



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.3.2003  
COM(2003) 110 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**  
**ORIENTATIONS INDICATIVES COMPLÉMENTAIRES**  
**POUR LES PAYS CANDIDATS**

## **1. LE CADRE GENERAL ET LE CONTEXTE PARTICULIER DE LA PREMIERE PROGRAMMATION POUR LES NOUVEAUX MEMBRES**

En application du règlement 1260/1999 du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels (article 10.3), la Commission a publié le 1er septembre 1999 des « orientations indicatives pour les programmes de la période 2000-2006 ». Ce document vise à aider les autorités nationales et régionales dans la « préparation de leur stratégie de programmation au titre de chacun des objectifs 1, 2 et 3 des Fonds structurels ainsi que leurs liens avec le Fonds de cohésion », afin de permettre une utilisation optimale des interventions communautaires.

Vu la situation particulière des régions des dix pays d'adhésion qui devraient devenir membres de l'Union européenne au cours de l'actuelle période de programmation et conformément aux positions communes de l'Union européenne pour la négociation du chapitre 21 « Politique régionale et coordination des instruments structurels », la Commission a décidé de publier des « orientations indicatives complémentaires ».

Ce nouveau document ne remplace pas la communication de 1999, qui reste le document de référence, mais il le complète utilement en proposant des orientations complémentaires spécifiques qui prennent en compte à la fois le contexte particulier de ces pays et le cadre institutionnel propre à cet élargissement.

### **1.1. Une aide renforcée pendant la période de préadhésion**

Trois instruments financiers contribuent à la préparation des pays candidats à l'adhésion:

- l'ISPA est le précurseur du Fonds de cohésion;
- le SAPARD contribue à l'adaptation du secteur agricole et des zones rurales<sup>1</sup>;
- une partie significative de PHARE (cohésion économique et sociale et coopération transfrontalière) préfigure les programmes des Fonds structurels.

Les services de la Commission complètent cette aide par une assistance technique et une coopération administrative renforcée: jumelages, séminaires, feuille de route pour la préparation aux Fonds structurels<sup>2</sup>, appui à la préparation des documents de programmation.

---

<sup>1</sup> Si Chypre et Malte ne bénéficient ni de l'ISPA, ni du SAPARD, ces pays reçoivent par contre des subventions destinées essentiellement au développement de leur administration.

<sup>2</sup> La Commission a proposé aux pays candidats une feuille de route pour la préparation aux Fonds structurels en trois étapes successives:

- les pays candidats ont été invités à désigner leurs autorités de gestion et de paiement au niveau des CCA, des PO ou des DOCUP au sens de l'article 9 (n) et (o) du règlement (CE) n° 1260/99 du Conseil pour fin 2001 afin de pouvoir se doter de la capacité administrative nécessaire et de créer les structures de mise en œuvre appropriées. La même requête leur a été faite pour la clôture provisoire du chapitre 21.

- la clôture provisoire du chapitre 21 a été acceptée sur la base d'un engagement du pays candidat concerné de soumettre son plan de développement, ses projets de DOCUP et ses programmes opérationnels contenant tous les éléments énumérés respectivement aux articles 17, 18 ou 19 du règlement (CE) n° 1260/99 du Conseil lors de la signature du traité d'adhésion.

En outre, les prêts de la BEI financent d'ores et déjà les investissements clés dans les pays candidats, souvent en complément des subventions ISPA.

## **1.2. Une approche réaliste et pragmatique de la mise en œuvre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion**

Pour les nouveaux membres, la première période de programmation sera très brève puisqu'elle couvrira au mieux les années 2004-2006 au lieu de sept ans pour les États membres actuels. Ainsi, au premier stade d'une stratégie de développement allant du moyen au long terme, les pays candidats ne devraient pas viser à traiter et résoudre toutes leurs difficultés qui se poseront au cours de ces trois années, mais ils devraient plutôt établir des priorités qui permettent de concentrer l'impact des Fonds sur leurs besoins les plus urgents.

En outre, malgré des progrès importants, les pays candidats disposent encore de capacités administratives, de programmation, de gestion et de suivi limitées. Respecter les règles communautaires, notamment en ce qui concerne les marchés publics et l'environnement, est encore très difficile.

Presque totalité des régions des dix pays candidats figure parmi les 25% des régions ayant le PIB par habitant le plus faible. Le principal défi consiste donc à promouvoir des conditions et des facteurs de croissance qui conduisent à une convergence réelle et substantielle de toutes les régions<sup>3</sup>, et d'assurer que la stratégie adoptée soit axée sur le développement des investissements susceptibles d'augmenter la compétitivité, tout en préparant le terrain pour une plus forte création d'emplois et un développement soutenable.

