



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.07.1997
COM(97) 2000 final

VOL. I

AGENDA 2000

POUR UNE UNION PLUS FORTE ET PLUS LARGE

(présenté par la Commission)

INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE : LES POLITIQUES DE L'UNION.....	10
I. LES POLITIQUES INTERNES	11
1. CREER LES CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR ASSURER LA CROISSANCE DURABLE ET L'EMPLOI.....	11
2. PRIORITÉ À LA CONNAISSANCE	13
3. MODERNISER LES SYSTÈMES D'EMPLOI	14
4. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE	15
II. COHESION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE	16
1. POURSUIVRE L'EFFORT DE COHESION	16
2. RENFORCER LA CONCENTRATION	18
3. L'AVENIR DU FONDS DE COHESION	22
4. PRÉVOIR UN SOUTIEN STRUCTUREL POUR LES NOUVEAUX ADHÉRENTS	23
5. UN MEILLEUR RAPPORT COUT/EFFICACITÉ.....	24
III. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	25
1. ÉVALUATION DU PROCESSUS DE RÉFORME.....	25
2. PERSPECTIVES À LONG TERME	27
3. OBJECTIFS POLITIQUES DE LA PAC	31
4. NOUVELLES RÉFORMES.....	32
IV. L'UNION DANS LE MONDE.....	39
1. UNE EUROPE STABLE ET OUVERTE SUR LE MONDE	40
2. UNE EUROPE FORTE ET COHÉRENTE.....	41
V. UNE COMMISSION EFFICACE AU SERVICE DES EUROPÉENS	44
DEUXIÈME PARTIE : LE DÉFI DE L'ÉLARGISSEMENT	47
I. ÉVALUATION SUR LA BASE DES CRITÈRES D'ADHESION	47
1. CRITÈRES POLITIQUES	48
2. CRITÈRES ÉCONOMIQUES	52
3. AUTRES OBLIGATIONS LIÉES À L'ADHESION.....	55
II. PRINCIPALES QUESTIONS DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉLARGISSEMENT (ÉTUDE D'IMPACT)	47
1. AGRICULTURE.....	61
2. POLITIQUE DE COHESION.....	62
3. MISE EN ŒUVRE DU MARCHÉ UNIQUE.....	59
4. MISE EN ŒUVRE DES NORMES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	63
5. TRANSPORT.....	64
6. SÉCURITÉ NUCLÉAIRE.....	65
7. LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE.....	66
8. CONFLITS DE FRONTIÈRE.....	67
9. APPLICATION DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES AVANT L'ADHESION	68
III. LA STRATÉGIE DE L'ÉLARGISSEMENT	68
1. NÉGOCIATIONS D'ADHESION	69
2. RENFORCEMENT DE LA STRATÉGIE DE PRÉ-ADHESION	70

IV. CHYPRE.....	73
1. DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	73
2. LES PERSPECTIVES D'UN ACCORD POLITIQUE.....	74
3. LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPEENNE.....	74
V. LA CONFERENCE EUROPEENNE	75
VI. LES RELATIONS AVEC LA TURQUIE	75
VII RECOMMANDATIONS FINALES	77
 TROISIEME PARTIE :.....	 81
LE NOUVEAU CADRE FINANCIER (2000 - 2006).....	81
I. LA PROBLEMATIQUE D'ENSEMBLE.....	81
1. COUVRIR UNE PERIODE D'UNE DUREE SUFFISANTE	82
2. PERMETTRE LE FINANCEMENT DES BESOINS ESSENTIELS	82
3. ASSURER UNE GESTION SAINTE DES FINANCES PUBLIQUES	83
 II. LA DYNAMIQUE DES DEPENSES	 83
1. LES DEPENSES AGRICOLES	84
2. LES DEPENSES STRUCTURELLES.....	85
3. LES AUTRES CATEGORIES DE DEPENSES	86
4. LES RESERVES.....	89
5. LE CADRE DE REFERENCE PROPOSE.....	89
 III. LE SYSTEME DE FINANCEMENT	 90
1. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME	90
2. L'INTRODUCTION D'UNE NOUVELLE RESSOURCE PROPRE ?.....	91
3. LES PRINCIPALES TENDANCES D'ICI A 2006	92
4. LE SYSTEME DE FINANCEMENT FUTUR	94

