortir d'une clause de réouverture automatique dès l'adoption des règlements *Erika*.

Les questions les plus difficiles sont cependant d'ordre politique.

Malte est le seul pays candidat où il n'existe pas un consensus entre majorité et opposition sur l'objectif d'adhésion à l'Union européenne. Lorsqu'il était arrivé au pouvoir en 1996, le parti travailliste avait retiré la candidature de Malte, considérant que l'adhésion à l'Union européenne pourrait provoquer un effondrement de ses structures sociales, et il lui a toujours préféré la création d'une zone de libre-échange industriel et une association renforcée. Le gouvernement conservateur s'est fixé l'objectif 2003 ou 2004 pour l'adhésion, mais les prochaines élections législatives sont prévues pour la fin 2003 et la question est aussi pour l'Union européenne de savoir si elle peut accueillir un pays divisé sur le principe même de son adhésion.

Chypre conçoit d'abord sa candidature à l'Union européenne comme le moyen de dépasser les antagonismes entre les deux communautés chypriotes grecques et turques, nés de la partition de l'île après la tentative d'annexion de Chypre à la Grèce par le régime des colonels et l'occupation de la partie nord par la Turquie en 1974, suivie de la création d'une « République turque du Nord de Chypre » non reconnue par la communauté internationale.

Par l'accord conclu le 6 mars 1995 sous présidence française avec la Grèce, Chypre et la Turquie, l'Union européenne s'engageait à ouvrir des négociations d'adhésion avec Chypre au plus tard six mois après la fin de la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam et la Grèce promettait de ne plus faire obstruction à l'établissement d'une union douanière avec la Turquie ni à la reprise d'une assistance financière. Cette heureuse évolution conduisait le Conseil européen de Madrid, en décembre 1995, à lier les négociations d'adhésion avec Chypre avec celles prévues avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Mais le regain des tensions entre la Grèce et la Turquie autour d'îlots de la Mer Egée conduisait la Grèce à bloquer à nouveau l'assistance financière et la Turquie à s'opposer à une adhésion de Chypre tant que ne serait pas reconnue la République turque du Nord de Chypre et ne serait pas ouverte la voie de sa propre adhésion.

Les pourparlers indirects menés sous l'égide de l'ONU depuis vingt ans pour parvenir à une solution fondée sur une fédération bizonale ont échoué, notamment à cause de la volonté inflexible des autorités chypriotes turques d'obtenir leur reconnaissance préalable comme entité politique indépendante ayant un statut identique à la partie grecque de l'île.

L'Union européenne a donc entamé les négociations d'adhésion en mars 1998 avec les autorités représentatives du seul Etat chypriote reconnu internationalement, dans l'espoir que cette perspective favoriserait un rapprochement des communautés et une réunification de l'île avant l'adhésion. Le 10 novembre 1998 une déclaration de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et des Pays-Bas rappelait que, selon le Conseil européen de Luxembourg « *l'adhésion de Chypre devait bénéficier à toutes les communautés et devait concourir à la paix civile et à la réconciliation* » et laissait entendre que la fin de la partition de l'île était une condition de l'adhésion.

La négociation se trouvait alors placée sous une double hypothèque : la Turquie menaçait de bloquer l'adhésion de Chypre si le règlement de la division de l'île ne se fondait pas d'abord sur la reconnaissance de l'Etat chypriote turc et la réalité de l'existence de deux Etats ; la Grèce menaçait de bloquer l'adhésion de l'ensemble des candidats au cas où l'Union différerait l'adhésion de Chypre jusqu'à la réunification de l'île.

Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 s'est efforcé de desserrer l'étau et de lever l'hypothèque turque, en déclarant qu'« *un règlement politique de la question de la partition de l'île faciliterait l'adhésion de Chypre à l'Union européenne, mais que ce règlement politique ne constituait pas une condition préalable à l'adhésion* ».

La négociation s'achemine vers l'adhésion d'un pays divisé, dont la réunification ne pourra vraisemblablement intervenir qu'après l'entrée de Chypre dans l'Union européenne, si le contexte régional s'y prête. Il est vrai que plusieurs éléments ont favorisé une détente générale, en particulier la reconnaissance de la candidature de la Turquie à l'Union européenne par le Conseil européen d'Helsinki et une amélioration des relations gréco-turques. Il serait notamment inimaginable qu'un pays candidat annexe une partie du territoire d'un autre pays candidat à l'Union européenne

Mais l'adhésion, tout en servant de catalyseur pour une solution à la division de l'île, risque de placer l'Union européenne au centre d'un conflit qui n'est plus périphérique mais devient intra-communautaire, entre deux pays candidats, Chypre et la Turquie, dans lequel interfère un Etat membre.

L'Union européenne doit veiller à garder la complète maîtrise de ses positions de négociation dans le processus d'élargissement et à s'assurer notamment que Chypre utilisera son nouveau statut d'Etat membre avec retenue, pour ne pas altérer la relation UE-Turquie.

c) La Turquie a entamé sa propre transition politique et économique en vue de l'ouverture des négociations d'adhésion

La Turquie ne remplit pas encore les critères politiques de Copenhague et vient de subir une grave crise financière qui révèle les failles de son économie, en particulier l'absence de restructuration du système bancaire.

Cependant le programme national pour l'adoption de l'acquis que le gouvernement turc a adopté le 19 mars 2001 montre que l'admission de la candidature de la Turquie a dépassé le stade de la décision politique de principe et s'inscrit désormais dans un processus législatif concret. Il définit pour la première fois une gamme étendue de réformes dans les domaines politique, économique et d'alignement sur l'acquis, même si des efforts supplémentaires seront nécessaires pour les questions sensibles de l'abolition de la peine de mort ou de la protection des droits culturels pour tous les citoyens indépendamment de leur origine, en particulier les Kurdes dont le mot n'est pas mentionné.

Ce document révèle une volonté de réforme politique encore prudente et montre qu'une partie de la classe dirigeante se berce de l'illusion qu'elle pourra adhérer selon ses propres conditions et non celles de l'Union européenne.

L'Union européenne doit cependant se montrer patiente, car, sous l'aiguillon de la perspective d'adhésion à l'Union européenne et de la crise actuelle, la Turquie est peut-être à la veille d'entreprendre la plus vaste réforme depuis l'avènement de la République de Turquie moderne, fondée en 1923 par le Général Kemal Ataturk. Ce pays traverse une phase difficile, rappelant celle qu'ont connu les pays d'Europe de l'Est il y a dix ans, malgré un contexte différent.

La place de l'armée dans la société turque constitue l'une des principales contradictions à surmonter. L'armée a toujours joué un rôle d'ultime recours contre le chaos, de garant des valeurs du Kemalisme – sécularisme, intégrité territoriale, homogénéité culturelle – et d'instrument majeur de la défense occidentale en tant que sixième armée du monde relevant d'un pays bouclier de l'Occident depuis cinquante ans. L'Union européenne lui demande aujourd'hui d'abandonner son rôle politique au nom même des valeurs occidentales, démocratiques et laïques qu'elle a le sentiment d'avoir toujours défendues à l'intérieur comme à l'extérieur face à un Islam intégriste et à la menace soviétique. L'Union européenne doit comprendre qu'il faut du temps pour accomplir une révolution de cette ampleur.

En réalité, le processus d'adhésion confronte la société turque à la question centrale de la compatibilité profonde des valeurs de l'héritage kemaliste avec celles que l'Union européenne affirme à travers les critères de Copenhague et, plus encore, la Charte des droits fondamentaux. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre la démarche du Parlement français en faveur de la reconnaissance du génocide arménien. Elle ne prétend ni faire la leçon à un grand peuple, ni imposer un nouveau critère d'adhésion. Mais elle signifie que tous les Etats membres actuels et futurs doivent examiner leur passé avant de participer à la construction en commun des valeurs de la nouvelle Europe et il est évident que la reconnaissance du génocide arménien par la Turquie faciliterait considérablement son adhésion.

Si la Turquie accepte de faire cet *aggiornamento* démocratique et d'assainir son économie, elle s'ouvrira les portes de la négociation avec une Union européenne qui ne peut rester insensible aux nombreux atouts, tant géopolitiques qu'économiques, de cette future puissance régionale incontournable.

3) *Deux rendez-vous européens capitaux avec une nouvelle configuration politique : les élections au Parlement européen de 2004 et le débat, en 2005-2006, sur les perspectives financières et les politiques communes pour la période 2007-2013*

Le calendrier politique des cinq prochaines années exercera une influence déterminante sur le processus d'élargissement et sur l'avenir des institutions et des politiques communes de l'Union européenne.

Le calendrier de négociation retenu par le Conseil européen de Nice s'achève au milieu de l'année 2002, mais il n'est qu'indicatif. Il est vraisemblable en effet que les négociations les plus difficiles avec les candidats les plus avancés ne seront pas terminées avant les élections françaises et allemandes du printemps et de l'automne 2002 et qu'elles se poursuivront sous la présidence danoise du deuxième semestre 2002.

Les nouvelles règles du traité de Nice s'appliqueront respectivement en juin 2004 et au 1^{er} janvier 2005 pour la composition du Parlement européen et de la Commission. Sur le plan des symboles comme sur celui de l'efficacité, il faudrait que les premières adhésions aient lieu avant la prochaine législature du Parlement européen et avant la fin du mandat de la Commission actuelle qui aura mené les cinq années de négociations les plus décisives.

Le débat sur l'avenir de l'Union élargie, centré de manière non exclusive sur quatre thèmes de nature institutionnelle, devrait s'achever par la réunion d'une Conférence intergouvernementale en 2004.

Il précédera le débat sur les perspectives financières et les politiques communes pour la période 2007-2013 qui aura lieu en 2005-2006 au sein d'un aréopage réunissant les Quinze et de

nouveaux Etats membres. Ce débat promet d'être difficile entre les contributeurs budgétaires nets, les Etats membres attachés au développement d'une PAC évolutive mais exportatrice, les Etats membres souhaitant contrôler l'évolution des fonds structurels et des fonds de cohésion et les nouveaux Etats membres, bénéficiaires budgétaires nets qui souhaiteront accéder à des politiques communes généreuses. La discussion risque d'être particulièrement ardue pour la définition de la nouvelle politique régionale à laquelle continuera de s'appliquer la règle de l'unanimité conformément à la décision obtenue à Nice par l'Espagne.

Le débat institutionnel précédera donc le débat qui donnera la mesure de la solidarité entre les Etats membres, et ce décalage comporte le risque de privilégier la discussion sur les institutions et la nature de l'Union au détriment de ses finalités et de ses ambitions.

II. LE DEBAT SUR L'AVENIR DE L'EUROPE DOIT PRENDRE EN COMPTE LES ASPIRATIONS DES PAYS CANDIDATS

Après une décennie durant laquelle l'Union européenne a étendu le champ de ses compétences et accompli de grandes réformes institutionnelles sans s'interroger sur ses finalités, le futur élargissement conduisant à l'unification paneuropéenne est d'une telle portée qu'il devrait replacer les finalités et les ambitions de l'Union européenne au cœur du débat sur l'avenir de l'Europe. Les pays candidats devront y participer pleinement et, même s'ils se sont encore peu exprimés sur ce sujet parce qu'ils ont été accaparés par la mise en œuvre des critères de Copenhague et la conduite des négociations d'adhésion, il paraît intéressant d'éclairer le futur débat sur l'avenir de l'Europe à la lumière des aspirations des pays candidats, telles qu'on peut les envisager actuellement.

A. Cinq caractéristiques majeures semblent de nature à influencer la position des pays candidats dans le débat sur l'avenir de l'Europe

Sans préjuger de la position que prendront les pays candidats dans le débat sur l'avenir de l'Europe, on peut penser qu'elle sera influencée par cinq caractéristiques majeures.

1) Pour l'égalité des droits des Etats membres

Ils auront fait un effort gigantesque pour appliquer l'acquis communautaire et devenir des Etats membres de plein exercice et n'accepteront pas des formules institutionnelles qui porteraient atteinte à cet acquis ou diviseraient les membres de l'Union européenne en deux catégories.

2) *Contre l'effacement de l'Etat-nation*

Tous les candidats se sont efforcés de reconstruire un Etat moderne pour recouvrer leur identité nationale et n'accepteront pas des formules institutionnelles qui mettraient en cause cette renaissance.

3) *Pour un équilibre des pouvoirs protecteur des petits face aux grands Etats*

Presque tous les candidats sont des petits ou des moyens Etats et seront attachés en tant que tels à des formules institutionnelles maintenant un équilibre des pouvoirs entre les grands et les petits Etats de l'Union, les préservant notamment d'un directoire des grands Etats membres.

4) *Pour le développement d'une solidarité communautaire de nature à accélérer leur rattrapage*

Presque tous les candidats connaissent de fortes disparités de richesse par rapport à la moyenne communautaire et seront des bénéficiaires nets du budget de l'Union européenne. Ils seront attachés au développement des politiques communes et d'une solidarité communautaire de nature à accélérer leur rattrapage.

5) *Pour la prise en compte d'un vieillissement démographique aussi accentué que chez les Quinze de nature à compromettre leur rattrapage*

Presque tous les candidats, hormis la Turquie, subissent déjà un vieillissement démographique et vont même connaître un dépeuplement dans les prochaines décennies, de nature à compromettre leur effort de rattrapage. L'Union élargie devra le prendre en compte et réaliser des arbitrages difficiles, dans la mesure où les Quinze vont être confrontés également aux mêmes difficultés et devront accomplir des réformes substantielles de leur système social et redistributif, susceptible de peser sur les politiques de solidarité communautaires.

Selon les études de la Division de la population de l'ONU, sur les perspectives de la population mondiale, les projections démographiques pour les membres actuels de l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion, pour la période 1995-2050, montrent que, excepté l'Irlande et la Turquie, l'élargissement de l'Union européenne va s'accomplir entre des pays au déclin démographique prononcé.

Si les tendances actuelles se confirment entre 2000 et 2050, la population des Quinze diminuera de 42 millions d'habitants et de plus de 11 %, celle des douze pays candidats d'Europe centrale et orientale, de Chypre et de Malte baissera de près de 19 millions d'habitants et de 18 %, tandis que la population de la Turquie augmentera de 34 millions d'habitants et de 51 %. Au total, une Union élargie aux vingt-huit membres perdrait plus de 26 millions d'habitants et près de 5 % de sa population entre 2000 et 2050.