En conséquence, réussir le défi de la mise en œuvre de la première programmation 2004-2006 dans les nouveaux États membres repose sur trois conditions essentielles:

- (1) une démarche anticipative: préparer et négocier, dans la mesure du possible, les documents de programmation avec la Commission avant l'adhésion, de sorte que la période de mise en œuvre soit la plus longue possible;
- (2) une recherche de simplification, qui a amené la Commission et les États membres à proposer à ces pays d'adopter une approche réaliste et pragmatique de la mise en œuvre des Fonds pour cette première période de programmation.

Cette approche, tout en restant conforme à l'*acquis*, est d'abord axée sur la limitation du nombre des interventions et des initiatives communautaires:

- six pays candidats sur dix ont choisi comme forme d'intervention le document unique de programmation (DOCUP);

---

- la Commission ayant l'intention de profiter de la période de ratification précédant l'adhésion pour engager des discussions avec les futurs États membres sur les documents de programmation, les projets de programmes opérationnels devront être soumis en temps voulu, et la Commission recommande vivement de présenter le projet de complément de programme *en même temps* que les projets de DOCUP ou de programmes opérationnels.

<sup>3</sup> La croissance a été inégale d'un pays candidat à l'autre, avec des progrès plus nets vers la convergence en Slovénie, en Estonie et en Hongrie. Au niveau régional, les régions au revenu plus élevé ont réalisé des performances moyennes meilleures que les régions à faible revenu (1995-1998).

- quatre pays présenteront un plan de développement et un nombre limité de programmes opérationnels sectoriels, auxquels s'ajoutera un programme opérationnel régional unique pour l'ensemble de leurs régions éligibles à l'objectif 1;
  - seuls deux programmes d'initiative communautaire, INTERREG et EQUAL, seront mis en œuvre dans les dix pays entre 2004 et 2006;
  - des mesures de type LEADER+ ou URBAN pourront être intégrées dans les documents uniques de programmation ou dans les programmes opérationnels;
  - les DOCUP ou PO des objectifs 1 ou 2 pourront renforcer, le cas échéant, les programmes de coopération transfrontalière INTERREG III A;
  - les actions innovatrices ne seront pas mises en œuvre dans les nouveaux États membres durant la période de programmation actuelle;
- (3) une limitation du nombre d'interventions, de priorités et de mesures par de véritables choix ciblant l'action des Fonds structurels sur les besoins prioritaires.

Cette approche devrait faciliter la gestion financière des futurs programmes et permettre de répondre de façon plus flexible à des problèmes d'absorption pouvant affecter la mise en œuvre de certaines mesures.

Néanmoins, la stratégie de développement arrêtée au sein du cadre communautaire d'appui (CCA) ou du DOCUP devra attacher une attention particulière à la cohérence entre les différentes interventions et priorités visées. Elle devra tenir compte également de la capacité réelle d'absorption, évaluée en fonction de la capacité à préparer des projets ainsi que de l'existence de structures de gestion adéquates pour les différentes priorités et mesures envisagées.

En ce qui concerne la conformité aux règles en matière d'aides d'État, et conformément au mécanisme exposé dans les positions communes sur la politique de la concurrence, il est demandé aux pays candidats de dresser une liste des mesures d'aide actuelles qu'ils souhaitent appliquer après l'adhésion et que l'autorité compétente pour les aides d'État juge compatibles avec l'*acquis*. Seules les mesures d'aide qui figurent sur la liste, contre lesquelles la Commission n'a pas formulé d'objections ou qui ont été notifiées à la Commission d'une autre manière et approuvées par elle lors de l'adhésion sont éligibles au cofinancement des Fonds structurels.

## 2. DES BESOINS INSTITUTIONNELS COMMUNS A TOUS LES PAYS: LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

Dans le premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale<sup>4</sup> comme dans sa « Communication sur le cadre financier commun pour les négociations d'adhésion », la Commission fait référence à la nécessaire poursuite du renforcement de la capacité institutionnelle des pays candidats.

Sur la base de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des instruments de préadhésion, les objectifs de la période 2004-2006 devront tendre à assurer:

- la création de "réserves de projets" utiles, une condition sine qua non pour que les nouveaux États membres disposent d'un nombre approprié de projets soigneusement préparés leur permettant d'absorber entièrement l'aide communautaire;
- l'établissement de mécanismes garantissant la transparence des investissements par le contrôle des procédures d'adjudication publique et par l'échange/le contrôle croisé d'informations entre les autorités compétentes au niveau national et régional;
- le développement de systèmes de mise en œuvre efficaces, notamment pour l'enseignement, la formation et l'emploi.