INTRODUCTION

Le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 a réaffirmé que les décisions nécessaires au lancement des négociations avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne seraient prises dans les six mois suivant la conclusion de la Conférence intergouvernementale et compte tenu de ses résultats. Il a invité la Commission à soumettre ses avis sur les différentes candidatures le plus rapidement possible après la Conférence intergouvernementale (CIG) et à entamer la préparation d'un document d'ensemble sur l'élargissement. Il lui a également demandé d'entreprendre une analyse approfondie du système de financement de l'Union européenne afin de soumettre, immédiatement après la conclusion de la Conférence intergouvernementale, une communication sur le futur cadre financier de l'Union à partir du 31 décembre 1999, en tenant compte de la perspective de l'élargissement.

La présente communication "Agenda 2000", à laquelle sont joints les avis sur les différentes candidatures, constitue la réponse globale de la Commission à ces demandes. Elle décrit, dans un cadre unique, les grandes perspectives de développement de l'Union et de ses politiques à l'aube du siècle prochain, les questions horizontales liées à l'élargissement et le futur cadre financier au-delà de l'an 2000, dans la perspective d'une Union élargie.

Par rapport aux grands paquets financiers du passé, l'élargissement joue, dans l'agenda 2000, un rôle beaucoup plus important. En effet, les pays candidats sont plus nombreux, plus diversifiés, et tous de futurs bénéficiaires nets. De surcroît, tant les réformes des politiques que l'absorption de nouveaux membres devront être réalisées dans un cadre financier rigoureux.

Le bilan depuis l'Acte unique

L'Europe a considérablement changé en l'espace d'une décennie. Deux élargissements successifs ont porté le nombre d'États membres à quinze. Deux réformes majeures des traités, l'Acte unique et le traité sur l'Union européenne, ont profondément modifié le cadre institutionnel et politique de l'Union. Deux grands paquets financiers qui ont redéfini les objectifs et les moyens de l'intégration ont accompagné ces évolutions.

Ces développements ont contribué à une nouvelle dynamique d'intégration qui n'a d'égale que celle des premières années des Communautés. Le lancement du marché unique a contribué à ce processus, de même que l'effort sans précédent de solidarité entre les États membres qui s'est exprimé par la mise en place rapide de politiques de cohésion économique et sociale. La progression vers l'Union économique et monétaire (UEM), engagée par l'Acte unique et formellement consacrée par le traité de Maastricht, n'a fait que renforcer cette évolution en favorisant une plus grande stabilité économique et une confiance accrue.

Ce nouvel élan dans l'histoire de l'intégration européenne était fondé à la fois sur un cadre solide et évolutif constitué par les traités et sur des perspectives financières à moyen terme saines et stables, conjuguées à un consensus interinstitutionnel sur la nécessité de la discipline budgétaire et de la modération dans le développement des politiques de l'Union. En dépit de l'expansion considérable de l'action de l'Union au cours de la dernière décennie, le budget communautaire est resté largement inférieur au plafond de dépenses. En termes de paiements réels, le budget de 1997 reste à 1,17 % du PNB pour un plafond de perspectives financières de 1,23 % du PNB.

Mais l'accélération historique de la construction européenne au cours de cette dernière décennie fut aussi influencée par les évolutions extérieures à l'Union. La fin de la guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique ont ouvert de nouveaux horizons à la coopération internationale et ont conféré à l'Union un rôle de première importance dans la promotion du changement et de la stabilité dans l'ensemble de l'Europe. L'Union a notamment assumé ce rôle par le soutien qu'elle a apporté à l'unification allemande et par l'effort d'aide considérable qu'elle a consenti en faveur des pays d'Europe centrale et occidentale (PECO). Le Conseil européen de Copenhague de 1993 a ouvert à ces pays la perspective de l'élargissement. Par la suite, une ambitieuse stratégie de pré-adhésion a été lancée à Essen.