La part de chaque pays dans la population de l'Union européenne évoluerait de manière significative. Des Etats membres comme l'Allemagne et l'Italie, dont la population baisserait respectivement de 9 millions et de 16 millions d'habitants, soit 11 % et 28 % à partir de leurs pics démographiques en 2005 et 1995, verraient leur part passer de 22 % et 15,4 % dans l'Union européenne à Quinze, en 1995, à 14 % et 8 % dans une Union européenne à vingt-huit en 2050, dans laquelle la Turquie représenterait près de 20 % de la population de l'Union.

Le vieillissement démographique de l'Europe doit donc devenir un grand thème de réflexion et d'action et s'inscrire dans une vision d'ensemble sur l'adaptation des modes de vie européens. Le débat ne doit pas se réduire comme trop souvent au financement des retraites, mais envisager comment la société européenne vieillissante pourra affronter les grandes mutations du nouveau siècle, notamment par une nouvelle répartition des temps du savoir, de la production et du loisir, ainsi que par la promotion de l'employabilité de la génération âgée et l'accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre entre les pays européens. La stratégie de Lisbonne a lancé de grandes impulsions pour tenter de répondre à ces nouveaux défis, qui concernent également les pays candidats et sont un facteur déterminant de leur capacité à rattraper leur retard par rapport à la moyenne communautaire.

Les responsables politiques européens ne pourront pas non plus se désintéresser d'évolutions démographiques susceptibles de réduire le poids de l'Europe dans le monde, mais aussi de modifier à long terme l'équilibre entre les Etats membres et de déplacer le centre de gravité politique au sein de l'Union élargie.

B. Les propositions institutionnelles devraient s'inspirer du pragmatisme des pères fondateurs

Les aspirations des pays candidats en matière institutionnelle peuvent être examinées à l'aune des deux idées-forces autour desquelles s'articulent l'essentiel des propositions : la création d'une avant-garde au sein de l'Union élargie et la transformation de l'Union européenne en fédération des Etats nations.

1) Une avant-garde reposant sur les coopérations renforcées et non sur un découplage institutionnel

La création d'une avant-garde au sein de l'Union élargie répond à la préoccupation de ceux qui, parmi les Quinze, craignent que l'élargissement ne dilue l'approfondissement du processus d'intégration de l'Union européenne en vue de la constitution d'une Europe-puissance.

L'hétérogénéité de « la Grande Europe » imposerait une organisation fondée sur la coopération et entraverait la marche vers l'intégration de « la Petite Europe » plus homogène, si les deux ensembles n'étaient pas dissociés institutionnellement. Cette préoccupation a donné lieu à deux propositions en ce sens à dix ans d'intervalle.

En 1991, le Président François Mitterrand a proposé aux pays d'Europe centrale et orientale de former une confédération avec l'Union européenne pour les introduire immédiatement dans la famille européenne comme membres à part entière, tout en leur donnant le temps d'une longue adaptation de leurs institutions, de leur législation et de leurs économies. Cette proposition préservait également le cheminement propre de l'Union vers une plus grande intégration. Cette initiative politique forte n'a cependant pas été bien accueillie par les pays concernés. Elle présentait l'inconvénient

à leurs yeux d'inclure la Russie et de ne rien dire des Etats-Unis et elle englobait des questions économiques de la compétence de la Communauté européenne. Mais surtout, les nouvelles démocraties l'ont interprétée comme une voie de garage permettant aux membres de l'Europe prospère de rester entre eux et de laisser l'autre Europe en deuxième catégorie.

Cet échec montrait que les PECO identifiaient l'appartenance à l'Europe avec l'adhésion à l'Union européenne, qu'ils ressentaient les obstacles à leur adhésion comme un rejet et qu'ils n'acceptaient comme objectif que l'adhésion pleine et entière, sans étapes intermédiaires. Leur désintérêt à l'égard de la formule de substitution de la Conférence européenne a confirmé ce constat.

Dès 1992, le Conseil européen de Lisbonne en tirait les conséquences et posait les prémices d'un processus d'adhésion de longue durée fondé sur des critères très exigeants.

Considérant que la participation à l'Union élargie n'impliquait pas la réalisation uniforme de ses objectifs les plus ambitieux par tous ses membres au même moment, sous peine de freiner le dynamisme des plus avancés vers l'intégration européenne, l'ancien Président de la Commission européenne, M. Jacques Delors, a formulé de nouvelles propositions s'insérant dans le cadre de l'Union européenne.

L'Union élargie comprendrait un socle commun à l'ensemble de ses vingt-sept membres, leur garantissant notamment la participation égalitaire aux institutions communes, la sécurité, la libre circulation des marchandises, un soutien économique aux réformes et aux investissements et la participation aux programmes communautaires.

Serait constituée parallèlement en son sein une avant-garde qui tracerait la route de l'intégration européenne et disposerait de son propre Conseil des ministres et de son propre Parlement. La Commission européenne serait commune et assurerait le lien entre la petite et la grande Union en étant responsable de la cohérence entre les deux ensembles et du respect des règles et de l'acquis communautaire.

M. Jacques Delors a également proposé de transformer la Conférence européenne en une structure permanente se réunissant une dizaine de fois par an, pour intensifier les débats entre les Quinze et les pays candidats sur les grandes préoccupations communes, avant l'adhésion, et les traiter dès maintenant comme des membres de la famille de l'Union.

Face aux difficultés de la transition pour respecter les critères de Copenhague, certains pays candidats ne semblent pas insensibles à des formules qui permettraient d'anticiper l'intégration politique dans l'Union sans attendre l'application intégrale de l'acquis, au moins provisoirement jusqu'à l'adhésion finale. Le Président de la Bulgarie, M. Peter Stojanov, a ainsi évoqué l'idée selon laquelle les douze pays candidats seraient proclamés ensemble « membres politiques de l'Union européenne » en 2004, quel que soit l'état de leur préparation à appliquer l'acquis communautaire, étant entendu que les modalités, périodes de transition et d'ajustement seraient définies selon par une stratégie appropriée à chaque candidat.

Mais, quelles que soient les formules susceptibles d'être mises en œuvre pour resserrer les liens politiques avant l'adhésion, un découplage institutionnel au sein de l'Union européenne après l'adhésion a encore moins de chance d'être accepté par les pays candidats que le projet de confédération européenne, surtout après la décennie d'efforts qu'ils viennent d'accomplir pour adopter l'acquis communautaire et entrer dans l'Union.

Les pays candidats accepteront une différenciation des rythmes d'intégration, mais non ce qui pourrait être interprété comme une différenciation des droits entre anciens et nouveaux membres de l'Union élargie.

On peut donc présumer leur refus d'une avant-garde fondée sur des institutions distinctes et leur accord pour le développement des coopérations renforcées, selon la formule améliorée du traité de Nice. Alors que les coopérations renforcées étaient jusqu'à présent inutilisables en raison du droit de veto de tout Etat membre sur leur déclenchement et de la nécessité de réunir une majorité d'Etats membres, un groupe de huit Etats pourra, à condition d'être ouvert et de respecter l'acquis communautaire, être un vrai moteur de progrès.

Enfin, instaurer un découplage institutionnel avant l'entrée des PECO dans l'Union européenne serait préjuger de leur volonté ou de leur capacité de participer pleinement à l'intégration européenne, alors que l'Union européenne s'est élargie depuis trente ans à des Etats refusant ouvertement une intégration trop poussée sans montrer la même préoccupation pour l'approfondissement de l'Europe politique. Au début de la construction européenne, les deux conceptions de l'Europe-puissance et de l'Europe-espace se sont affirmées au sein de deux organisations différentes, la Communauté économique européenne (CEE) et l'Association européenne de libre échange (AELE). Puis le dynamisme de la première en a fait l'épine dorsale de l'unification européenne, de sorte que la Communauté puis l'Union européenne ont intégré, lors de quatre élargissements, des Etats ne partageant pas tous les mêmes conceptions de l'Europe, sans jamais leur faire valider son objectif d'Europe-puissance. Le concept d'Espace économique européen (EEE) a eu pour objectif d'organiser l'association avec la CEE de pays européens qui n'en étaient pas membres, mais l'adhésion à l'Union européenne de la plupart de ses membres, comme l'Autriche et les pays scandinaves, a réduit l'EEE à l'Union européenne, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

En dépit de cette ambiguïté, la souplesse des institutions communautaires imaginées par les pères fondateurs a permis à des Etats et à des peuples ne partageant pas les mêmes conceptions de réaliser des compromis permanents pour pouvoir vivre ensemble.

L'Europe ne peut se diviser institutionnellement juste au moment où elle se réunit enfin. Une telle régression par rapport au mouvement d'unification européenne à l'œuvre depuis trente ans signifierait que ses membres ne seraient pas parvenus à surmonter leurs contradictions dans le cadre de la réforme des institutions communautaires.

2) La fédération des Etats-nations est-elle la réponse appropriée pour développer le compromis qui a si bien réussi depuis un demi-siècle et aboutir à l'Europe politique ?

Les prochains réformateurs des institutions communautaires devraient s'inspirer de la réussite de la démarche des pères fondateurs pour en tirer une double leçon.

En premier lieu, le modèle communautaire a réussi à concilier des exigences contradictoires parce que c'est un système hybride mêlant les caractéristiques d'une organisation internationale régionale, d'une confédération et d'une fédération. Cette originalité s'est traduite par une grande complexité institutionnelle qui a été le prix à payer pour réaliser un compromis permanent entre des Etats et des peuples, afin de rendre complémentaires et non antagonistes la combinaison entre les intérêts nationaux et l'intérêt général européen, la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire et les approches plus ou moins favorables à l'intégration. Toute tentative de clarification qui altérerait l'originalité des institutions pour les conformer à un modèle classique ruinerait les bases du compromis et serait vouée à l'échec.

En second lieu, les créateurs du modèle communautaire n'ont pas prétendu organiser le modèle définitif de la construction européenne, mais au contraire un système évolutif capable de trouver à chaque étape le point d'équilibre entre les aspirations de ses membres. La prochaine réforme sera une nouvelle étape de la construction européenne. Ce serait une erreur de vouloir la figer dans sa forme finale et définitive, au risque d'adopter une configuration institutionnelle en complet décalage avec le développement ultérieur de l'Union.

La nécessité d'une réforme institutionnelle s'est imposée au terme d'une triple évolution.

L'Union européenne a commencé par réaliser une intégration à l'envers par rapport aux fédérations classiques, en transférant des politiques sectorielles aux institutions communautaires et en laissant les domaines de souveraineté aux Etats membres. Puis la monnaie a fait l'objet d'une intégration complète, la sécurité interne d'une intégration partielle, tandis que la politique étrangère et de sécurité est restée dans le domaine de la coopération intergouvernementale.

La gestion des domaines intégrés a été confiée à un triangle institutionnel, au sein duquel l'organisation des fonctions exécutives et législatives n'était pas fondée sur le modèle classique de la séparation des pouvoirs mais sur une combinaison originale de trois légitimités, parlementaire (le Parlement européen), étatique (le Conseil), technocratique (la Commission). Le Conseil où les Etats membres décidaient collectivement de l'équilibre entre l'intérêt

général communautaire et les intérêts des Etats y a toujours joué un rôle central. La Commission a vu croître son influence avec le développement du premier pilier communautaire jusqu'à la mise en place des deux piliers intergouvernementaux et de la monnaie unique et l'émergence d'autres instances de pouvoir (Haut Représentant pour la PESC, Banque centrale européenne, Conseil *Ecofin*). Parallèlement le Parlement européen est monté en puissance avec la formation progressive d'une citoyenneté européenne et a partagé avec le Conseil le pouvoir budgétaire et, en grande partie, le pouvoir législatif dans le cadre de la procédure de codécision. Enfin, les chefs d'Etat et de gouvernement ont considéré que l'importance croissante des affaires européennes exigeait une impulsion politique qu'aucun organe du triangle institutionnel n'avait la légitimité suffisante pour donner et ils ont formé en 1974 le Conseil européen pour exercer collectivement cette responsabilité éminente.

Enfin, la méthode de l'engrenage a longtemps favorisé le développement de la construction européenne, d'abord par la reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur le droit national, ensuite par des transferts de compétence à l'Union qui couvrent désormais la plupart des missions des Etats. Mais cette méthode a atteint ses limites et, depuis les approbations exprimées de justesse par les peuples lors des référendums sur le traité de Maastricht, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a commencé à freiner cette évolution dans sa jurisprudence. Le concept de subsidiarité est cependant trop ambigu : compris comme un instrument pour garder ou ramener des compétences au niveau national, il a surtout servi jusqu'à présent à confier à la Communauté l'exercice de compétences partagées entre la Communauté et les Etats membres parce qu'il exige d'agir au niveau supérieur lorsque ce transfert est plus efficace.

La demande d'un coup d'arrêt à cet engrenage exprimée par les *Länder* est à l'origine de l'initiative du gouvernement allemand en faveur d'une détermination plus précise des compétences au sein de l'Union, qui constitue l'un des quatre thèmes de la « Déclaration sur l'avenir de l'Union » adoptée à Nice. Son examen s'inscrira en réalité dans le débat plus général qui s'est amorcé sur la création d'une fédération des Etats-nations. Ce concept proposé à l'origine par M. Jacques Delors est en effet devenu le point de référence des

grands responsables politiques européens qui se sont prononcés sur la réforme des institutions européennes.

L'adoption de cette réforme requiert l'unanimité des Etats membres et il n'est pas certain que les Quinze soient prêts à transformer les traités en Constitution et à créer un Etat fédéral.

La question est aussi de savoir dans quelle mesure une réforme issue de ce concept s'écarterait du modèle communautaire ou au contraire poursuivrait sa logique sous d'autres formes. Elle comporterait une détermination plus précise des compétences au sein de l'Union sur la nécessité de laquelle se dessine un accord général. Toutefois, le projet allemand de rendre aux Etats membres ou aux régions certaines compétences en matière d'agriculture et de politique structurelle risque de remettre en cause les principes fondateurs des deux principales politiques communes de l'Union européenne et suscitera un débat sur le niveau d'ambition du projet européen et des nouvelles institutions. Mais la principale divergence semble se situer entre ceux qui proposent de confier le gouvernement de la fédération à un triangle institutionnel amélioré et ceux qui proposent une transformation complète de ce triangle institutionnel.

a) Ecarter au préalable les formules dogmatiques inspirées d'un souverainisme ou d'un fédéralisme trop théoriques

La réforme ne doit ni démanteler le modèle communautaire par un retour à une coopération intergouvernementale généralisée, ni conduire à une fédération qui effacerait les Etats-nations.