La meilleure méthode consistera à se concentrer sur les priorités suivantes:

- le renforcement de la capacité et des ressources des unités de programmation;
- le renforcement ou la création d'organismes de mise en œuvre appropriés;
- la formation initiale et continue du personnel et le développement des ressources humaines comme éléments clés de l'aide aux changements structurels et à la promotion de la cohésion économique et sociale;
- le renforcement de la qualification professionnelle de l'administration publique dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC).

À un niveau plus général, il est important de renforcer la capacité des autorités chargées de lutter contre le crime (la force publique et les autorités judiciaires), tant sur le plan des équipements que de la formation des ressources humaines<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> COM (2002) 46 final du 30.1.2002.

<sup>5</sup> Au cours de l'actuelle période de programmation, la Communauté prête déjà son concours à des initiatives en faveur de la cohésion économique et sociale qui contribuent indirectement à la lutte contre le crime: en Italie, le programme de l'objectif 1 couvre des actions concernant la sécurité dans le *Mezzogiorno*, un cas particulier qui rend compte des problèmes structurels auxquels la société est confrontée et qui conditionnent le développement économique et social des régions. INTERREG permet de faire des interventions plus ciblées aux frontières internes et extérieures ainsi que dans les zones transfrontalières de l'Union, notamment en liaison avec le développement urbain, l'insertion sociale et la coopération judiciaire et administrative.

### **3. BESOINS SECTORIELS ET PRIORITES DES ACTUELS PAYS CANDIDATS**

#### **3.1. Besoins substantiels en infrastructures et équipements**

Garantir des liaisons efficaces avec l'Union européenne et les autres marchés et réduire les barrières locales aux échanges et à la mobilité de la main-d'œuvre sont des conditions déterminantes pour le rattrapage économique des futurs États membres.

Les besoins de ces pays en infrastructures et en équipements sont très substantiels, tant dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'environnement que dans ceux de la société de l'information, de la recherche, de l'éducation et de la santé, domaines également éligibles au financement des Fonds structurels.

L'étude TINA<sup>6</sup> évalue à environ 90 milliards d'euros le coût total de la construction des infrastructures de transport à réaliser dans les PECO en application des objectifs et des critères des orientations communautaires en matière de développement du réseau transeuropéen de transport<sup>7</sup> applicables aux États membres actuels. D'autres études chiffrent le coût de l'application des normes communautaires en matière d'environnement à un niveau de 50 à 100 milliards d'euros. Des investissements annuels de 15 à 20 milliards d'euros seront donc nécessaires uniquement pour ces deux secteurs pendant les dix années à venir.

Les efforts de cofinancement des grands projets d'infrastructure devraient être pris en charge en priorité par le Fonds de cohésion. La Commission a donc proposé que, pour les nouveaux États membres, la partie incombant au Fonds de cohésion soit d'environ un tiers du total des instruments structurels, contre 18% pour les actuels pays de la cohésion. La stratégie de développement du plan (ou du DOCUP) devra mettre en synergie les stratégies sectorielles appliquées aux transports et à l'environnement qui ont été définies pour le Fonds de cohésion avec celles qui sous-tendent les interventions mises en place au titre des Fonds structurels. Il pourra utilement être fait appel aux prêts de la BEI pour compléter les cofinancements des Fonds structurels ou du Fonds de cohésion.

Afin d'éviter la dispersion des contributions communautaires, les mesures ou actions dans ces domaines devront se concentrer sur des projets pour lesquels seront démontrées:

- la contribution à l'ajustement structurel de la zone ou région éligible concernée;
- la capacité des bénéficiaires finaux à les préparer et à les mettre en œuvre.

#### **3.2. Transports**

Ce sont quelque 19 000 km de routes, 21 000 km de voies ferrées, 4000 km de voies navigables, 40 aéroports et 20 ports maritimes qui devront être construits ou reconstruits (tant ces infrastructures sont obsolètes).

---

<sup>6</sup> Les infrastructures de transport doivent faire l'objet d'une évaluation.

<sup>7</sup> Décision 1692/96 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport - J.O L 228 du 09/09/1996.