Des relations plus étroites ont aussi été nouées avec les nouveaux Etats indépendants issus de l'ancienne Union soviétique et avec les pays de la rive méridionale et orientale de la Méditerranée. De même, l'étendue et la solidité des relations de l'Union avec les partenaires d'Europe occidentale et avec les Etats-unis se sont reflétées dans la création de l'Espace économique européen et du Nouvel agenda transatlantique. Sur le plan économique, l'Union a joué un rôle décisif dans l'aboutissement du cycle de l'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elle s'est ainsi imposée comme acteur-clé dans le contexte d'une mondialisation croissante.

Mais ces succès réels ne doivent pas masquer les difficultés rencontrées par l'Union au cours des dernières années. Elles ont d'abord été d'ordre économique. Après les résultats économiques remarquables de la fin des années 80 et du début des années 90, époque où l'on a enregistré la création de 9 millions, le ralentissement conjoncturel a provoqué une montée du chômage dans l'Union et rendu les réformes budgétaires et structurelles des Etats membres plus difficiles à réaliser. Des progrès considérables ont néanmoins été accomplis depuis lors, sous l'effet notamment des programmes de convergence mis en place en vertu des dispositions du traité de Maastricht afin de préparer l'Union économique et monétaire. Au niveau de l'Union, la coordination des politiques a été renforcée et de nouvelles initiatives ont été prises afin de mettre mieux à profit le potentiel de l'Europe en tant qu'entité économique unique. Bien que ces actions contribuent à donner à l'Union des perspectives économiques plus favorables que celles qu'elle a connues pendant de nombreuses années, le chômage se situe toujours à un niveau inacceptable.

Les difficultés rencontrées ont aussi été d'ordre politique et psychologique. Le débat autour de la ratification du traité de Maastricht a montré que les citoyens ont été pris de court par une accélération institutionnelle à laquelle ils ne se sont pas sentis

associés. L'importance prise par l'Union dans l'actualité quotidienne a contrasté avec la persistance ou l'aggravation de leurs propres difficultés. C'est parce que l'Union est devenue si importante que les citoyens en attendent beaucoup. Ils veulent être écoutés et impliqués, ils veulent des réponses à leurs soucis, que ce soit le chômage, la dégradation de l'environnement, la santé publique, la drogue et la criminalité, l'instabilité à nos frontières.

Le traité d'Amsterdam

Avant d'entamer une nouvelle phase cruciale de l'histoire européenne, il fallait moderniser le Traité en renforçant l'Europe des citoyens, en améliorant la capacité extérieure de l'Union et en réformant le cadre institutionnel. C'était l'enjeu de la CIG qui vient de se terminer. Le traité d'Amsterdam a pu réaliser des avancées appréciables sur ces points mais les réformes institutionnelles sont partielles et doivent être complétées avant les élargissements à venir. Le nouveau dispositif sur un espace de liberté, de sécurité et de justice et l'intégration dans le traité de la Convention de Schengen constituent un pas majeur vers l'Europe des citoyens. L'inclusion d'un titre sur l'emploi consacre dans le traité la place éminente accordée à la lutte pour l'emploi dans l'Union. Les modifications apportées au volet social et à l'environnement traduisent le souci d'une Europe plus humaine et plus proche du citoyen.

Le nouveau Traité améliore le dispositif de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la cohérence entre celle-ci et les relations économiques extérieures. L'Union pourra ainsi progressivement accroître sa présence et son efficacité sur la scène internationale et mener une politique extérieure à la hauteur de son potentiel et plus conforme aux souhaits des Européens.