La coopération intergouvernementale ne doit pas être « diabolisée » par rapport à la méthode communautaire dans la mesure où elle a permis à la construction européenne de faire des progrès considérables dans des domaines de souveraineté, comme ceux de la sécurité intérieure, avec les accords de Schengen, et de la défense avec l'initiative franco-britannique de Saint-Malo. Elle est également indispensable dans le domaine de la politique étrangère où l'absence de vision commune sur de nombreux sujets risquerait d'aligner les politiques des plus ambitieux sur une position communautaire minimaliste. En outre les nouveaux modes d'action que l'Union a utilisés dans d'autres domaines – comme la méthode

de la coopération ouverte, de la comparaison des bonnes pratiques et du recours à l'incitation plutôt qu'à la législation en matière d'emploi – pourraient atténuer l'opposition entre les deux approches communautaire et intergouvernementale.

Il n'empêche que le retour à une coopération intergouvernementale généralisée marquerait une régression, particulièrement dans une Union élargie. En effet, d'une part la coopération intergouvernementale tend à donner à chaque membre un pouvoir de négociation correspondant au poids respectif de chacun, alors que la méthode communautaire s'efforce de corriger les rapports de puissance entre petits et grands Etats. D'autre part, dans un système fondé sur l'unanimité, la capacité de décision est inversement proportionnelle au nombre, surtout quand les membres sont économiquement hétérogènes.

La création d'une fédération qui effacerait les Etats-nations serait tout aussi inacceptable. L'Etat national, pour longtemps encore, est de loin le point d'ancrage le plus important pour l'identification politique des citoyens européens, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe.

Ce creuset de l'âme des nations et de la démocratie forgé par une histoire millénaire a une tout autre nature que les Etats fédérés américains ou les *Länder* allemands. Il serait en particulier impensable de remettre en cause les Etats-nations européens en tant que personnes de droit international pour se conformer au modèle classique du fédéralisme où la personnalité de droit international n'est reconnue qu'au seul Etat fédéral mais pas aux Etats fédérés.

En outre, l'effacement de l'Etat-nation laisserait un super-Etat centralisé face à deux cent cinquante régions et cette configuration ne semble pas la plus appropriée pour assurer le progrès d'une Europe unie dans sa diversité.

Personne d'ailleurs ne propose un tel schéma, inacceptable non seulement pour des Etats comptant parmi les vingt premières puissances mondiales, mais aussi pour des pays candidats qui reconstruisent leur Etat et recouvrent leur identité nationale.

b) Clarifier une formule contradictoire pour que la coexistence de deux souverainetés et de deux légitimités du pouvoir ne crée pas plus de difficultés qu'elle n'en résout

La fédération des Etats-nations est une formule de compromis séduisante entre ceux qui veulent donner, au sein des institutions communautaires, la primauté aux institutions supranationales sur les Etats-nations et les tenants du rapport inverse. En effet, la fédération n'effacerait pas les Etats-nations mais les compléterait.

Elle recèle cependant une contradiction qui doit être clarifiée dans ses effets.

Contrairement au modèle classique du fédéralisme qui ne reconnaît que la souveraineté de l'Etat fédéral et du peuple le constituant, la fédération des Etats-nations reconnaîtrait la souveraineté d'un peuple européen et d'un Etat européen à côté de la souveraineté des peuples et Etats européens qui composent l'Union européenne. Les deux souverainetés se compléteraient sans se hiérarchiser, sous réserve que la règle de droit communautaire est depuis longtemps une norme supérieure à la règle de droit nationale, à l'exception des constitutions nationales. Leur rapport à une future constitution européenne devrait être précisé.

Le concept consacre deux sources de légitimité du pouvoir, sans lien de subordination, dont il faudra organiser l'équilibre pour que leur conflit éventuel ne paralyse pas l'Union européenne. Ce pourrait être le cas si les Etats membres ne gardaient pas la maîtrise de la fédération en ne se trouvant plus au centre du triangle institutionnel chargé de la gouverner.

A cet égard, les propositions du Chancelier Gerhard Schröder, qui érigent la Commission en Gouvernement européen, mais ne mentionnent pas le Conseil européen et relèguent le Conseil dans une deuxième chambre, changent profondément cet équilibre. Même si le Conseil n'assume plus tout à fait son rôle de coordination des politiques communautaires, il prend une part décisive dans la définition des positions de l'Union européenne et, par exemple, des mandats de négociation qui dépasse largement le rôle d'un législateur. Par ailleurs, le Conseil européen exerce un rôle primordial dans la définition des grandes orientations de l'Union européenne. Confier à la Commission transformée en gouvernement

européen la responsabilité des fonctions exécutives partagées actuellement entre le Conseil et la Commission impliquerait non seulement de revoir sa composition, mais aussi de politiser l'institution et de lui faire perdre son rôle unique de conciliateur.

Le modèle communautaire a été conçu pour faire prévaloir un intérêt général communautaire sur des intérêts particuliers étatiques dont la somme ne forme pas nécessairement cet intérêt général. Il ne repose pas sur un système de majorité et d'opposition à un Gouvernement. Les lignes de partage en son sein sont donc nationales avant d'être idéologiques. Les partis politiques organisent la confrontation idéologique au niveau des Etats membres mais pas au niveau communautaire, où les partis politiques européens sont plus des ensembles pas encore conçus pour défendre un programme global de gouvernement. En outre, le mode d'élection des députés européens par scrutin de liste nationale ne les rapproche peut-être pas suffisamment de l'électeur européen pour que celui-ci ait le sentiment que son vote ait une influence sur les affaires européennes.

L'Union n'est pas mûre pour passer à un régime parlementaire classique ni les gouvernements prêts à ériger la Commission en un gouvernement d'une certaine manière concurrent.

En outre, les institutions communautaires gagneraient un nouveau gouvernement, mais elles perdraient un organe qui a pu jouer un rôle unique d'inspirateur, mais aussi de conciliateur entre les Etats membres et entre le Conseil et le Parlement européen. Son autorité a en effet reposé jusqu'à présent sur son statut d'institution non engagée politiquement, la plaçant au-dessus de la mêlée des intérêts nationaux pour lui permettre de proposer un compromis *a priori* conforme à l'intérêt général communautaire.

Enfin, dans l'hypothèse d'une dissociation du triangle institutionnel, quelles que soient les formules institutionnelles qui seraient adoptées pour organiser la responsabilité du gouvernement européen devant le Conseil européen et le Parlement européen et attribuer éventuellement au gouvernement un droit de dissoudre le Parlement, il subsisterait une difficulté pour résoudre un conflit grave entre institutions fédérales et étatiques concurrentes, nécessitant un recours au peuple souverain pour le trancher : les deux pouvoirs étant l'expression de la souveraineté du peuple

européen et de la collectivité des peuples européens composant l'Union, quel serait le peuple souverain de dernier recours pour trancher un tel conflit ?

c) *Peut-on créer un Etat fédéral avant d'avoir défini tous ses éléments constitutifs, notamment ses frontières ?*

La structure communautaire a pris l'importance d'un appareil d'Etat sans Etat, mais cette situation particulière ne pourrait constituer un motif suffisant pour créer un Etat fédéral. Pour être viable, celui-ci devrait reposer sur des éléments constitutifs dont la définition est encore loin d'être achevée.

Dans la situation actuelle, cet Etat serait en effet sans territoire circonscrit. Comme l'indique la déclaration de Berlin de la CDU/CSU sur une union de valeurs, ne pas avoir de frontière revient à ne pas avoir d'identité et l'expansion géographique de l'Europe ne doit pas surcharger sa capacité d'intégration. Des frontières clairement définies sont essentielles pour l'Union européenne qui doit établir différents types de relations avec les pays tiers, fondées, dans certains cas, sur les besoins et intérêts spécifiques de ces pays et non sur l'adhésion à l'Union européenne. D'un autre côté, il faut constater que la perspective d'adhésion à l'Union européenne a constitué, dans l'espace européen, une motivation de réforme incomparablement plus puissante que toute autre forme de relations de l'Union européenne avec des pays tiers et que l'Union européenne se priverait d'une influence déterminante sur l'évolution de pays européens à l'avenir indéterminé par une définition prématurée de ses frontières.

Ce serait également un Etat dont les membres partagent une même communauté de valeurs mais pas encore une communauté de destin. La première s'est traduite par l'adoption d'une charte des droits fondamentaux. En revanche la deuxième reste une perspective tant que le lien de citoyenneté européenne est en formation et que des Etats membres neutres refusent la défense collective, assurée en tout état de cause dans le cadre de l'OTAN et, formellement, de l'UEO, mais pas dans celui de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union européenne.

Ce serait enfin un Etat au budget et aux politiques communes embryonnaires, à l'exception de la PAC et de la politique régionale.

Le budget de l'Union européenne représente environ 1 % du PIB communautaire et 3 % des dépenses publiques au sein de l'Union et il est loin d'organiser une redistribution des fonds publics de même ampleur que les budgets des Etats fédéraux classiques. Comme tout Etat fédéral a le pouvoir de lever l'impôt et de fixer lui-même son budget, sa création supposerait de déterminer comment ce nouveau pouvoir fiscal et budgétaire autonome serait soumis à un plafond des perspectives financières, aux critères de Maastricht et aux grandes orientations budgétaires et fiscales, afin de maîtriser le « coût de l'Europe ».

d) Donner d'abord un même sens à des notions résonnant différemment dans l'histoire des pays européens

Le fédéralisme, l'Etat, la nation, la région et la communauté sont des notions susceptibles de susciter un débat institutionnel sans fin entre des pays les percevant différemment à cause de leur histoire et il faudra leur donner un même sens pour parvenir à une approche commune.

Ainsi pour les Allemands, le fédéralisme les a aidés à rassembler les morceaux épars d'une nation et à garantir la démocratie et les libertés après l'expérience de l'Etat unitaire totalitaire. Pour les Français, le fédéralisme représente l'éclatement d'un Etat unitaire qui a d'abord dominé les féodalités puis instauré une démocratie s'efforçant de garantir la liberté et l'égalité des citoyens devant la loi.

Un certain nombre de pays candidats, comme la Slovaquie ou les Etats baltes, ont fait l'expérience de fédéralismes habillant l'hégémonie de l'un des membres qui, certes, n'ont rien à voir avec un fédéralisme librement consenti entre membres égaux, mais ils gardent une prévention à l'égard de ce concept.

Par ailleurs l'Europe centrale et orientale a été le lieu d'un grand brassage de populations et la plupart des pays candidats doivent reconstruire leur identité nationale avec la participation de fortes minorités culturelles. Soit ils parviennent à faire renaître leur culture nationale propre et à reconstituer une unité qui respecte les minorités. Soit la différenciation culturelle nationale conduit à un divorce à l'amiable ou conflictuel entre communautés culturelles et

à une émancipation politique de ces minorités susceptibles de déboucher sur la création d'un nouvel Etat.

L'Union européenne a obtenu l'un des plus beaux succès de prévention des crises dans le cadre de la PESC avec le pacte de stabilité en Europe de l'Est, première action commune de l'Union européenne adoptée en mars 1994 sur une initiative française. Elle a permis de réduire les risques de tension liés aux problèmes de minorités et de frontières en Europe centrale, en favorisant la conclusion de traités entre la Lituanie et la Pologne, la Lituanie et la Biélorussie ainsi qu'entre la Roumanie et la Hongrie.

En revanche, la mise en place d'un pacte de stabilité et l'offre d'accords d'association et de stabilisation dans les Balkans, après l'échec de la prévention des crises, ont obtenu des résultats beaucoup plus mitigés dans la consolidation d'Etats-nations multi-ethniques.

L'Union européenne dont l'un des premiers objectifs de sa politique étrangère est de consolider l'Etat-nation démocratique à l'Est de l'Europe et dans les Balkans, doit veiller à ne pas l'affaiblir dans ses débats institutionnels sur la répartition des compétences entre les différents niveaux de communautés politiques.

3) Le défi du leadership du nouveau grand ensemble

Une forte impulsion autour d'un grand projet mobilisateur sera nécessaire pour assurer la cohésion d'un ensemble de cinq cent millions d'habitants et lui éviter plusieurs écueils : le risque d'inertie mais aussi la tentation d'un retour aux jeux délétères du XIX^{ème} siècle et à la recherche de l'équilibre des puissances, ou encore la constitution de coalitions régionales dans un grand ensemble immobile.

Cette impulsion devra s'exercer tant au niveau des institutions qu'à celui des Etats. Le Conseil européen, la Commission, et le Parlement européen ont tous vocation à contribuer à la formation de ce grand projet, mais les chefs d'Etat et de gouvernement ont une légitimité éminente pour l'inspirer et le guider. Encore faut-il que le Conseil européen n'évolue pas vers un directoire des grands

susceptible d'alimenter une opposition stérile entre petits et grands Etats.

Par ailleurs, si aucun groupe d'Etats ne peut invoquer un droit d'initiative privilégié ou exclusif, deux ensembles paraissent prédisposés à exercer ce rôle d'impulsion indispensable.

Les coopérations renforcées pourraient susciter l'émergence d'un groupe relativement homogène qui témoignerait par son dynamisme même de sa vocation à être une force d'impulsion.

Le couple franco-allemand n'a certainement pas perdu sa légitimité historique à cause de la repondération des voix décidée à Nice, et il pourrait d'ailleurs être à l'origine du groupe des coopérations renforcées. Encore faut-il que la France et l'Allemagne se soient préalablement mis d'accord sur une représentation commune et concrète des institutions et des ambitions de l'Europe.

C. Les pays candidats s'intéressent avant tout au développement d'une vision convaincante du modèle de l'Union européenne dans le cadre de la mondialisation

L'approfondissement des institutions communes n'aura de sens que s'il accompagne le développement d'un grand projet mobilisateur européen, comme ont pu l'être la création du marché unique puis de la monnaie unique. L'affirmation d'un modèle européen de société dans le cadre de la mondialisation pourrait constituer ce grand projet et rassembler les citoyens de l'Union élargie autour d'une ambition commune.