Cinq priorités viennent compléter les orientations de 1999:

- (1) la modernisation des réseaux par des efforts importants d'investissement dans:
  - le développement des réseaux autoroutiers (parfois très peu développés);
  - la mise aux normes communautaires des réseaux routiers existants,<sup>8</sup> notamment en matière de poids et dimension des véhicules<sup>9</sup>;
  - la modernisation des réseaux ferroviaires vieillissants et confrontés au manque d'investissements depuis plusieurs décennies;
- (2) l'amélioration des infrastructures urbaines de transport, actuellement inadaptées au développement particulièrement fort du trafic;
- (3) le respect des objectifs du Livre blanc sur la politique européenne des transports<sup>10</sup>, concernant notamment les goulets d'étranglement et la sécurité<sup>11</sup> et le développement du transport maritime à courte distance et du transport fluvial, y compris les connexions portuaires, en particulier sur le Danube;
- (4) l'amélioration de la sécurité routière;
- (5) la modernisation du système ferroviaire selon un objectif volontariste d'une part modale du fret ferroviaire de 35% d'ici 2010<sup>12</sup>, par le rééquilibrage modal et l'intermodalité ainsi que la restructuration des compagnies ferroviaires.

En conséquence, il faudra distinguer trois niveaux d'intervention:

- les corridors et espaces paneuropéens définis lors des conférences ministérielles de Crète et d'Helsinki;
- le futur réseau transeuropéen négocié dans le cadre de l'adaptation technique de la décision 1692/96/CE sur les orientations communautaires;
- les réseaux d'intérêt régional et urbain.

Le Fonds de cohésion interviendra exclusivement sur des projets d'infrastructure réalisés sur le réseau transeuropéen conformément au règlement. Les Fonds structurels auront vocation à compléter cet instrument pour les infrastructures régionales d'accès au réseau transeuropéen, les infrastructures urbaines et les actions non liées aux infrastructures (formation de personnel par exemple). Les interventions

---

<sup>8</sup> Directive 96/53/CE.

<sup>9</sup> On estime que 70% du réseau routier des PECO ne sont pas conformes à la norme de 11,5 tonnes par essieu.

<sup>10</sup> COM (2001)370.

<sup>11</sup> Eu égard aux exigences de la sécurité routière, l'analyse préalable d'impact sur la sécurité sera encouragée pour les projets routiers.

<sup>12</sup> Les pays candidats disposent d'un réseau ferroviaire dense qui achemine près de 40% du fret (8% dans l'Union). Du fait de l'obsolescence des infrastructures et de l'inadaptation des sociétés de transport ferroviaire, celles-ci sont menacées par la prédominance du transport routier: congestion, nuisances environnementales et insécurité routière. Sur la base des tendances actuelles, la part du fret ferroviaire pourrait tomber à 10% d'ici 2010 en l'absence d'une politique volontariste.

urbaines viseront en priorité les politiques de mobilité privilégiant le transport public<sup>13</sup>.

### 3.3. Environnement

Des actions structurelles devront subventionner l'environnement par:

- le financement direct des investissements en faveur de l'environnement, en vue de contribuer à la mise en œuvre de l'*acquis* environnemental (eau potable, eaux résiduaires, gestion des déchets) ;
- l'intégration de l'environnement dans d'autres domaines politiques, ce qui favorisera le développement selon un mode plus durable<sup>14</sup>.

*Eau*<sup>15</sup>:

Si 90% de la population de l'Union sont connectés à des réseaux de distribution d'eau et 70% à un système de tout-à-l'égout, 60% de la population des pays candidats sont connectés à un réseau collectif d'adduction, et seuls 42% des eaux usées reçoivent un traitement d'épuration, dont une faible proportion au niveau requis par les normes communautaires.

Les priorités de 1999 sont pleinement applicables à la période 2004-2006.

*Gestion des déchets*

Si les pays candidats ont mis en place un recyclage des déchets à grande échelle, presque tous ont des difficultés à atteindre les objectifs fixés dans la directive communautaire<sup>16</sup>. Les installations existantes n'ont pas été modernisées et, faute de subventions publiques, certaines ont dû être fermées. Cette situation est appelée à se détériorer car la croissance économique prévue pour ces pays dans les prochaines années aura sans doute un impact significatif sur la quantité de déchets produits. Dès lors, un appui des instruments structurels dans ce domaine sera capital pour permettre un développement durable dans l'Union élargie, même si la plupart de ces pays disposent d'un période transitoire pour mettre en œuvre les principales directives qui exigent des investissements élevés.