Sur le plan institutionnel, le rôle de co-législateur du Parlement européen a été sensiblement renforcé par l'extension de la co-décision et la simplification des procédures. L'extension de la majorité qualifiée est plus modeste, même si des secteurs importants tels que la recherche seront désormais soumis au vote majoritaire. Il est d'autant plus important, en attendant des réformes ultérieures, d'utiliser pleinement toutes les possibilités offertes par le nouveau Traité pour ce qui est du passage à la majorité qualifiée. Ceci vaut en particulier pour les mesures liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la politique commerciale commune et la PESC.

L'introduction de la coopération renforcée permettra également de mieux faire face au défi d'une Union plus large et plus hétérogène. Le renforcement très net du statut et des pouvoirs du Président de la Commission va accroître la visibilité et l'efficacité de celle-ci. En même temps, la réforme interne annoncée par la Commission et mentionnée dans une déclaration de la conférence permettra d'adapter cette institution aux exigences du XXI^{ème} siècle.

Renforcer les institutions

Le traité d'Amsterdam constitue dès lors un nouveau pas vers l'unification de l'Europe et ouvre la voie pour lancer le processus d'élargissement. Mais celui-ci ne

doit en aucun cas constituer une fuite en avant. Pour cette raison, il faut, comme prévu par le traité de Maastricht, mettre en place l'euro au 1er janvier 1999. Il faut aussi développer et approfondir l'ensemble des politiques de l'Union pour construire une Europe à la fois plus large et plus forte.

Mais, il faudra surtout procéder à temps au renforcement des institutions et de leur fonctionnement, comme stipulé par le protocole annexé au Traité sur l'avenir des institutions. Tout retard ne pourrait que compromettre l'élargissement effectif de l'Union.

La Commission propose donc de prendre date, dès à présent, pour la réforme concernant la pondération des voix au Conseil qui doit accompagner la réduction du nombre de Commissaires à un par État membre avant le premier élargissement. Indépendamment de la date prévisible de celui-ci, la décision politique à ce sujet devrait être prise bien avant 2000. Cette réforme ne suffira, toutefois, pas pour envisager un élargissement substantiel, comme il résulte d'ailleurs de l'article 2 du Protocole sur l'avenir des institutions. La Commission suggère dès lors de convoquer une nouvelle CIG aussitôt que possible après 2000 pour accomplir une réforme en profondeur des dispositions du traité relatives à la composition et au fonctionnement des institutions. Une telle réforme doit en tout état de cause comporter l'introduction généralisée de la majorité qualifiée.

Elargir l'Union

L'élargissement vers les PECO et Chypre est un dessein historique pour l'Union. C'est aussi une chance pour l'Europe : pour sa sécurité, pour son économie, pour sa culture, pour sa place dans le monde. L'application à l'échelle du continent européen du modèle d'intégration pacifique et voulue entre nations libres est un gage de stabilité. L'extension de l'Union à plus de 100 millions de nouveaux citoyens favorisera les échanges et l'activité économique et donnera un nouvel élan au développement et à l'intégration de l'économie européenne dans son ensemble. La diversité culturelle de l'Europe constituera une source de créativité et de richesse. L'adhésion de nouveaux États membres augmentera le poids et l'influence de l'Union sur la scène internationale.

Dans le même temps, le nombre même des candidats et les très grandes différences de développement économique et social qu'ils apporteront avec eux placeront l'Union devant des défis institutionnels et politiques sans précédent. Alors que sa population pourrait augmenter de plus du quart pour atteindre près de 500 millions, son PIB total n'augmenterait que de 5 % tout au plus. Malgré les énormes efforts entrepris par ces pays, leur intégration dans les structures et programmes existants sera une tâche très délicate. Le processus d'élargissement exigera également que les relations de l'Union avec d'autres partenaires en Europe et au-delà soient conduites avec prudence, pour faire en sorte qu'il contribue aux objectifs généraux de renforcement de la sécurité et de la coopération internationale.