1) Quel est le niveau d'ambition du modèle européen ?

L'Union européenne ne pourra prendre toute sa place dans le nouvel ordre mondial que lorsqu'elle sera en état d'assumer une politique étrangère et de sécurité commune à la hauteur de ses ambitions.

Les grands desseins de la PESC souffrent encore soit des complexes de l'Europe-puissance à l'égard du partenaire américain,

soit d'un manque de vision commune pour exercer une forte influence dans ses relations de voisinage, aussi bien avec la Russie qu'en Méditerranée.

L'Union adopte des approches différentes de celles des Etats-Unis dans certains domaines concernant le commerce mondial, la coopération au développement, l'environnement, sans craindre d'affecter un partenariat transatlantique fondé sur le lien indissoluble d'une communauté de civilisation. En revanche, elle n'est pas encore complètement parvenue à persuader son partenaire américain que l'émergence d'une Europe de la défense à partir de la construction d'une force de réaction rapide n'a pas pour but de créer une alternative à l'Alliance atlantique, mais d'élargir la marge de manœuvre de l'Union pour résoudre les crises, notamment à ses frontières. Cette initiative ne prétend pas concurrencer l'Alliance, mais contribuer directement au renforcement du pilier européen de l'Alliance.

L'ambition d'une Europe-puissance dans le domaine de la défense n'est pas de détruire une alliance qui a si bien réussi à conforter sa propre sécurité, mais de disposer de tous les instruments de la puissance lui permettant d'agir comme un partenaire égal au sein de la relation transatlantique et comme un acteur mondial de premier plan au service de ses idéaux de paix et de prospérité.

La création d'une force de réaction rapide est le premier pas, essentiel, d'une Europe de la défense, mais il ne faudrait pas que certaines inquiétudes américaines infondées conduisent des Etats membres à réduire la portée de leurs engagements. La mise en œuvre des contributions nationales à la force de réaction rapide et les efforts budgétaires en faveur de la recherche et du développement seront une épreuve décisive, particulièrement au moment où le projet de bouclier américain anti-missiles (NMD) risque de creuser l'écart technologique entre alliés.

Par ailleurs, le développement d'une politique de voisinage de l'Union élargie constitue, avec le partenariat transatlantique, l'autre grand dossier de la PESC et devrait aller de pair avec le processus d'élargissement et la clarification du projet politique européen.

Le traité d'Amsterdam a créé l'instrument des stratégies communes pour que la PESC ne disperse pas ses efforts en fonction des priorités de chaque Etat membre, mais les concentrent sur quelques dossiers d'intérêt commun. De plus, les stratégies communes facilitent en principe la prise de décision puisque toutes les décisions concernant les positions et actions communes sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée lorsqu'elles mettent en œuvre des stratégies communes. Or, il est frappant de constater qu'après l'adoption par l'Union européenne de trois stratégies communes à l'égard de la Russie, de l'Ukraine et de la Méditerranée, le Haut Représentant pour la PESC, M. Javier Solana, ait jugé que l'Union n'était pas prête à faire face à une situation dans laquelle elle aura pour voisins la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Iran, l'Irak et la Syrie. Certes, ces stratégies communes ont permis d'assurer une meilleure coordination entre des instruments épars ainsi qu'entre l'Union et les Etats membres et elles ne sont pas responsables des indéterminations ou des blocages des partenaires de l'Union européenne. Mais leur bilan mitigé démontre que la politique étrangère est un domaine de souveraineté dans lequel la formation d'une vision commune entre des Etats membres est un processus lent sur lequel l'assouplissement des conditions de vote n'a pas vraiment d'influence.

Par ailleurs, la voix de l'Union portera avec plus de force dans le débat sur la mondialisation maîtrisée quand elle aura établi la synthèse de ses ambitions dans la définition du modèle économique et social européen.

Ce modèle, fait de cohésion sociale et de solidarité conjuguées à la liberté d'entreprendre, tend à s'affirmer lors des négociations internationales conduites à l'OMC, à l'OIT et à l'ONU. Mais son point d'équilibre dans la réconciliation du marché et de l'Etat n'est pas encore atteint, comme l'a montré l'accord difficilement obtenu sur les aspects économiques et sociaux de la Charte des droits fondamentaux et le refus du Royaume-Uni de l'intégrer dans le traité.

La Commission elle-même, n'ayant abordé les politiques sociales et environnementales que bien après avoir pris en charge la politique de concurrence, n'a pas encore fait la synthèse entre ses

appels à la libéralisation et son insistance en faveur du développement durable.

Enfin, l'aide que les Quinze seront prêts à accorder au rattrapage des nouveaux Etats membres à partir de 2007, dans une Union élargie, constituera certainement une mesure des ambitions du modèle européen en matière de cohésion et de solidarité entre ses membres.

2) *Quelle aide les Quinze sont-ils prêts à accorder au rattrapage des pays candidats, alors qu'ils vont devoir affronter la réforme de secteurs-clés liés au pacte social national (éducation, retraite, santé) ?*

L'objectif de convergence avec les économies les plus prospères de l'Union élargie sera au centre des préoccupations des nouveaux Etats membres.

Ils vont devoir compter essentiellement sur leurs propres forces et leur aptitude à tirer profit de la dynamique enclenchée par leur intégration au plus grand marché du monde. Elle devrait se traduire par des taux de croissance plus élevés que la moyenne de l'Union, mais aussi comporter des risques d'instabilité financière incompatibles avec leur rattachement puis leur participation à la zone euro.

La politique de cohésion de l'Union européenne sera également un levier puissant pour les aider à combler les écarts. Contrairement au processus d'adhésion de l'Espagne et du Portugal qui s'était accompagné d'une croissance de l'enveloppe financière avec les paquets Delors I et Delors II, les décisions du Conseil européen de Berlin permettront, en principe de financer le nouvel élargissement jusqu'en 2006 sans modifier le plafond de 1,27 % du PNB des Etats membres. En revanche l'exercice paraît impossible sans une augmentation de ce plafond à partir de 2007.

Même si le débat décisif ne s'engagera que dans cinq ans, les déclarations du commissaire européen chargé de la concurrence, M. Mario Monti, sur l'efficacité de la politique régionale lui apportent dès maintenant un éclairage susceptible d'alimenter les réticences des contributeurs.

Constatant l'échec du développement du sud de l'Italie, il conclut en effet que le volume des subventions n'est pas déterminant pour le démarrage d'une région et qu'elles peuvent même contrarier la volonté d'entreprendre.

L'écart du Sud par rapport au Nord est resté inchangé depuis les années cinquante, malgré l'apport massif d'aides européennes et nationales, et le *Mezzogiorno* a été la seule région de l'Union européenne où le retard en terme de PIB par tête d'habitant s'est aggravé par rapport à la moyenne communautaire. De 1988 à 1996, l'Irlande est passée de 64 % à 97 % de la moyenne communautaire, le Portugal de 61 % à 70 %, la Grèce de 58 % à 68 %, l'Espagne de 62 % à 66 %, alors que le *Mezzogiorno* est descendu de 69 % à 67 %. Le commissaire observe que le développement s'est concentré dans des zones où les entreprises n'ont pas été privilégiées par la politique de soutien public et il recense, parmi les facteurs de développement, la tradition artisanale là où l'installation d'industries de base subventionnées ne l'a pas fait disparaître, une forte cohésion sociale et une éducation de base satisfaisante, ainsi qu'un poids moins élevé de la criminalité organisée.

Le futur débat sur la politique de cohésion devra cependant tirer les bonnes conclusions de ce constat. Les nouveaux Etats membres ne parviendront pas à rattraper leur retard sans un soutien substantiel et de longue durée de l'Union européenne, mais celui-ci aura pour contrepartie une exigence de rigueur dans la gestion des aides et le choix des projets. Les pays candidats s'y préparent tous dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, mais certains voient dans l'insistance de l'Union à exiger la construction d'un Etat efficace et intègre une attitude blessante. L'exemple cité par le commissaire montre que la lutte contre les mauvaises pratiques est un combat permanent qui doit être mené dans chaque Etat membre, actuel et futur, et que cette priorité partagée par tous les membres de l'Union ne constitue en aucun cas une division entre une Europe des Quinze qui serait vertueuse et une Europe des candidats qui serait corrompue.

Cependant, même si les Quinze ont intérêt à soutenir une convergence favorable au développement du grand marché, ils seront tentés d'arbitrer en faveur d'autres priorités liées au choc de la mondialisation, de la révolution technologique et du vieillissement.

Le commissaire européen chargé du marché intérieur, M. Frits Bolkestein, estime qu'en l'absence de réformes des régimes de retraite, les déficits publics risquent de s'aggraver au point d'empêcher les Etats membres de continuer à remplir les critères d'appartenance à l'euro. La proportion d'actifs par rapport aux retraités, actuellement de quatre pour un, passera à deux pour un aux alentours de 2040. Par ailleurs, si les engagements non financiers en matière de retraites étaient budgétisés, ils représenteraient dans certains Etats membres une dette s'élevant à environ 200 % du PNB. Enfin, même en tenant compte des réformes en cours des systèmes publics de retraite, les dépenses augmenteront de 3 % à 5 % du PNB dans la plupart des pays. La Commission invite les Etats membres à réformer les régimes de retraite, mais aussi à augmenter le taux d'emploi pour réduire le nombre d'inactifs et à accélérer le remboursement de la dette publique.

Les membres de la zone euro ont déjà décidé d'examiner une fois par an le sujet des retraites et du vieillissement pour observer comment chaque pays le traite et, également, d'inclure ces éléments de long terme dans les programmes de stabilité qui, jusqu'à présent, étaient concentrés sur la viabilité des finances publiques à court terme.

L'Union définira un cadre général, pour surmonter les handicaps du modèle social européen, mais il n'y aura pas de modèle unique d'inclusion sociale dans l'Union élargie. Il incombera à chaque Etat membre de faire ses propres choix en fonction de ses traditions, de sa culture et de la volonté de sa population. Dans un contexte où les Etats membres vont devoir assumer la réforme des secteurs-clés de l'éducation, de la retraite et de la santé, étroitement liés au pacte social national, le soutien à la convergence des nouveaux Etats membres risque de ne pas bénéficier de toute la priorité qu'il mérite.

3) Comment instaurer la société du savoir la plus dynamique et innovante du monde en 2010 dans une UE élargie qui vieillit et se dépeuple, sans priver les nouveaux Etats membres de leurs forces les plus qualifiées ?

La stratégie de Lisbonne s'efforce de concilier l'ambition du dynamisme et la réalité du vieillissement, mais le discours que

l'Union européenne tient sur la politique d'immigration montre qu'elle n'a pas résolu toutes ses contradictions.

Si les tendances démographiques et celles des taux d'activité persistent, la main d'œuvre de l'Union européenne devrait passer de 169 millions de personnes en 1995 à 183 millions en 2010 et diminuer ensuite pour revenir en 2050 au niveau de 1985, soit 154 millions de personnes. Ce déclin devrait néanmoins être compensé en partie par la hausse des taux d'activité des jeunes adultes, des femmes et des personnes âgées de 55 à 64 ans.

Le déficit est particulièrement fort dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Selon la commissaire européenne à l'emploi, Mme Anna Diamantopoulou, la carence en emplois hautement qualifiés dans ce secteur s'élève à 800 000 personnes dans l'Union européenne et pourrait atteindre 3 millions à la fin 2003.

Pour affronter ce défi, la démarche entamée à Lisbonne compte développer la recherche et le développement, en permettant notamment aux cerveaux en technologies et en mathématiques de l'Europe de l'Est de se plonger immédiatement dans la recherche en Europe occidentale.

Elle est parfaitement légitime si elle a pour but d'organiser la formation et la circulation du savoir et des élites au bénéfice des deux parties. Mais elle aurait un effet pervers si elle organisait une fuite des cerveaux et une solidarité à l'envers des nouveaux Etats membres encore en transition vers les actuels Etats membres les plus prospères. L'observation ne vaut pas seulement pour les élites scientifiques, mais également pour les personnels qualifiés indispensables aux services de base, par exemple dans le domaine de la santé.

Les nouveaux Etats membres ne pourront rattraper leur retard économique que si le groupe des Etats les plus prospères n'accélère pas son développement en vidant les premiers de leurs forces les plus qualifiées.

La France a toujours eu l'ambition, non pas d'élever seulement l'élargissement au rang de priorité de l'Union européenne, mais de réussir l'élargissement.

Cet objectif suppose que les pays candidats aillent jusqu'au bout de leur effort de réforme dans la période de pré-adhésion et que le déroulement des négociations d'adhésion n'altère pas cette volonté. A cet égard, la fixation prématurée d'une date de conclusion des négociations n'inciterait pas les pays candidats à accomplir la phase finale des réformes et casserait le ressort de la négociation. Celle-ci doit également s'inscrire dans le cadre financier défini à Berlin en 1999 jusqu'en 2006 et éviter de rouvrir prématurément les dossiers du financement de l'Union et de la réforme de ses politiques communes.

Mais réussir l'élargissement, ce n'est pas se limiter à une discussion technique indispensable autour de la reprise de l'acquis communautaire, c'est aussi ouvrir un dialogue politique de fond entre les Quinze et les pays candidats sur une vision commune d'un avenir partagé, à la hauteur des espoirs soulevés par l'unification de l'Europe.

La déclaration relative à l'avenir de l'Union adoptée à Nice fournit cette occasion unique de débattre ensemble des institutions et des finalités de la nouvelle Europe. Mais il va de soi que ce nouveau dialogue est un processus distinct de la négociation ; il ne peut être conçu comme un moyen d'obtenir une faveur politique pour accélérer l'adhésion et contourner les exigences en matière de respect de l'acquis communautaire.

Le prochain élargissement accroîtra l'hétérogénéité de l'Union beaucoup plus fortement que les élargissements antérieurs et posera un défi sans précédent sur la manière de consolider le compromis européen pour réaliser l'unité du continent dans sa diversité.

Le défi sera d'intégrer dans un ensemble homogène des sociétés et des économies se situant à trois niveaux de richesse en évitant de construire une Union élargie à deux vitesses.

A cet égard, la création d'institutions distinctes au sein de l'Union élargie, au moment où l'Europe se réunit enfin, signifierait l'échec de la synthèse entre les deux processus d'élargissement et d'approfondissement de l'Union européenne.