Tout en s'assurant qu'ils respectent bien les engagements pris dans le cadre des négociations, les nouveaux États membres devront appliquer les recommandations de 1999 en matière de gestion et d'élimination des déchets solides, urbains, industriels et dangereux, en matière de recyclage et de récupération des déchets ainsi que de mise

---

<sup>13</sup> Les aides communautaires au titre des réseaux transeuropéens sont limitées à 10% du coût total d'un projet (règlement 2236/95), et les nouveaux États membres seront éligibles dès leur adhésion. La coordination du Fonds de cohésion et des Fonds structurels avec cet instrument devra donc être assurée (en application des règles sur le non-cumul des aides). La Commission a proposé de modifier le règlement pour permettre le cofinancement à hauteur de 20% des sections transfrontalières des infrastructures de transport qui relient l'Union aux pays candidats.

<sup>14</sup> *La stratégie de développement durable* approuvée par le Conseil européen à Göteborg en juin 2001 fournit un cadre important pour la période 2004-2006 et au-delà.

<sup>15</sup> Les programmes/projets devraient prendre en considération les exigences de la directive-cadre sur l'eau.

<sup>16</sup> 50% des déchets recyclés en 2001 pour les États membres actuels.

en œuvre de la directive sur la mise en décharge des déchets<sup>17</sup> en accord avec la politique et la législation communautaires (voir page 17 du document de 1999).

*En outre, les nouveaux États membres devront s'occuper essentiellement des trois priorités suivantes:*

- la mise en œuvre de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP)<sup>18</sup>;
- la mise en place d'infrastructures de prévention des risques naturels;
- la protection des régions à handicap naturel durable.

### **3.4. Énergie**

Les priorités dans ce secteur devront être concentrées sur les actions visant à:

- renforcer les réseaux d'énergie et leur interconnexion avec ceux de l'Ouest;
- combler le grand retard de ces pays dans le domaine de l'efficacité énergétique<sup>19</sup>;
- atteindre l'objectif de doubler la part des énergies renouvelables, objectif applicable à tous les États membres<sup>20</sup>.

De plus, en application de la flexibilité et sans modification des textes de base régissant le Fonds de cohésion, certaines interventions pourraient être prises en considération:

- actions de dépollution dans les centrales électriques thermiques (filtrage des poussières, captage des SO<sub>x</sub>);
- actions visant à améliorer radicalement l'efficacité énergétique;
- actions en faveur de la production d'énergies renouvelables / non polluantes.

Le FEDER est l'instrument financier pour les investissements dans les réseaux et, le cas échéant, dans la production d'énergie.

Les aides communautaires seront conditionnées à la mise en place de réformes structurelles permettant d'appliquer les directives dans les secteurs du gaz et de l'électricité (séparation du distributeur et du producteur, établissement d'un

---

<sup>17</sup> Directive 1999/31/CE du Conseil du 26.04.99 sur la mise en décharge des déchets - JO L 182, p.1 du 16.07.99

<sup>18</sup> Cette directive est le principal défi auquel le secteur est confronté sur le plan de l'environnement dans les pays candidats puisque plus de 6000 établissements industriels auront besoin d'importants investissements pour être conformes à cette législation d'ici 2007. Lorsque les règles en matière d'aides d'État le permettent, un soutien des Fonds structurel dans le cadre des régimes d'aide nationaux ou régionaux pourrait contribuer à la réalisation de cet objectif.

<sup>19</sup> L'intensité énergétique de leurs économies est beaucoup plus importante que dans les États membres actuels, et elle se répercute défavorablement sur l'environnement.

<sup>20</sup> Les technologies thermiques solaires sont déjà couramment utilisées dans les États membres méditerranéens, ainsi qu'à Chypre.

régulateur, tarification). De telles réformes nécessiteront une assistance technique appuyée par les Fonds structurels.

### **3.5. Secteur de la pêche**

La production du secteur de la pêche dans les pays candidats qui disposent d'une façade maritime a enregistré une chute brutale due à la surexploitation des ressources et à l'effondrement des marchés. Malgré des réductions drastiques, les flottes de pêche y restent relativement âgées et peu compétitives, et l'industrie de la pêche y repose sur des infrastructures vétustes nécessitant un sérieux effort d'adaptation aux normes européennes.

Les priorités devront être identifiées compte tenu de la réforme de la politique commune de la pêche que le Conseil a adopté à la fin de l'année 2002.