Les défis à venir

Aidée par un nouveau traité, servie par un euro fort et un vaste marché unique, tirée par la dynamique de l'élargissement, l'Union devrait aborder le prochain siècle dans de meilleures conditions que celles qu'elle connaît aujourd'hui. Dans cette perspective, il convient de réfléchir à la manière dont les tendances à long terme, à la fois internes et externes, façonneront les événements et influenceront la manière dont l'Union peut espérer atteindre ses objectifs.

Cette réflexion doit également porter sur la façon de développer le modèle de société européen au XXI^e siècle et sur les meilleurs moyens de répondre aux principales *préoccupations des citoyens*. La première d'entre elles est constituée par les taux de chômage et d'exclusion sociale inacceptables qui déchirent le tissu social. Dans le même temps, les menaces croissantes qui pèsent sur l'environnement inquiètent de plus en plus les citoyens. La toxicomanie et le crime organisé occupent aussi une place de plus en plus importante dans ces préoccupations.

L'évolution démographique de l'Union au cours des 25 prochaines années sera spectaculaire : le nombre de personnes de plus de 60 ans augmentera de 37 millions, tandis que la population active diminuera de 13 millions. Cette évolution exposera les régimes de retraite et de protection sociale à des difficultés croissantes qui nécessiteront à la fois des réformes et une amélioration des performances économiques afin de garantir le maintien d'un niveau de protection élevé. En même temps, la modification de la pyramide des âges de la population active accroît la nécessité d'améliorer les qualifications des jeunes et d'offrir la perspective d'une carrière professionnelle complète à travers la formation permanente. Il conviendra d'accorder une attention particulière à la participation croissante des femmes dans le monde du travail et dans la société ainsi qu'à l'évolution des structures familiales.

Les nouvelles technologies se développent à un rythme toujours plus rapide et leurs implications sont de plus en plus étendues. Elles auront de profondes incidences sur tous les aspects de la société. Des efforts particuliers doivent être déployés afin d'exploiter les nouvelles possibilités d'organisation du travail qu'elles offrent en permettant de concilier la flexibilité avec les intérêts personnels. Le progrès technologique peut augmenter la productivité en améliorant les qualifications des travailleurs, en modernisant les outils et en simplifiant les procédés de production. Dans les domaines où cette combinaison s'avère particulièrement fructueuse, tels que la société de l'information, la biotechnologie ou les technologies appliquées à l'environnement, cette évolution crée d'importantes perspectives de croissance et d'emploi. Pour tirer pleinement profit de ces possibilités, il faut engager les investissements nécessaires dans la recherche, les nouveaux équipements, l'adaptation des structures de gestion et la revalorisation constante des ressources humaines. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que le progrès technologique bénéficie à tous les secteurs de la société.

Le processus permanent de *restructuration des marchés et des entreprises*, alimenté par l'innovation, la concurrence et les échanges internationaux, a été accéléré par la création du marché unique. Ce processus impliquera la modernisation de l'industrie

manufacturière, parallèlement à la croissance rapide du secteur des services, qui favorise particulièrement le développement de petites et moyennes entreprises (PME). Le défi majeur est de trouver un équilibre entre les aspects dynamiques et sociaux du processus de restructuration en alliant la flexibilité des entreprises et la sécurité des individus. Alors que la restructuration est à la fois nécessaire et bénéfique d'un point de vue global, les *rigidités du marché du travail* et le déséquilibre entre l'offre et la demande de qualifications ont rendu difficile la pleine exploitation de son potentiel d'emploi. Ce problème s'est trouvé aggravé par le manque persistant de mobilité géographique des travailleurs, tant à l'intérieur des États membres que d'un État membre à l'autre.