Par ailleurs la convergence des économies des nouveaux Etats membres vers la moyenne communautaire sera au cœur de leurs préoccupations, mais elle devrait constituer également un objectif fondamental pour les Quinze. L'effort de convergence reposera essentiellement sur les nouveaux Etats membres, mais il appartiendra aussi aux Quinze de les aider à rejoindre le niveau de prospérité générale le plus rapidement possible au profit de tous.

La décision ne sera prise qu'en 2006, mais elle implique que les institutions européennes soient porteuses d'un projet européen ambitieux, notamment en matière de cohésion et de solidarité entre ses membres. A cet égard, certains projets de réforme institutionnelle ne laissent pas d'inquiéter, car l'Union ne peut pas construire une fédération très intégrée en commençant pas désintégrer les politiques communes qui ont organisé et complété le grand marché unique. Le modèle communautaire doit rester un système évolutif capable de trouver à chaque étape le point d'équilibre entre les aspirations de ses membres et la réforme institutionnelle ne prendra tout son sens que si elle accompagne un projet européen ambitieux.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 31 mai 2001 pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Après avoir salué le travail effectué par le rapporteur, **M. Pierre Brana** s'est étonné qu'il ne soit pas question d'instaurer des « garde-fous » contre les risques de dérive autoritaire des PECO, alors que l'élection présidentielle roumaine a montré qu'il ont été écartés de justesse. Toutes les leçons de la crise autrichienne ont-elles été bien tirées à ce sujet ?

Il a souhaité ensuite savoir quel était le nombre de travailleurs originaires de l'ex-Yougoslavie et d'Albanie travaillant légalement dans l'Union et exprimé la conviction que ces pays devraient faire partie d'une troisième vague d'adhésion pour apporter la paix dans cette région. Il s'est également interrogé sur la situation de la centrale nucléaire roumaine et sur la possibilité d'associer les PECO à la lutte contre la corruption et la délinquance à travers Eurojust et Europol.

Après s'être déclaré partisan d'utiliser les éventuelles marges financières existantes pour venir en aide à la Bulgarie et à la Roumanie, qui ont souffert des mesures d'embargo instaurées pendant la guerre du Kosovo, M. Pierre Brana a estimé quelque peu excessive la formulation retenue dans le rapport qui qualifie d'« extrémistes » certaines propositions actuelles de refonte de l'architecture européenne.

Félicitant à son tour le rapporteur pour un travail qui fera référence, **M. François Loncle** a estimé également que même les propositions les plus ambitieuses faites récemment étaient des

contributions utiles au débat, qui peuvent être, certes, critiquées mais qu'on ne saurait qualifier d'« extrémistes ».

Se déclarant partisan de l'élargissement parce qu'il s'agit d'une chance historique et d'une nécessité politique, M. François Loncle a estimé qu'il n'était pas contradictoire d'élargir et de poursuivre le mouvement d'intégration. Encore faut-il pour cela disposer de bonnes institutions et de moyens financiers suffisants. Or, si le traité de Nice a le grand mérite d'ouvrir la voie à l'élargissement en trouvant des solutions aux trois reliquats d'Amsterdam, une nouvelle réforme des traités sera nécessaire en 2004 pour renforcer l'architecture institutionnelle de l'Union. Par ailleurs, il semble difficile de financer l'élargissement avec un plafond des ressources propres fixé à 1,27 % du PNB des Etats membres.

Concernant Chypre, M. François Loncle s'est inquiété des risques d'une « fuite en avant ». L'alternative semble être entre l'adhésion de l'île toute entière sans attendre sa réunification, ou de la seule République de Chypre, mais au risque alors de construire une frontière artificielle entre les deux parties de l'île, devenant la frontière extérieure de l'Union, et de créer des difficultés supplémentaires en terme d'immigration clandestine. S'étonnant de la faible mobilisation de l'ONU et de l'Union européenne, M. François Loncle a estimé que Chypre méritait son adhésion à l'Union et qu'il fallait pour cela trouver les solutions à ce problème très complexe.

M. Pierre Lellouche a souligné l'intérêt de ce rapport qui donne une photographie précise de l'élargissement au lendemain du traité de Nice. Déplorant l'impréparation institutionnelle de l'Union au défi de l'élargissement, il a ensuite souligné quatre difficultés liées au processus d'élargissement :

– les disparités des niveaux de vie dans une Europe composée de 27 membres, qui se situera pour un tiers de ses habitants entre 40 % et 80 % de la moyenne des européens, risquent de provoquer des tensions politiques ;

– la question agricole, alors que des incertitudes pèsent sur la politique agricole commune en raison de la volonté allemande de réformer la PAC, rend nécessaire d'adresser à la Pologne, qui

compte autant d'agriculteurs que l'ensemble des Etats de l'Union européenne, un signal fort pour qu'elle réforme son agriculture ;

– la sécurité nucléaire dans les pays candidats devrait amener la France, en pointe dans l'industrie nucléaire mais trop silencieuse sur ce sujet, à aider ces pays et à proposer des solutions alternatives qui soient financées par le budget communautaire ;

– enfin, les tensions politiques qui pourraient naître de l'accession au pouvoir, dans certains pays candidats, de coalitions extrémistes devraient conduire à modifier le traité de Rome pour que l'adhésion des pays éventuellement concernés puisse être provisoirement suspendue tant que ne seraient pas réunies les conditions du retour à un pouvoir démocratique. En ce qui concerne la politique internationale, il a regretté que l'Union ait accepté la candidature de la Turquie à l'adhésion sans avoir préalablement exigé le règlement de son contentieux avec Chypre. Il a ensuite évoqué les tensions liées à la situation des minorités en Europe centrale et souligné les risques d'importation dans l'Union européenne des problèmes de frontières et de minorités non réglés avant l'adhésion.

Enfin, M. Pierre Lellouche a suggéré la réalisation par la Délégation d'un rapport d'information spécifique sur la question de Kaliningrad, qui soulève d'importants problèmes en matière militaire et d'environnement et constitue un sujet très intéressant du fait de sa position géographique en Europe.

Mme Béatrice Marre a rejoint M. Pierre Lellouche dans l'analyse qu'il fait de l'impréparation institutionnelle de l'Union européenne face à l'élargissement. Puis elle a proposé que les conclusions du rapport insistent davantage sur les problèmes agricoles qui rendent, selon elle, indispensable une augmentation des transferts de compétence et du budget communautaire. Elle a également souhaité que soit mentionnée l'idée selon laquelle l'élargissement doit permettre de renforcer l'un des acteurs du monde multipolaire et de contribuer à un rééquilibrage économique planétaire prenant mieux en compte le modèle européen.

M. Pierre Lequiller s'est à son tour félicité que ce rapport délivre une vision concrète des différentes difficultés rencontrées par chacun des pays candidats. Sur la question évoquée

précédemment du niveau de vie, il a demandé s'il serait possible de disposer d'éléments de comparaison entre les pays candidats et la situation du Portugal et de la Grèce, à la date de leur adhésion.

Puis il est revenu sur la nécessité de poser clairement, et dès maintenant, la question de l'augmentation du budget communautaire pour réussir l'élargissement. Abordant ensuite la question du calendrier des adhésions, il a rappelé l'interprétation relativement souple qui avait été faite des critères de convergence pour le passage à la monnaie unique, afin de ne pas écarter les pays du Sud de la zone euro. Il estime qu'un raisonnement similaire pourrait être tenu en ce qui concerne l'adhésion de la Pologne dès la première vague d'élargissement, compte tenu de son poids démographique et politique, et malgré des difficultés persistantes dans le domaine agricole.

Sur les questions institutionnelles, il a insisté sur la distinction qu'il faut établir entre une Europe de la paix, qui justifie l'élargissement, et une Europe de la puissance, fondée sur le développement des coopérations renforcées. Il a enfin regretté que la question de l'adhésion de la Turquie n'ait pas été liée au règlement préalable du contentieux chypriote.

M. Jean-Claude Lefort, après avoir relevé que l'unanimité des félicitations à l'égard du rapporteur reflétait le consensus de la Délégation sur l'élargissement, a soulevé le problème de la place du politique dans la poursuite du processus d'élargissement. Il a ainsi exprimé le sentiment que l'adhésion de certains pays comme la Pologne, qui ne satisfait pas encore aux critères économiques ou techniques, revêtait avant tout un caractère politique. Il s'est également interrogé sur les conséquences économiques et sociales de l'accroissement des disparités au sein de l'Union élargie.

Il s'est ensuite étonné que soit envisagée l'adhésion de Chypre alors qu'une large partie du territoire de ce pays divisé reste occupée par une armée étrangère et s'est inquiété de l'avenir de la PESC avec des pays candidats tous demandeurs de plus d'OTAN.

Il a souhaité que soient prises des initiatives pour redonner à la décision politique la primauté dans le processus actuel d'élargissement.

M. Maurice Ligot a d'abord considéré que Nice n'avait rien réglé pour la construction institutionnelle, mais que l'échéance de 2004 offrait une perspective intéressante et que la participation des pays candidats au débat était particulièrement opportune.

Evoquant les conséquences budgétaires de l'élargissement et les résultats assez médiocres de l'important effort financier réalisé par l'Allemagne en faveur des *Länder* de l'Est, il s'est demandé si les perspectives budgétaires ne devraient pas être analysées moins en terme de volume qu'en considération de l'usage des dotations et du choix des bons leviers. Il s'est également interrogé sur les limites géographiques de l'élargissement de l'Union, rappelant que l'intégration de la Turquie amènerait l'Union à reprendre à son compte les intérêts de ce pays en Asie centrale.

Le **Président Alain Barrau** a souligné que le rapport de M. Jean-Bernard Raimond constituait le prolongement des travaux consacrés par la Délégation aux enjeux de l'élargissement, en liaison avec les Parlements des pays candidats.

Il a considéré que le prochain élargissement de l'Union européenne changerait la nature de l'Europe, en raison du poids démographique et du nombre des pays concernés. Il a appelé à la vigilance sur la volonté de certaines forces politiques d'en profiter pour affaiblir l'Union européenne et la transformer en zone de libre-échange.

Dans ce contexte, il a jugé que la France devait assumer un rôle politique majeur pour permettre la réussite de l'élargissement, notamment en raison des liens étroits que notre pays entretient avec plusieurs pays candidats.

Evoquant les questions techniques difficiles à résoudre, dont les conséquences pour des secteurs économiques des deux parties ne doivent pas être négligées, il a proposé de privilégier la méthode de la négociation individualisée avec les pays candidats. Il y a en effet de fortes justifications à une présence de la Pologne dans le premier groupe, mais cet accord sur l'objectif ne dispense pas d'une négociation approfondie.

Il a souhaité que le rapport ne fasse pas référence, pour l'adhésion des premiers pays concernés, aux délais de ratification,

qui sont variables selon les cas, mais plutôt à la date du 1^{er} janvier 2003 qui est l'objectif de conclusion des négociations avec les candidats les mieux préparés.

Il a estimé que l'élargissement de l'Union européenne ne pourrait réussir sans un accroissement sensible des dépenses qui lui sont consacrées, voire une remise en cause du plafond global des ressources propres fixé à 1,27 % du PNB des Etats membres.

Il a enfin déclaré que le débat sur l'élargissement ne pouvait pas faire l'impasse sur la question des frontières, notamment entre la Slovénie et la Croatie ou entre la Pologne et l'Ukraine, ou sur l'évolution des relations entre la Russie et l'Union européenne, sujet sur lequel la France doit être politiquement active.

En réponse aux intervenants, le **rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– depuis le départ de Milosevic, le « problème » yougoslave est pratiquement réglé. Dans ce contexte, la question des frontières de l'Europe du Sud-Est se pose avec une acuité particulière ;

– il est anormal qu'on n'ait pas davantage progressé sur la question du nucléaire et de la remise à niveau des vieilles centrales des pays candidats et il faut que l'Europe y consacre davantage de moyens ;

– sur la partition de Chypre, les deux possibilités de règlement évoquées par M. François Loncle soulignent combien ce problème pose un défi à l'adhésion de ce candidat ;

– le dépassement éventuel du plafond des ressources communautaires, fixé à 1,27 % du PNB européen, fait déjà l'objet d'un débat nourri, mais ce problème ne sera sans doute réglé qu'en 2006, à l'expiration des perspectives financières actuelles ;

– le rapport ne qualifie pas les contributions de l'Allemagne au débat sur l'avenir de l'Union de positions « extrémistes », mais ces dernières doivent être mises en perspective par rapport à ce qui serait souhaitable et possible pour l'Europe. Toutefois, la formule générale employée, qui visait en réalité certaines thèses du début des

années cinquante, sera retirée pour éviter tout malentendu à cet égard.

La Délégation a ensuite examiné les propositions de conclusions présentées par le rapporteur.

Au point 2, relatif à l'importance des négociations agricoles avec la Pologne, **M. François Loncle** a considéré que le fait de distinguer ainsi la Pologne par rapport aux autres pays candidats était quelque peu problématique et le **Président Alain Barrau** a indiqué que les conclusions avaient traditionnellement un caractère général.

Sur la suggestion de **M. Maurice Ligot** et après les interventions de **MM. Pierre Lequiller et François Loncle** et du **rapporteur**, la Délégation a modifié le point 2 en précisant, avant d'aborder le cas de la Pologne, qu'elle considère que des solutions techniques doivent être apportées aux difficultés communes à l'ensemble des pays candidats préalablement à leur entrée dans l'Union.