### **3.6. Agriculture et développement rural<sup>21</sup>**

Dans la plupart des pays candidats, malgré les efforts déployés et les développements réussis, la restructuration de l'agriculture et des industries alimentaires est loin d'être achevée. La compétitivité de l'agriculture et la chaîne agro-alimentaire de ces pays est généralement nettement inférieure à la moyenne de l'Union.

La structure défavorable des exploitations agricoles, et notamment l'existence d'un grand nombre de petites exploitations agricoles et d'une agriculture durable de semi-subsistance associée à un secteur agricole commercial naissant constituent une série de dilemmes administratifs et économiques pour la politique agricole commune. Ce dualisme structurel pourrait aggraver les tensions politiques pendant le processus de restructuration lorsque non seulement les structures des exploitations agricoles, mais aussi les infrastructures en amont et en aval ainsi que les services et les possibilités d'emploi extra-agricoles exigeront des actions de développement.

Au niveau rural, la plupart des pays candidats ont déjà acquis une expérience dans la conception et la mise en œuvre d'une politique cofinancée par l'instrument de préadhésion SAPARD<sup>22</sup>. Étant donné que la période de programmation est de courte durée, les nouveaux États membres devront se fonder sur l'expérience des organismes de mise en œuvre créés au titre du SAPARD, être sélectifs dans le choix de leurs mesures et concentrer leurs financements sur leurs principaux besoins pendant la période considérée<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> La Commission a présenté sa position sur "Élargissement et agriculture: l'intégration réussie des nouveaux États membres dans la PAC" dans son document thématique SEC(2002) 95 final du 30.01.2002.

<sup>22</sup> Règlement (CE) n 1268/1999 du Conseil.

<sup>23</sup> Une grande partie des mesures de développement rural de la plupart des nouveaux États membres sera intégrée dans leur programme de l'objectif 1, cofinancé par la section "orientation" du FEOGA.

### 3.7. Justice et affaires intérieures<sup>24</sup>

La sécurité et un État de droit dûment établi sont les conditions fondamentales du développement économique et social. Il convient donc de lutter contre les réseaux du crime organisé.

Les programmes pour la période 2004-2006 devraient être utiles dans la mesure où:

- ils garantissent l'existence des capacités institutionnelles nécessaires pour rassembler, dépenser et contrôler l'utilisation des fonds publics;
- ils favorisent l'État de droit par la sensibilisation du public;
- ils encouragent une culture de "lutte contre le crime", notamment en rassemblant tous les acteurs compétents dans la prévention du crime au niveau régional ou local (autorités judiciaires et force publique, entrepreneurs, syndicats, ONG, représentants des institutions européennes, etc.);
- ils renforcent la capacité des autorités chargées de lutter contre le crime (autorités judiciaires et force publique), notamment par une meilleure formation des ressources humaines.

### 3.8. Emploi et ressources humaines

L'ordre du jour de Lisbonne souligne la nécessité de développer l'investissement dans le capital humain. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les pays candidats, où les taux de l'emploi ont diminué et où le chômage a sensiblement augmenté, en raison notamment de la restructuration des économies de ces pays et des marchés du travail. Six des dix pays candidats ont des taux de chômage considérablement plus élevés que la moyenne communautaire. Il reste de fortes disparités régionales qui reflètent souvent la différence entre la région capitale et les autres régions. L'emploi des femmes a souvent moins diminué que celui des hommes, ce qui tient à la concentration des pertes d'emplois dans l'industrie et à la croissance des activités de service.

Les priorités en matière de développement des ressources humaines découlent des priorités et conclusions énoncées dans les documents communs d'évaluation (JAP) adoptés conjointement par la Commission et par chaque pays candidat<sup>25</sup>. Elles visent à constituer une base solide pour:

---

<sup>24</sup> Au cours de l'actuelle période de programmation, la Communauté prête déjà son concours à des initiatives en faveur de la cohésion économique et sociale qui contribuent indirectement à la lutte contre le crime: en Italie, le programme de l'objectif 1 couvre des actions concernant la sécurité dans le *Mezzogiorno*, un cas particulier qui rend compte des problèmes structurels auxquels la société est confrontée et qui conditionnent le développement économique et social des régions. INTERREG permet de faire des interventions plus ciblées aux frontières internes et extérieures ainsi que dans les zones transfrontalières dans l'Union, notamment au niveau du développement urbain, de l'insertion sociale et de la coopération judiciaire et administrative.