L'Union devra s'adapter au *processus continu de mondialisation*. Elle est bien placée pour en tirer profit; le solde global de ses échanges avec le reste du monde est positif et l'est devenu davantage avec la libéralisation des marchés. La dimension extérieure des politiques communautaires telles que l'environnement ou l'énergie deviendra davantage que par le passé partie intégrante de sa politique extérieure. L'Union devra aussi s'adapter à l'émergence d'un *monde multipolaire*. Par son poids économique et géopolitique, elle a la possibilité de devenir un acteur important sur la scène mondiale. A cette fin, il faudra développer une approche à la fois cohérente et globale des relations extérieures.

*

* *

C'est dans ce contexte que la Commission présente son Agenda 2000, qui se propose d'analyser dans une perspective d'ensemble les défis qui attendent l'Union.

La première partie traite du développement des politiques communautaires. Sur la base du nouveau traité d'Amsterdam, les politiques internes devraient mettre en place les conditions pour une croissance durable et l'emploi, faire du savoir une priorité, moderniser les systèmes d'emploi et améliorer les conditions de vie. De nouvelles réformes des politiques structurelles et de la Politique agricole commune (PAC) approfondiront les mesures prises en faveur de la cohésion économique et sociale, de l'agriculture et du développement rural, tout en préparant l'Union à l'élargissement. Cette première partie examinera enfin les moyens de parvenir à une plus grande unité et à une plus grande efficacité des relations extérieures de l'Union.

La deuxième partie aborde le défi de l'élargissement. Elle tire les principales conclusions et recommandations des avis individuels sur les pays candidats et expose le point de vue de la Commission au sujet du lancement du processus d'adhésion et du renforcement de la stratégie de pré-adhésion. Le volume II de la présente communication contient une analyse de l'impact de l'élargissement sur les politiques de l'Union ainsi qu'une présentation détaillée de la stratégie renforcée de pré-adhésion.

La troisième partie présente le nouveau cadre financier pour la période 2000-2006. Elle démontre que le double objectif d'approfondissement et d'élargissement de l'Union peut être atteint dans le respect du plafond des ressources propres à 1,27 % du PNB - assurant ainsi le maintien de la discipline budgétaire - et aborde la question du futur système de financement.

L'ensemble de ces éléments offre une vision claire et cohérente de l'Union au seuil du XXI^e siècle.

PREMIERE PARTIE : LES POLITIQUES DE L'UNION

Au-delà de 2000

L'environnement interne et externe de l'Union est en rapide mutation : l'Europe doit s'adapter, évoluer, se réformer. Elle doit, plus que par le passé, se concentrer sur l'essentiel et privilégier les domaines d'action où elle peut apporter une réelle valeur ajoutée. Grâce à son droit d'initiative, la Commission a un rôle crucial à jouer dans la réorientation des politiques de l'Union. En même temps, elle doit repenser son action et améliorer ses capacités de gestion, de coordination et de contrôle. Dans une Europe plus vaste et plus hétérogène, son rôle de défenseur de l'intérêt commun sera plus déterminant encore que par le passé. Pour réussir, il faudra qu'elle réorganise et modernise ses structures.

Le développement des *politiques internes* constitue une première priorité. Il doit se faire selon quatre axes : créer les conditions d'une croissance durable riche en emplois, mettre le savoir et les nouvelles technologies en exergue, moderniser les systèmes d'emploi et améliorer les conditions de vie.

Les objectifs de la *cohésion* sont clairement définis dans le Traité. Le thème de la cohésion économique et sociale gagnera encore en importance dans une Union élargie et donc, forcément, plus hétérogène. L'effort de cohésion est un investissement dans notre propre avenir. La question se pose de savoir comment adapter nos instruments à l'avenir et au défi de l'élargissement.

La réforme de la *politique agricole commune* de 1992 a été un grand succès. Le moment est cependant venu d'approfondir la réforme et de poursuivre le rapprochement vers les prix du marché mondial associé à des aides directes au revenu. Une telle approche se justifie pour de nombreuses raisons: risque de nouveaux déséquilibres du marché, perspective d'un nouveau cycle de négociations commerciales, aspiration à une agriculture plus respectueuse de l'environnement et plus soucieuse de qualité et, enfin, perspective de l'élargissement. Simultanément, le besoin d'une politique de développement rural à part entière se fait sentir de manière de plus en plus pressante.