Sur le point trois, relatif aux coopérations renforcées, **M. François Loncle** a estimé que l'exclusion a priori de coopérations renforcées débouchant sur des institutions distinctes créées au sein de l'Union ne se justifiait pas. **M. Pierre Lequiller** a déclaré partager l'analyse de M. François Loncle. Les coopérations renforcées, en matière de défense, de politique monétaire et dans le cadre des accords de Schengen ont abouti à la création d'enceintes distinctes des institutions de l'Union. La Délégation a alors adopté, sur proposition de **M. François Loncle**, un amendement au point trois indiquant que l'avant-garde de l'Union élargie devait reposer prioritairement sur les coopérations renforcées.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions dont le texte figure 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 8 novembre 2000, sur l'évolution d'ensemble et les progrès réalisés par chacun des treize pays candidats à l'Union européenne,

Vu les décisions de la Conférence intergouvernementale sur la réforme des traités et les conclusions adoptées par le Conseil européen de Nice, les 7, 8 et 9 décembre 2000, sur le processus d'élargissement,

Considérant que le Conseil européen de Nice n'a pas seulement levé le préalable institutionnel à l'élargissement, ni permis d'intensifier les négociations d'adhésion, mais qu'il a ouvert une nouvelle étape de la construction européenne invitant au dépassement de l'opposition traditionnelle entre l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne ;

1. Estime que le respect des critères d'adhésion est une exigence sur laquelle l'Union ne peut transiger sans menacer tout l'édifice communautaire, mais que l'Union européenne ne peut pas accueillir des pays victimes de la déchirure de l'Europe en se limitant à une négociation technique ; se réjouit que la déclaration relative à l'avenir de l'Union adoptée à Nice permette d'ouvrir un dialogue entre les Quinze et les pays candidats sur une vision commune d'un avenir partagé, à la hauteur des espoirs soulevés par l'unification de l'Europe ;

2. Considère que des solutions techniques doivent être apportées aux difficultés communes à l'ensemble des pays candidats préalablement à leur entrée dans l'Union ; constate

notamment que l'impact de l'intégration de l'agriculture polonaise dans la politique agricole commune sera tel que l'Union européenne ne pourra clore ce chapitre de la négociation avec les autres pays candidats avant d'avoir défini une solution pour la Pologne et appelle ce pays à s'engager fermement dans la restructuration de son agriculture, afin de lui permettre de figurer parmi les premiers pays à adhérer ;

3. Considère que l'Europe ne peut se diviser institutionnellement au moment où elle se réunit enfin et que l'avant-garde de l'Union élargie doit reposer prioritairement sur les coopérations renforcées ;

4. Estime que le modèle communautaire doit rester un système évolutif capable de trouver à chaque étape le point d'équilibre entre les aspirations de ses membres et que la prochaine réforme institutionnelle ne doit pas prétendre le figer dans sa forme définitive, au risque d'adopter une configuration institutionnelle en complet décalage avec le développement ultérieur de l'Union ;

5. Rappelle que la réforme institutionnelle doit être proportionnée aux ambitions des Etats membres de l'Union et que les aides que les Quinze seront prêts à accorder au rattrapage des nouveaux Etats membres à partir de 2007, dans une Union élargie, constitueront une mesure des ambitions du modèle européen en matière de cohésion et de solidarité entre ses membres.

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⁽¹⁾

1. Helsinki, 10 et 11 décembre 1999

3. Le Conseil européen confirme l'importance que le processus d'élargissement mis en chantier à Luxembourg en décembre 1997 revêt pour la stabilité et la prospérité du continent européen tout entier. Il faut que le processus d'élargissement demeure efficace et crédible.

4. Le Conseil européen réaffirme **le caractère inclusif du processus d'adhésion, qui regroupe maintenant 13 pays candidats dans un cadre unique. Les pays candidats participent à ce processus sur un pied d'égalité.** Ils doivent partager les valeurs et les objectifs de l'Union européenne tels qu'ils sont énoncés dans les traités. A cet égard, le Conseil européen **insiste sur le principe du règlement pacifique des différends conformément à la Charte des Nations unies et invite instamment les pays candidats à tout mettre en œuvre pour régler leurs différends frontaliers éventuels, ainsi que d'autres questions du même ordre. A défaut, ils devraient porter leur différend devant la Cour internationale de justice dans un délai raisonnable.** D'ici à la fin de 2004 au plus tard, le Conseil européen fera le point de la situation en ce qui concerne les différends qui subsisteraient, en particulier pour ce qui est de leurs répercussions sur le processus d'adhésion et afin de promouvoir leur règlement par le biais de la Cour internationale de justice. En outre le Conseil européen rappelle qu'**une condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion est le respect des critères politiques fixés par le Conseil européen de Copenhague et que l'adhésion à l'Union est subordonnée au respect de tous les critères.**

5. L'Union a pris le ferme engagement politique de tout faire pour achever les travaux de la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle d'ici décembre 2000, la ratification intervenant à l'issue de cet exercice. Dès que les résultats de cette conférence auront été ratifiés, l'Union devrait être en mesure d'accueillir de nouveaux Etats membres à partir de la fin de 2002, dès que ceux-ci auront montré qu'ils sont capables d'assumer les obligations de l'adhésion et que les négociations auront été menées à bonne fin.

6. La Commission a procédé à une nouvelle évaluation détaillée des progrès réalisés par les pays candidats. Cette évaluation fait apparaître qu'ils ont progressé vers le respect

⁽¹⁾ Les extraits des conclusions du Conseil européen, avant la réunion d'Helsinki, 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] et du 2 décembre 1998 [de Cardiff à Cologne].

des conditions requises pour l'adhésion. En même temps, étant donné que des difficultés persistent dans certains secteurs, les Etats candidats sont encouragés à poursuivre et à intensifier leurs efforts afin de répondre aux critères d'adhésion. Il apparaît que certains d'entre eux ne seront pas en mesure de satisfaire à moyen terme à tous les critères de Copenhague. La Commission a l'intention de faire rapport au Conseil, au début de l'an 2000, sur les progrès accomplis par certains pays candidats pour satisfaire aux critères économiques de Copenhague. Les prochains rapports périodiques seront soumis en temps opportun avant la tenue du Conseil européen de décembre 2000.

7. Le Conseil européen rappelle qu'il **importe d'assurer un niveau élevé de sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale**. Il invite le Conseil à examiner les moyens de traiter la question de la sûreté nucléaire dans le cadre du processus d'élargissement, conformément aux conclusions du Conseil sur cette question.

8. Le Conseil européen constate avec satisfaction qu'un important travail a été réalisé et que des progrès ont été obtenus en ce qui concerne les négociations d'adhésion engagées avec Chypre, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie.

9. a) Le Conseil européen se félicite de l'ouverture, le 3 décembre à New York, des pourparlers visant à un règlement global de la question chypriote et exprime son ferme soutien aux efforts déployés par le Secrétaire général des Nations unies pour faire aboutir ce processus.

b) Le Conseil européen souligne qu'un règlement politique facilitera l'adhésion de Chypre à l'Union européenne. Si aucun règlement n'est intervenu au moment de l'achèvement des négociations d'adhésion, la décision du Conseil relative à l'adhésion sera prise sans que ce qui précède constitue une condition préalable. Pour arrêter sa décision, le Conseil tiendra compte de tous les éléments pertinents.

10. A la lumière des récents événements et eu égard aux rapports de la Commission, le Conseil européen, résolu à apporter une contribution positive à la sécurité et à la stabilité sur le continent européen, a décidé d'organiser, en février 2000, des conférences intergouvernementales bilatérales en vue d'**entamer des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et Malte** sur les conditions de leur adhésion à l'Union et les adaptations qu'il faudra apporter aux traités en conséquence.

11. Au cours des négociations, **chaque pays candidat sera apprécié selon ses particularités**. Ce principe s'appliquera lorsque seront abordés les différents chapitres et que seront menées les négociations. Il conviendra d'éviter les procédures lourdes afin de ne pas freiner les négociations. **Les pays candidats qui viennent d'être insérés dans le processus de négociation auront la possibilité de rejoindre dans un délai raisonnable les pays candidats avec lesquels les négociations sont déjà en cours**, pour autant qu'ils s'y soient suffisamment préparés. L'avancement des négociations doit aller de pair non seulement avec l'intégration de l'acquis dans la législation des pays candidats mais aussi avec la mise en œuvre de celui-ci dans la pratique.

12. Le Conseil européen se réjouit des éléments positifs qui ont récemment marqué l'évolution de la situation en Turquie, et que relève d'ailleurs la Commission dans son rapport sur les progrès réalisés par les pays candidats, ainsi que de l'intention de la

Turquie de poursuivre ses réformes en vue de satisfaire aux critères de Copenhague. **La Turquie est un pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats.** Dans le cadre de la stratégie européenne actuelle, la Turquie, comme les autres pays candidats, bénéficiera d'une stratégie de pré-adhésion visant à encourager et à appuyer ses réformes. Cette stratégie comportera un dialogue politique renforcé, axé sur les progrès à accomplir pour répondre aux critères politiques fixés pour l'adhésion, en particulier pour ce qui est de la question des droits de l'homme et des questions visées aux points 4 et 9 a). La Turquie aura aussi la possibilité de participer à des programmes communautaires, d'être associée à des organismes de la Communauté et de prendre part à des réunions organisées entre les pays candidats et l'Union dans le cadre du processus d'adhésion. Il sera institué un partenariat pour l'adhésion sur la base des conclusions des Conseils européens précédents ; il définira les volets prioritaires des préparatifs à l'adhésion, eu égard aux critères politiques et économiques et aux obligations auxquelles un Etat membre doit satisfaire, et sera assorti d'un programme national d'intégration de l'acquis. Des mécanismes appropriés de suivi seront mis en place. Afin d'intensifier les travaux visant à aligner la législation et les pratiques turques sur l'acquis, la Commission est invitée à élaborer un processus d'examen analytique de l'acquis. Le Conseil européen demande à la Commission de présenter un cadre unique qui permette de coordonner toutes les sources d'aide financière de l'Union européenne pour la période de pré-adhésion.

13. L'avenir de la Conférence européenne sera réexaminé en fonction de l'évolution de la situation et des décisions prises à Helsinki concernant le processus d'adhésion. La future présidence française a annoncé son intention de réunir la conférence au cours du second semestre de l'an 2000.

2. Santa Maria Da Feira, 19 et 20 juin 2000

13. Le Conseil européen réaffirme la priorité attachée par l'Union au processus d'élargissement et note avec satisfaction les progrès importants accomplis dans les négociations depuis le Conseil européen d'Helsinki. Il se félicite en particulier du lancement des négociations d'adhésion avec Malte, la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie, et des premiers résultats concrets qui ont déjà été obtenus. Le Conseil européen estime que les négociations devraient pouvoir s'ouvrir dans tous les domaines de l'acquis avec les plus avancés de ces pays candidats dès que possible en 2001.

14. Le Conseil européen se félicite en outre que, dans tous les domaines de l'acquis, à l'exception du chapitre « Institutions », des négociations ont maintenant été engagées avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie. Il note également que des progrès importants ont été réalisés dans plusieurs domaines pour lesquels les négociations étaient déjà en cours.

15. Le Conseil européen réaffirme la détermination de l'Union à maintenir la dynamique du processus d'adhésion. Tous les Etats candidats continueront d'être jugés en fonction de leur mérite propre. Conformément au principe de différenciation, les différents candidats à l'adhésion conservent la faculté de rattraper ceux qui avaient entamé les négociations plus tôt.

16. Le Conseil européen rappelle que les négociations progresseront non seulement grâce aux solutions qui auront été trouvées aux questions qui en font l'objet, mais aussi dans la mesure où les Etats candidats transposeront l'acquis dans leur législation nationale et, surtout, seront capables de le mettre en œuvre et de l'appliquer réellement. Malgré les progrès accomplis, cela nécessite, de la part des Etats candidats, des efforts importants pour poursuivre leurs réformes internes, notamment dans le sens d'un renforcement de leurs structures administratives et judiciaires. L'Union suivra de près les résultats obtenus par les candidats. A cet effet, la Commission est invitée à faire rapport régulièrement au Conseil sur les conclusions auxquelles elle est parvenue. Le Conseil européen de Nice prendra la mesure du chemin parcouru vers l'élargissement et réfléchira à la manière dont le processus d'adhésion devra poursuivre.

17. En ce qui concerne la Turquie, le Conseil européen prend acte des initiatives prises par ce pays candidat pour satisfaire aux critères d'adhésion. Conformément aux conclusions d'Helsinki, le Conseil européen attend des progrès concrets, notamment dans les domaines des droits de l'homme, de l'Etat de droit et du système judiciaire. La Commission devrait faire rapport au Conseil sur l'avancement des travaux visant à préparer l'examen analytique de l'acquis avec la Turquie. A la lumière de ce qui précède, la Commission est également invitée à présenter, dès que possible, des propositions concernant le cadre financier unique d'aide à la Turquie et le partenariat pour l'adhésion.

18. Le Conseil européen souligne qu'il importe de veiller à maintenir un sentiment favorable à l'élargissement et qu'à cet effet, il convient d'informer de manière appropriée la population tant des Etats membres que des pays candidats.

3. Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000

6. Le Conseil européen réaffirme la portée historique du processus d'élargissement de l'Union européenne et la priorité politique qu'il attache à sa réussite. Il se félicite de l'intensification des négociations d'adhésion avec les pays candidats, ce qui a permis de réaliser de très importants progrès, notamment pendant les derniers mois.

7. Le Conseil européen considère que le moment est maintenant venu de donner un nouvel élan à ce processus. **Il fait siennes les conclusions du Conseil « Affaires générales » du 4 décembre 2000 sur la stratégie proposée par la Commission.** Il note avec satisfaction que le principe de différenciation, fondé sur les mérites propres de chaque pays candidat, ainsi que la possibilité de rattrapage, sont réaffirmés dans les conclusions du Conseil. La feuille de route pour les 18 mois à venir facilitera la poursuite des négociations en ayant à l'esprit que les pays les mieux préparés conservent la possibilité d'avancer plus vite.

8. Le Conseil européen considère que **cette stratégie, conjointement avec la conclusion de la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle, permettra à l'Union, conformément à l'objectif arrêté par le Conseil européen à Helsinki, d'être en mesure d'accueillir, à partir de la fin de 2002, les nouveaux Etats membres qui seront prêts, dans l'espoir qu'ils puissent participer à la prochaine élection du Parlement européen.** Le Conseil européen évaluera, en juin 2001, à Göteborg, les progrès réalisés dans l'application de cette nouvelle stratégie, en vue de donner les orientations nécessaires pour mener ce processus à bonne fin.

9. Le Conseil européen apprécie les efforts déployés par les pays candidats pour mettre en œuvre les conditions permettant la reprise, la mise en œuvre et l'application effective de l'acquis. Les pays candidats sont invités à poursuivre et à accélérer les réformes nécessaires pour se préparer à l'adhésion, en particulier en ce qui concerne le renforcement de leurs capacités administratives, afin d'être en mesure de rejoindre l'Union aussi rapidement que possible. Le Conseil européen invite la Commission à proposer un programme pour les régions frontalières, afin de renforcer leur compétitivité économique.