<sup>25</sup> Les JAP proposent une analyse des grands problèmes et des principaux défis auxquels chaque pays candidat est confronté lorsqu'il se prépare pour être en mesure de respecter pleinement la stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

- promouvoir des politiques de l'emploi actives (PAE), ce qui suppose l'évaluation et le suivi attentif des programmes existants en vue d'améliorer leur efficacité et de les développer dans le cadre d'une stratégie globale d'activation également destinée à corriger les déséquilibres régionaux;
- améliorer les services publics de l'emploi et les services de la main-d'œuvre, qui constituent le principal instrument dont disposent les pays candidats pour se doter de politiques de l'emploi actives et pour mettre en œuvre des stratégies préventives reposant sur trois fonctions: le placement, l'adéquation des emplois et l'orientation professionnelle. L'aide devrait servir essentiellement à développer le public couvert par les services publics de l'emploi (SPE), notamment dans les zones défavorisées, à former le personnel des SPE et à créer des systèmes automatisés de recherche d'emploi;
- développer et améliorer la qualité des systèmes d'enseignement et de formation, particulièrement dans l'enseignement secondaire et supérieur, et améliorer les systèmes d'enseignement et de formation qui sont à même d'identifier et de prévoir l'évolution des besoins en formation des différents secteurs de l'économie et de réagir à ces besoins;
- traiter et prévenir les disparités et la ségrégation entre les hommes et les femmes sur le marché du travail, notamment lorsqu'il s'agit de développer les compétences dans le domaine de l'informatique et dans d'autres secteurs de services. Un élément important est la fourniture de services de soins de qualité aux enfants et autres personnes à charge et de prendre des dispositions favorables à la famille;
- promouvoir l'insertion sociale en fournissant une aide socio-économique intégrée aux membres des communautés socialement défavorisées, augmenter leur participation à l'enseignement primaire et secondaire et développer l'offre de programmes de recyclage en vue d'améliorer la situation de ces personnes sur le marché du travail; combattre la discrimination à l'encontre des minorités ethniques ou linguistiques (et particulièrement des Roms) en prenant des mesures de lutte contre le discrimination, à la fois dans le secteur public et privé.

Pour mettre en œuvre ces priorités, il est indispensable d'accorder le type d'encouragement requis à tous les niveaux.

### **3.9. Recherche et développement**

L'élargissement de l'Union européenne aux pays candidats sera concomitante aux premiers développements du projet d'Espace européen de la recherche (EER)<sup>26</sup>, qui a pour ambition de créer l'environnement européen le plus favorable au développement de la recherche et à la promotion de l'innovation. Ce défi s'accompagne d'un objectif quantitatif pour la politique européenne de recherche, fixé au Conseil européen de Barcelone en mars 2002: atteindre d'ici 2010 un niveau d'effort financier en faveur des activités de recherche et d'innovation correspondant au seuil de 3% du PIB de l'Union.

---

<sup>26</sup> Entériné par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000.

L'élargissement ouvre des perspectives favorables à la construction de l'EER du fait qu'il facilite les échanges et la mobilité des chercheurs et qu'il renforce la coopération entre les équipes de recherche des pays candidats dans des domaines scientifiques clés, qui sont associées aux programmes-cadres de la RDT.

Cependant, malgré une longue tradition scientifique et universitaire, la confrontation des systèmes de recherche des pays candidats avec ceux des actuels États membres peut comporter des risques de plusieurs natures, comme la mobilité des chercheurs au détriment de ces pays et la disparition ou l'affaiblissement de larges secteurs scientifiques, faute d'infrastructures adaptées ou répondant aux normes internationales.

Les ressources allouées à la recherche par la plupart des pays candidats ont diminué ces dix dernières années, et comme le potentiel humain s'est affaibli sous l'effet de plusieurs vagues de « fuite des cerveaux », l'écart se creuse entre les pays les plus avancés de l'Europe des Quinze et la plupart des pays candidats à des niveaux essentiels de la capacité de recherche comme le potentiel humain, le niveau d'investissement public et privé, etc. Plusieurs facteurs limitent la dynamique d'innovation et la compétitivité de ces pays:

- la faiblesse des services technologiques, juridiques, financiers de niveau international fournis aux entreprises;
- le manque de capitaux orientés vers l'innovation ou la création d'entreprises à caractère technologique;
- la complexité de l'accès à ces financements pour les plus petites entreprises.