En ce qui concerne les *relations extérieures*, le moment est venu pour l'Union de mener une politique étrangère pleinement opérationnelle. Le traité d'Amsterdam la dote d'un instrument mieux adapté pour développer la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). L'euro lui confère une chance unique de devenir l'un des grands leaders financiers. L'élargissement accroîtra son influence. Il existe un véritable besoin d'une Europe dont le partenariat et la coopération sont recherchés dans le monde entier. L'Union doit se montrer à la hauteur de ces attentes, tant parce qu'elle a des intérêts politiques et économiques à défendre que parce qu'elle a une

importante contribution à apporter à la paix, à la démocratie et à la défense des droits de l'homme et des valeurs humaines.

I. LES POLITIQUES INTERNES

La réussite de l'Union économique et monétaire et l'exploitation pleine et entière des possibilités offertes par le marché unique seront bénéfiques à l'affirmation de l'Europe en tant qu'entité économique et contribueront ainsi à une croissance durable. Sa compétitivité dépend du dynamisme de ses entreprises et des compétences et du savoir de sa population. Pour transformer la croissance en emplois, il convient de moderniser les structures du marché du travail. Au-delà de ces objectifs économiques, les Européens aspirent également à une société cohésive et solidaire, fondée sur un ensemble d'éléments tels que la qualité de la vie, la qualité de l'environnement, la liberté, la sécurité et la justice. Les politiques internes de l'Union doivent être plus résolument ciblées sur la réalisation de ces objectifs.

1. CREER LES CONDITIONS NECESSAIRES POUR ASSURER LA CROISSANCE DURABLE ET L'EMPLOI

Le processus conduisant à l'*Union économique et monétaire* continue à être l'un des principaux moteurs de l'Union : tous les préparatifs techniques sont désormais en place pour assurer que l'euro voie le jour en janvier 1999. Grâce aux énormes efforts de convergence consentis par les États membres, tout porte à croire qu'un grand nombre d'entre eux seront prêts à y participer dès le début. Le passage à l'euro sera non seulement un facteur de stabilité, mais améliorera également l'efficacité du marché et favorisera l'investissement. Il offrira aussi de nouvelles perspectives pour une *gestion macroéconomique* plus efficace. La Résolution d'Amsterdam sur la croissance et l'emploi et le Pacte de stabilité et de croissance créent un cadre favorable à la croissance économique et à la création de nouveaux emplois.

Le *marché unique* peut, à condition que l'on tire au mieux parti de ses possibilités, jouer un rôle clé pour stimuler la croissance et l'emploi. A cet égard, le plan d'action adopté par le Conseil européen d'Amsterdam doit être mis en oeuvre dans son intégralité. L'amélioration des règles du jeu dans le sens d'une plus grande efficacité et l'élimination de toutes les distorsions du marché et des obstacles sectoriels feront de l'Europe un marché plus dynamique et plus attractif. En outre, le marché unique devra être au service de tous les citoyens. Les atouts du marché unique doivent être exploités pour promouvoir les intérêts et la présence de l'Union sur la scène internationale.

Avec l'intégration progressive, l'application stricte par la Commission des *règles de concurrence*, impliquant notamment une surveillance étroite des aides publiques, deviendra un élément de plus en plus déterminant pour les

acteurs économiques et améliorera les performances économiques globales de l'Union. Les règles seront simplifiées et les mécanismes de surveillance et d'application modernisés en partenariat avec les États membres en vue d'assurer, là où cela s'avère possible, une décentralisation. L'Union devra également oeuvrer pour que les politiques de concurrence fassent l'objet d'une plus grande coopération au niveau international.