10. Le Conseil européen prend note du rapport du Conseil sur les stratégies de change des pays candidats, qui définit la stratégie de change compatible avec l'adhésion à l'Union, puis la participation au mécanisme de change et enfin l'adoption de l'euro. Il accueille favorablement l'organisation d'un dialogue économique et financier avec les pays candidats.

11. Le Conseil européen accueille favorablement les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de pré-adhésion pour la Turquie et se réjouit de l'accord sur le règlement-cadre et sur le Partenariat d'adhésion au Conseil du 4 décembre 2000. Il souligne l'importance de ce document pour le rapprochement entre l'Union et la Turquie dans la voie ouverte par les conclusions du Conseil européen d'Helsinki. La Turquie est invitée à présenter rapidement son programme national d'adoption de l'acquis et à le fonder sur le Partenariat d'adhésion.

12. La réunion de la Conférence européenne au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement le 7 décembre a permis un échange de vues approfondi sur la réforme des institutions et le fonctionnement de l'Union européenne à plus long terme. Le Conseil européen considère que la Conférence européenne représente un cadre utile de dialogue entre les Etats membres de l'Union et les pays ayant vocation à l'adhésion. Il a proposé que les pays du processus de stabilisation et d'association, ainsi que les pays de l'AELE, soient invités en tant que membres désignés.

***Conclusions du Conseil « Affaires générales » du 4 décembre 2000
sur le processus d'élargissement et la stratégie proposée par la Commission***

Le Conseil se félicite des rapports de progrès par pays et tableaux de bord, ainsi que du document de stratégie présentés par la Commission concernant le processus d'élargissement, qui permettent à l'Union de dégager une vue d'ensemble des négociations d'adhésion et des perspectives pour la période qui s'ouvre.

Il salue la qualité des informations transmises par la Commission, qui constituent une contribution importante pour la suite des travaux. Ces documents donnent une vision claire et précise des progrès accomplis par chaque pays candidat pour se préparer à l'adhésion, et des difficultés qui doivent encore être résolues par chacun d'eux.

Le Conseil salue aussi, à cette occasion, les profondes réformes engagées, à des degrés divers, par chacun de ces pays et il les encourage à poursuivre sans relâche cet indispensable effort, à la fois dans la transposition de l'acquis dans les législations

nationales, et dans sa mise en œuvre effective. Le Conseil continuera à veiller dans un cadre uniforme et cohérent aux progrès des candidats vers le respect des critères d'adhésion. Dans ce contexte, il note la déclaration du Conseil du 27 novembre 2000 (reprise en annexe 2) sur la stabilité macro-économique et financière dans les pays candidats entrés en négociation.

Dans le droit fil de l'élan donné par le Conseil européen à Helsinki et à Feira, le Conseil considère que le document de stratégie de la Commission fournit un cadre à la fois ambitieux et réaliste pour la poursuite des négociations d'adhésion et permet de donner une nouvelle impulsion au processus d'élargissement. Il estime que tous les éléments nécessaires à la poursuite et à l'aboutissement des négociations d'adhésion sont désormais réunis et, soulignant que la perspective politique de l'élargissement est présente dans tous les travaux, actuels et futurs, de l'Union Européenne, réaffirme son engagement politique et sa totale détermination à cet égard.

Le Conseil réaffirme, à cette occasion, la portée historique du processus d'élargissement et la priorité politique qu'il accorde à sa réussite.

Le Conseil estime que l'Union dispose, par ailleurs, dans le cadre des rapports réguliers et des tableaux de bord, des instruments nécessaires au suivi de la préparation de chaque candidat ainsi que des engagements pris dans les négociations d'adhésion. Ces instruments, sur lesquels tant l'Union que les pays candidats devront s'appuyer, contribueront à l'efficacité des négociations d'adhésion, et donc à leur aboutissement dans les meilleurs délais.

Le Conseil estime que l'intensification de ces négociations, qui sont progressivement entrées, notamment au cours des derniers mois, dans le traitement sur le fond des questions à régler, a permis de très importants progrès (cf. annexe 1) qui fournissent une base solide pour des négociations substantielles sur nombre de questions-clé. D'une part, dans de nombreux domaines, des négociations supplémentaires ne sont plus nécessaires à ce stade. D'autre part, l'examen au cas par cas des demandes d'arrangements transitoires a donné de premiers résultats, avec l'acceptation de certaines de ces demandes.

Le Conseil se félicite de la "feuille de route" suggérée pour les 18 mois à venir par la Commission, dont il partage l'ambition et qui l'inspirera dans la conduite des négociations. Il considère qu'elle représente un cadre de référence important, qui concrétise l'engagement de l'Union, pour ce qui la concerne, à traiter les problèmes soulevés par ces négociations, y compris les demandes d'arrangements transitoires, et à arrêter ses positions de négociation sur les chapitres de l'acquis dans un calendrier donné, en vue de la clôture provisoire des différents chapitres dès que les conditions seront réunies.

La « feuille de route » constitue un cadre indicatif et souple, qui, dans sa mise en œuvre, pourra être ajusté en fonction des progrès réalisés avec chaque candidat, y compris pour permettre aux candidats les mieux préparés de progresser plus rapidement dans les négociations. Le principe de différenciation, fondé sur les mérites propres de chaque pays candidat, constitue l'élément central pour la poursuite et l'aboutissement des négociations d'adhésion ; ce principe permet également la possibilité de rattrapage.

Avec la conclusion de la Conférence intergouvernementale sur la réforme de ses Institutions, cette approche permettra à l'Union, conformément à l'objectif arrêté par le Conseil européen à Helsinki, d'être en mesure d'accueillir, à partir de la fin de 2002, les nouveaux États membres qui seront prêts.

Le Conseil rappelle que l'intensification des négociations repose sur des efforts communs de l'Union et des pays candidats. En ce qui concerne les pays candidats pour lesquels tous les chapitres de négociation ne sont pas encore ouverts, tout sera mis en œuvre afin de réunir les conditions nécessaires, pour l'ouverture des chapitres restants, le plus tôt possible en 2001.

En ce qui concerne les périodes transitoires demandées par les pays candidats et qui pourraient, dans certains cas, s'avérer nécessaires, le Conseil rappelle que l'examen des demandes des pays candidats devra se poursuivre sur la base des critères généraux définis par l'Union et selon une approche au cas par cas. L'Union elle-même pourra faire valoir la nécessité, dans son propre intérêt, de certains arrangements transitoires.

Tout en prenant note avec intérêt de la proposition de la Commission visant à classer les demandes de périodes transitoires en trois catégories - acceptables, négociables, inacceptables - le Conseil rappelle que l'examen de ces demandes devra aller de pair avec un engagement clair des pays candidats à transposer et à mettre en œuvre l'acquis de manière effective. L'examen de ces demandes, ainsi que le traitement des autres questions encore ouvertes, devrait se faire selon le calendrier proposé dans la « feuille de route » dans le respect du principe de différenciation.

Le Conseil estime qu'il pourrait être utile, dans certains cas exceptionnels, de réserver l'examen de questions clairement identifiées, afin de procéder à la clôture provisoire des chapitres dont ces questions relèvent. En tout état de cause, cette méthode ne sera utilisée que lorsque tous les efforts auront été faits dans le cadre des négociations sur les chapitres concernés.

Le Conseil rappelle l'importance que revêtent non seulement la transposition de l'acquis dans les législations nationales, mais surtout sa mise en œuvre effective. Le respect des engagements qui ont été pris par les candidats dans le cadre des négociations dépend en effet très largement de la capacité de leurs administrations à appliquer concrètement l'acquis.

Dans ce contexte, il encourage les pays candidats à poursuivre et à accélérer les réformes nécessaires, de sorte qu'ils soient en mesure d'assumer pleinement les obligations découlant de l'adhésion. Les progrès de chacun à cet égard auront une incidence déterminante sur la progression et la conclusion des négociations.

L'Union pour sa part confirme sa disponibilité à continuer à apporter un soutien important à ces réformes ainsi que les moyens à cet effet dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion.

Il appartiendra à l'Union d'utiliser de manière systématique et coordonnée tous les instruments dont elle dispose pour vérifier et accompagner le respect des engagements pris par les pays candidats dans le cadre des négociations. Le Conseil invite en

particulier la Commission à mettre à jour régulièrement les tableaux de bord pour chaque pays.

Le Conseil rappelle que les partenariats pour l'adhésion sont un instrument essentiel de la stratégie de pré-adhésion, en établissant des priorités à court et moyen terme pour chaque candidat. Il espère vivement que celle des priorités à court terme établies par les partenariats adoptés en 1999 qui n'ont pas, à ce jour, été respectées par les pays candidats, seront rapidement mises en œuvre.

En ce qui concerne la Turquie, le Conseil réitère sa volonté de mettre en place, dans les meilleurs délais, le cadre de la stratégie de pré-adhésion, conformément aux conclusions d'Helsinki.

Le Conseil se félicite de la réunion, le 23 novembre dernier, de la Conférence européenne au niveau ministériel, en prélude à la réunion de la Conférence européenne qui se tiendra au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement, le 7 décembre prochain.

La réunion ministérielle a permis d'informer les pays candidats, comme ceux-ci le souhaitent, de l'état des travaux au sein de la Conférence intergouvernementale sur la réforme des Institutions, et d'engager avec eux un débat sur le fonctionnement de l'Union élargie à plus long terme.

Annexe 1

Tous les chapitres de négociation (à l'exception des chapitres relatifs aux institutions et aux questions diverses), soit 29, ont été ouverts à la négociation avec Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Conformément au principe de différenciation, les négociations ont été ouvertes sur 17 chapitres avec Malte, 16 chapitres avec la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie, sur 11 chapitres avec la Bulgarie et sur 9 avec la Roumanie. L'application du principe de différenciation dans les négociations confirme ainsi la possibilité de « rattrapage » qui a été affirmée par le Conseil européen d'Helsinki et de Feira.

Entre 6 et 17 chapitres des négociations, selon les pays, ont fait l'objet d'une clôture provisoire : 8 pour la Bulgarie, 17 pour Chypre, 16 pour l'Estonie, 14 pour la Hongrie, 9 pour la Lettonie, 7 pour la Lituanie, 12 pour Malte, 13 pour la Pologne, 13 pour la République tchèque, 6 pour la Roumanie, 10 pour la Slovaquie, 14 pour la Slovaquie.

La clôture provisoire des négociations est déjà intervenue avec certains candidats dans des domaines complexes de l'acquis, comme la libre circulation des marchandises, la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux, le droit des sociétés.

La Commission a recensé, jusqu'à présent, plus de 170 demandes de mesures transitoires de la part des pays candidats dans les domaines autres que l'agriculture, et plus de 340 dans le seul domaine de l'agriculture. Les négociations se fondant sur la reprise intégrale de l'acquis, les demandes de mesures transitoires constituent, avec la mise en œuvre effective de cet acquis, l'un des points majeurs des négociations.

Annexe 2

Le Conseil ECOFIN souhaite contribuer à la préparation d'une intégration économique pleinement réussie des pays candidats avec lesquels des négociations sont en cours (c'est-à-dire les pays en voie d'adhésion) et de leur adhésion à l'Union européenne. De ce point de vue, le Conseil ECOFIN a débattu de la situation économique dans les pays en voie d'adhésion afin de les aider à définir leur stratégie d'intégration économique dans l'Union européenne. Pour cet examen, le Conseil a pris en compte la note de la Commission intitulée "Progrès accomplis par les pays en voie d'adhésion en vue de remplir les critères économiques de Copenhague et nécessité de disposer d'évaluations en matière de stabilité macro-financière". La note de la Commission expose les résultats du chapitre économique des rapports périodiques et du document de stratégie sur les progrès accomplis en vue de remplir les critères économiques de Copenhague, en particulier en ce qui concerne la situation macro-économique et les réformes structurelles ; de plus, elle propose un dialogue économique avec les pays en voie d'adhésion qui porte sur la stabilité macro-économique et financière.

Selon le Conseil, les pays en voie d'adhésion ont, d'une manière générale, accompli des progrès pour satisfaire aux deux éléments du critère économique de Copenhague, à savoir, en premier lieu, "l'existence d'une économie de marché viable" et, en second lieu, "la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union".

Il ressort de la note de la Commission qu'il existe encore, à ce jour, des différences notables entre les pays en voie d'adhésion. Il y est dit également qu'ils peuvent être considérés comme ayant des économies de marché viables ou qu'ils ont réalisé des progrès notables sur cette voie. Les pays en voie d'adhésion devraient être capables, dans les prochaines années, de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché dans l'Union, sous réserve qu'ils maintiennent le cap des réformes structurelles. Dans la plupart des pays concernés, il existe un degré suffisant de stabilité macro-économique qui permet aux opérateurs économiques de prendre des décisions dans un climat de stabilité et de prévisibilité accrue. Ceux de ces pays dans lesquels les mécanismes du marché fonctionnent seront mieux à même de faire face à la pression de la concurrence et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union et de s'y adapter.

Les pays en voie d'adhésion devraient poursuivre la transformation de leur économie et le processus de rattrapage économique de façon compatible avec le maintien des efforts nécessaires pour remplir les critères de Copenhague et préparer leur adhésion à l'UE. L'ambition manifestée par les pays en voie d'adhésion d'accélérer le processus de rattrapage est partagé par le Conseil ECOFIN.

*Dans le cadre du processus d'intégration économique à l'UE, les pays en voie d'adhésion devront continuer les réformes économiques. **Les perspectives de convergence économique réelle et à partir d'elle de convergence nominale soutenable, dépendront, notamment, de la détermination de ces pays à chercher à assurer, en premier lieu, la stabilité macro-économique et, en second lieu, la stabilité financière, en s'appuyant sur les progrès qu'ils ont réalisés jusqu'à présent.***

Sur le premier point, il leur faudra, pour assurer la stabilité macro-économique, maintenir un degré suffisant de stabilité des prix, tout en assurant une croissance

rapide de la production et en veillant à ce que les déséquilibres de la balance des paiements soient financés essentiellement par des capitaux à long terme qui puissent financer les importants besoins d'investissements. De plus, il est capital d'assurer la viabilité à moyen terme des finances publiques, alors qu'il faut une mise à niveau des infrastructures en soutien à la compétitivité de l'économie, et d'éviter l'instabilité des taux de change dans un contexte d'afflux important de capitaux.