Il est recommandé de respecter trois priorités dans les interventions:

- (1) conforter et développer les ressources humaines dans le domaine de la recherche:
  - améliorer la formation des chercheurs;
  - soutenir les travaux des jeunes chercheurs au démarrage de leur carrière;
  - encourager les plus jeunes à s'orienter vers les filières éducatives scientifiques;
  - développer des réseaux d'information, basés notamment sur le concept de « Grid »;
  - promouvoir la mobilité des chercheurs par le développement et le transfert des compétences de et à partir des pays candidats et par l'élargissement des possibilités de carrières des chercheurs;
  - aider les scientifiques qui ont quitté les pays candidats à leur retour;

- (2) renforcer les infrastructures existantes et en développer de nouvelles, en fonction des besoins et de l'environnement économique et social des pays candidats<sup>27</sup>;
- (3) favoriser l'interaction entre l'enseignement, la formation professionnelle, le développement économique, la recherche, l'accès au capital-risque et les services aux entreprises en création ou en développement, etc.

La priorité « Networking and industrial cooperation » des orientations de 1999 revêt une importance particulière pour les pays candidats actuels.

### **3.10. Culture d'entreprise et de l'innovation**

Les petites et moyennes entreprises (PME), qui ont un rôle clé à jouer dans la croissance de l'économie et de l'emploi des pays candidats, contribuent à la création d'emplois et de richesses ainsi qu'à l'augmentation de la productivité, en particulier dans le domaine des services. Pourtant, les PME rencontrent encore des difficultés, principalement dans l'accès au financement, mais également dans le développement de l'innovation, le transfert des technologies, l'accès à l'information et la gestion. Il est donc nécessaire de développer une culture d'entreprise et de l'innovation plus favorable aux entreprises.

Les politiques d'innovation existantes sont récentes ou manquent encore de dynamisme. De plus, des contraintes budgétaires strictes limitent souvent la portée des mesures prises par les gouvernements.

Il s'agira, dans ce secteur, de développer en particulier:

- les recommandations de la Charte européenne des petites entreprises<sup>28</sup>;
- les mesures d'accès au financement (garantie de crédit et de capital-risque);
- la protection des droits de propriété intellectuelle et la restructuration des offices des brevets;
- les transferts de technologies et la diffusion des résultats de la recherche;
- la coopération entre centres de recherche et entreprises, et les associations entre entreprises, secteurs bancaires, systèmes éducatifs, organisations professionnelles et réseaux d'entreprises;
- les initiatives pour améliorer l'environnement des entreprises;
- la simplification des procédures administratives et la réduction des frais pour les entreprises, notamment les jeunes entreprises à croissance rapide;
- les services de soutien aux PME.

---

<sup>27</sup> Priorité doit être donnée aux infrastructures susceptibles de constituer une masse critique de moyens, quel que soit le secteur scientifique considéré, et de permettre un accès transnational à ces ressources.

<sup>28</sup> [http://europa.eu.int/comm/entreprise/entreprise\\_policy/charter/charter\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/entreprise/entreprise_policy/charter/charter_fr.pdf)

### 3.11. Société de l'information

Dans les pays candidats, les disparités entre les infrastructures de télécommunications sont fortes, tant par rapport à la moyenne de l'Union qu'entre les pays candidats eux-mêmes. Si un processus de modernisation des réseaux publics d'infrastructures de communication avancée a été entrepris, tel que l'accès à la large bande, il existe encore de grandes différences dans les degrés de modernisation atteints.

La plupart de ces pays devront donc faire un effort substantiel d'investissement pour se conformer à l'*acquis*, qui exige que les services de base (lignes fixes, fax et accès Internet bande étroite) soient partout disponibles à un prix abordable.

Le pouvoir d'achat plus faible des économies locales et la difficulté à obtenir les investissements nécessaires de sources commerciales (investissements peu lucratif à court terme) représentent des risques sérieux pour le plan d'action eEurope 2005.

Dans ce contexte, les actions structurelles devront contribuer:

- au développement de stratégies nationales et régionales concernant la société de l'information;
- aux investissements pour la mise en œuvre de l'*acquis* dans les services de communication;
- à la mise en œuvre du plan d'action eEurope 2005 dans ces pays.

L'aide dans ce domaine sera décidée au vu des résultats d'une analyse complète et d'une évaluation comparative des besoins nationaux et régionaux. Pour atteindre ces objectifs, il faudra recourir à des stratégies globales en ce qui concerne la société de l'information (développement des infrastructures et du contenu), qui tiendront compte des priorités européennes, nationales et régionales et s'efforceront de les intégrer de manière appropriée dans d'autres politiques communautaires.

Enfin, le concours de la Communauté sera subordonné à l'application de réformes structurelles qui permettront de mettre en œuvre les directives dans le secteur des services de communication. Ces réformes nécessiteront une assistance technique.