Sur le second point, pour garantir la stabilité du système financier, encore sous-développé dans les pays en voie d'adhésion, il faudra mener à bien la préparation du système bancaire à agir dans un contexte de concurrence accrue, renforcer le cadre réglementaire et prudentiel et veiller à sa mise en œuvre effective, mettre au point des systèmes de paiement techniquement sûrs et, enfin, améliorer l'environnement normatif et l'environnement des entreprises, afin que le système financier soit mieux en mesure de financer les investissements.

Le Conseil considère qu'un dialogue approfondi régulier avec les pays en voie d'adhésion, portant sur un vaste champ de questions de politique macro-économique et liées à la stabilité financière, aidera au processus d'adhésion. Il pourrait servir d'instrument tant pour cerner les risques et points faibles existant dans ces pays que pour les aider à définir leur stratégie d'intégration économique à l'UE. Ce dialogue renforcerait en outre la coopération et les échanges d'informations entre les États membres actuels et ceux appelés à le devenir, dès avant leur adhésion.

Sans préjudice du processus de pré-adhésion et de l'évaluation des critères de Copenhague qui est réalisée dans le cadre des négociations d'adhésion, le Conseil invite la Commission à établir chaque année des évaluations de la stabilité macro-économique et financière des pays en voie d'adhésion. Afin d'étayer le dialogue économique avec ces derniers, le Conseil souhaite que les programmes économiques de pré-adhésion présentés par les pays en voie d'adhésion, leur évaluation par la Commission ainsi que les bilans en matière de stabilité macro-financière soient examinés dans le cadre d'une réunion, à laquelle participeraient les membres du Comité économique et financier (ECF) et des représentants de haut niveau des pays en voie d'adhésion et qui serait organisé par chaque présidence, à commencer par la Suède durant le premier semestre de 2001. La Commission est invitée à faire rapport chaque année au Conseil (ECOFIN) sur son évaluation de la notification en matière budgétaire et des programmes économiques de pré-adhésion que les pays en voie d'adhésion présenteront à partir de 2001, ainsi que sur les conclusions auxquelles la réunion de haut niveau est parvenue.

Annexe 2 :
Evolution de la pondération des voix au Conseil à la suite
ou en prévision des élargissements successifs de
l'Union européenne (article 205 § 2 du traité CE)

	Population en % en 2000			Communautés			Union européenne				Pondération en %		
	à 15	à 27		à 6	à 9	à 10	à 12	à 15 (*)	à 15 (°)	à 27	à 15 actuel	à 15 2005	à 27
	21,86	17,05	Allemagne	4	10	10	10	10	29	29	11,49	12,24	8,41
	2,72	2,12	Belgique	2	5	5	5	5	12	12	5,75	5,06	3,48
	15,71	12,25	France	4	10	10	10	10	29	29	11,49	12,24	8,41
	15,35	11,97	Italie	4	10	10	10	10	29	29	11,49	12,24	8,41
	0,11	0,09	Luxembourg	1	2	2	2	2	4	4	2,29	1,69	1,16
	4,20	3,28	Pays-bas	2	5	5	5	5	13	13	5,75	5,49	3,77
Elargissement I 1973	1,42	1,10	Danemark	-	3	3	3	3	7	7	3,45	2,95	2,03
	1,00	6,78	Irlande	-	3	3	3	3	7	7	3,45	2,95	2,03
	15,79	12,31	Royaume-Uni	-	10	10	10	10	29	29	11,49	12,24	8,41
IIè 1980	2,81	2,19	Grèce	-	-	5	5	5	12	12	5,75	5,06	3,48
IIIè 1996	10,50	8,19	Espagne	-	-	-	8	8	27	27	9,19	11,39	7,83
	2,66	2,07	Portugal	-	-	-	5	5	12	12	5,75	5,06	3,48
IVè 1995	2,15	1,68	Autriche	-	-	-	-	4	10	10	4,59	4,22	2,90
	1,37	1,07	Finlande	-	-	-	-	3	7	7	3,45	2,95	2,03
	2,36	1,84	Suède	-	-	-	-	4	10	10	4,59	4,22	2,90
Vè		8,04	Pologne	-	-	-	-	-		27			7,83
		4,67	Roumanie	-	-	-	-	-		14			4,06
		2,20	Hongrie	-	-	-	-	-		12			3,48
		2,14	Rép. tchèque	-	-	-	-	-		12			3,48
		1,71	Bulgarie	-	-	-	-	-		10			2,90
		1,12	Slovaquie	-	-	-	-	-		4			2,03
		0,77	Lituanie	-	-	-	-	-		7			2,03
		0,51	Lettonie	-	-	-	-	-		4			1,16
		0,41	Slovénie	-	-	-	-	-		4			1,16
		0,30	Estonie	-	-	-	-	-		4			1,16
		0,16	Chypre	-	-	-	-	-		4			1,16
		0,08	Malte	-	-	-	-	-		3			0,87
Total population	100	100											
Total des voix				17	58	63	76	87	237	345	100	100	100
Seuil de la majorité				12	41	45	54	62	169	255			

(*) La nouvelle grille de pondération des voix décidée à Nice s'appliquera entre les Quinze à compter du 1^{er} janvier 2005. A partir de cette date :

– le seuil de la majorité qualifiée passera dans l'Union à Quinze de 71,27 % (62 voix sur 87) à 71,3 % des voix (169 sur 237). Lors des premières adhésions, le seuil devra baisser en dessous du pourcentage de 71,3 %, puis augmentera jusqu'à un maximum de 73,4 % jusqu'à l'avant-dernière adhésion. Lorsque les douze candidats auront adhéré, le seuil s'élèvera à 73,9 % dans l'Union à Vingt-sept (255 voix sur 345) ;

– la majorité qualifiée en voix devra exprimer le vote favorable d'une majorité d'Etats membres ;

– la majorité qualifiée devra représenter au moins 62 % de la population totale de l'Union, si un Etat membre demande la vérification de cette condition.

Annexe 3 :
Les institutions communautaires et les principales données démographiques et économiques dans une Union à 27

Etat membre / Pays candidat	Population millions d'habitants	Nombre de voix au Conseil	Nombre de députés au Parlement européen	PIB milliards de \$
Etats membres :				
Allemagne	82,1	29	99	1737
Autriche	8,1	10	17	178
Belgique	10,2	12	22	235
Danemark	5,3	7	13	122
Espagne	39,4	27	50	617
Finlande	5,2	7	13	116
France	58,5	29	72	1301
Grèce	10,5	12	22	132
Irlande	3,7	7	12	81
Italie	57,6	29	72	1156
Luxembourg	0,4	4	6	14
Pays-Bas	15,8	13	25	332
Portugal	10,0	12	22	141
Royaume-Uni	59,2	29	72	1222
Suède	8,9	10	18	168
Pays candidats :				
Bulgarie	8,3	10	17	43
Chypre	0,8	4	6	11
Estonie	1,4	4	6	12
Hongrie	10,1	12	20	114
Lettonie	2,4	4	8	15
Lituanie	3,7	7	12	25
Malte	0,4	3	5	6
Pologne	38,7	27	50	342
Roumanie	22,4	14	33	130
Slovaquie	5,4	7	13	55
Slovénie	2,0	4	7	31
Rép. tchèque	10,3	12	20	138
Total	480,8	345	732	8474

Sources : Eurostat ; DREE

Annexe 4 :
Projections démographiques pour les membres actuels
de l'Union européenne et les candidats à l'adhésion

PAYS	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050	Part de chaque pays dans l'Union (*) européenne (en %)				Evolution 2000-2050	
											1995	2010	2025	2050	Ecart	(%)
Allemagne	81 661	82 220	82 365	82 032	81 574	80 996	80 238	79 252	78 531	73 303	21,95	14,76	14,46	14,07		
Royaume-Uni et Irlande Nord	58 308	58 830	59 143	59 331	59 566	59 845	59 961	59 619	58 289	58 667	15,67	10,67	10,81	11,26		
France	58 020	59 080	59 925	60 597	61 108	61 500	61 662	61 692	60 998	59 883	15,59	10,90	11,11	11,49		
Italie	57 338	57 298	56 780	55 782	54 448	52 913	51 270	49 533	45 642	41 197	15,41	10,04	9,24	7,91		
Espagne	39 568	39 630	39 470	39 089	38 445	37 627	36 658	35 611	33 200	30 226	10,63	7,03	6,60	5,80		
Pays-Bas	15 459	15 786	15 942	15 973	15 937	15 876	15 782	15 617	14 986	14 156	4,15	2,87	2,84	2,71		
Grèce	10 489	10 645	10 649	10 554	10 378	10 141	9 863	9 571	8 949	8 233	2,82	1,89	1,77	1,58		
Belgique	10 088	10 181	10 171	10 138	10 085	10 017	9 918	9 780	9 383	8 918	2,71	1,82	1,78	1,71		
Portugal	9 856	9 875	9 847	9 777	9 661	9 515	9 348	9 163	8 716	8 137	2,64	1,75	1,68	1,56		
Suède	8 800	8 910	9 002	9 039	9 087	9 099	9 097	9 047	8 848	8 661	2,36	1,62	1,64	1,66		
Autriche	8 001	8 211	8 322	8 348	8 329	8 279	8 186	8 045	7 630	7 094	2,15	1,50	1,47	1,36		
Danemark	5 225	5 283	5 328	5 327	5 309	5 283	5 238	5 176	4 991	4 793	1,40	0,95	0,94	0,92		
Finlande	5 108	5 176	5 218	5 235	5 255	5 266	5 254	5 209	5 054	4 898	1,37	0,94	0,94	0,94		
Irlande	3 609	3 730	3 868	4 016	4 168	4 302	4 484	4 484	4 616	4 710	0,97	0,72	0,79	0,90		
Luxembourg	407	431	447	457	462	464	463	460	448	430	0,10	0,08	0,08	0,08		
Sous-Total	371 937	375 286		375 695			367 342			333 306	100				- 41 980	- 11,18
Pologne	38 610	38 765	38 947	39 190	39 350	39 318	39 069	38 680	37 686	36 256		7,05	7,04	6,96		
Roumanie	22 731	22 327	21 936	21 525	21 067	20 530	19 945	19 335	18 009	16 419		3,87	3,59	3,15		
République tchèque	10 325	10 244	10 171	10 066	9 929	9 743	9 512	9 229	8 582	7 829		1,81	1,71	1,50		
Hongrie	10 227	10 036	9 838	9 627	9 408	9 167	8 900	8 627	8 068	7 488		1,73	1,60	1,43		
Bulgarie	8 499	8 225	7 984	7 753	7 526	7 282	7 023	6 766	6 235	5 673		1,39	1,26	1,08		
Slovaquie	5 355	5 387	5 428	5 458	5 468	5 446	5 393	5 326	5 123	4 836		0,98	0,97	0,92		
Lituanie	3 726	3 670	3 613	3 566	3 521	3 485	3 399	3 326	3 166	2 967		0,64	0,61	0,56		
Lettonie	2 537	2 357	2 231	2 137	2 063	1 999	1 936	1 874	1 758	1 628		0,38	0,34	0,31		
Slovénie	1 990	1 986	1 974	1 951	1 916	1 871	1 818	1 760	1 632	1 487		0,35	0,32	0,28		
Estonie	1 486	1 396	1 327	1 261	1 219	1 170	1 131	1 092	1 015	927		0,22	0,20	0,17		
Chypre	744	786	817	843	866	886	900	909	916	913		0,15	0,16	0,17		
Malte	375	389	402	413	421	427	430	431	427	421		0,07	0,07	0,08		
Sous-Total	106 605	105 568		103 790			99 456			86 844					- 18 724	- 17,73
Turquie	61 276	66 591	71 509	76 054	80 284	84 187	87 869	91 295	96 908	100 664		13,69	15,84	19,32	+ 34 073	+ 51,16
Total	539 818	547 445		555 539			554 667			520 814		100	100	100	- 26 631	- 4,86

(Chiffres en milliers d'habitants)

(*) en supposant l'Union élargie aux 13 pays candidats en 2010.

NB : les chiffres en gras indiquent les pics démographiques de chaque pays. Irlande et Turquie continuent de croître. Plusieurs pays ont connu leur pic avant 1995 : Roumanie (1990 : 23 307) ; Hongrie (1980 : 10 707) ; Bulgarie (1985 : 8 960) ; Lituanie (1990 : 3 737) ; Lettonie (1990 : 2 684).
Source : Perspectives de la population mondiale – Division de la population du département des affaires économiques et sociales, ONU, 1999.

Annexe 5 : Calendrier électoral en Europe

DATE DES ELECTIONS LEGISLATIVES ET PRESIDENTIELLES DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE, LES CANDIDATS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE, A CHYPRE, A MALTE ET EN TURQUIE

Etats membres de l'Union européenne :

	<i>Elections législatives :</i>	<i>Elections présidentielles^(*) :</i>
Italie :	13 mai 2001	
Royaume-Uni :	7 juin 2001	
Danemark :	printemps 2002	
Pays-Bas :	mai 2002	
France :	juin 2002	avril / mai 2002
Irlande :	juin 2002	automne 2004
Suède :	septembre 2002	
Allemagne :	automne 2002	
Belgique :	printemps 2003	
Finlande :	printemps 2003	début 2006
Autriche :	automne 2003	printemps 2004
Portugal :	automne 2003	janvier 2006
Espagne :	printemps 2004	
Grèce :	printemps 2004	
Luxembourg :	printemps 2004	
Parlement européen :	juin 2004	

Pays candidats :

Chypre :	27 mai 2001	février 2003
Bulgarie :	17 juin 2001	novembre 2001
Pologne :	23 septembre 2001	fin 2005
Hongrie :	printemps 2002	
République tchèque :	printemps 2002	
Lettonie :	septembre 2002	
Slovaquie :	septembre 2002	début 2004
Slovénie :	novembre 2002	novembre 2002
Estonie :	printemps 2003	
Malte :	automne 2003	
Turquie :	printemps 2004	
Lituanie :	automne 2004	début 2003
Roumanie :	hiver 2004	fin 2004

() La liste mentionne les élections présidentielles au suffrage universel et non l'élection du président par le parlement.*

Annexe 6 :
Dépenses liées à la pré-adhésion et à l'adhésion dans le cadre
des perspectives financières 2000–2006

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

Source : Commission européenne.