Compte tenu de leur potentiel en matière de création d'emplois, l'amélioration des conditions de fonctionnement des *petites et moyennes entreprises* dans le marché unique reste l'une des priorités absolues. Il conviendra, pour ce faire, de simplifier les formalités administratives et la réglementation, de favoriser l'émergence de nouvelles formes de coopération entre petites et grandes entreprises et d'améliorer l'accès des PME au crédit et aux capitaux. Le nouvel instrument de prêt de la BEI, actuellement en chantier, revêtira à cet égard une importance particulière. De plus, l'Union devra continuer à financer les actions visant à améliorer les conditions de fonctionnement des PME.

A la suite de l'inclusion du développement durable parmi les objectifs de l'Union dans le traité d'Amsterdam, des progrès doivent être réalisés afin de faire en sorte que les modèles de production et de consommation respectent l'environnement. L'incorporation des dernières avancées technologiques dans la politique de l'environnement et l'utilisation de nouveaux instruments tels que des incitations commerciales peuvent en fait renforcer la compétitivité de l'industrie et des services européens.

L'extension progressive des *réseaux transeuropéens* (RTE) favorisera à la fois le développement durable et la cohésion interne de l'Union en jetant des ponts entre les différentes régions qui la composent. Cette démarche devra s'accompagner d'un certain nombre de mesures visant à assainir les systèmes de transport, en exploitant toutes les possibilités offertes par les nouvelles technologies, afin de s'attaquer aux problèmes de congestion, de pollution et de changement climatique. Les RTE contribueront également à créer de nouveaux liens avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale. Le caractère transeuropéen des avantages offerts par ces projets justifie précisément l'importance et la continuité du concours apporté par l'Union à leur réalisation.

Les fonds communautaires peuvent jouer un rôle déterminant dans le lancement de projets RTE dans le secteur des transports, de l'énergie et des télécommunications. La prochaine période de financement verra l'avènement de la phase principale de construction de nombreux projets prioritaires, qui portera les dépenses à un niveau supérieur à celui des années 1994-1999, pendant lesquelles la Communauté a essentiellement financé les travaux préparatoires. L'élargissement étendra la couverture géographique des RTE et accroîtra, par conséquent, les besoins financiers. Les sources de financement des RTE sont diverses, puisqu'elles comprennent notamment le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et la Banque européenne d'investissement/le Fonds européen d'investissement (BEI/FEI). Une coordination efficace de ces instruments et, en particulier, le

développement de mécanismes de financement publics/privés, sont certes essentiels mais ne suffiront pas à couvrir tous les besoins du secteur. Des sources de financement supplémentaires devront dès lors compléter les dotations actuelles.

2. PRIORITE A LA CONNAISSANCE

L'économie mondiale se caractérise aujourd'hui essentiellement par son évolution rapide vers la globalisation et l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Ces technologies déterminent la compétitivité de tous les secteurs économiques sur le plan mondial et favorisent l'émergence de nouveaux biens immatériels.

Pour tirer le meilleur parti de ce processus en termes de croissance, de compétitivité et d'emploi, il faut privilégier le développement, la circulation et l'utilisation de ces biens immatériels. Dès lors, les *politiques de la connaissance* - recherche, innovation, éducation et formation - revêtent une importance déterminante pour l'avenir de l'Union.

Face aux enjeux du développement technologique et de l'innovation et au moment où les concurrents de l'Europe augmentent de façon significative leurs efforts, il est vital de donner une nouvelle impulsion à l'effort communautaire de *recherche et développement technologique*. Celle-ci doit apporter une réelle valeur ajoutée par rapport aux programmes nationaux. C'est l'objectif principal du 5ème programme-cadre, qui devra bénéficier d'un renforcement de sa dotation financière au-delà du niveau du programme en cours. L'Union doit concentrer ses activités de recherche sur l'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne, favorisant ainsi la création d'emplois nouveaux. Il est dès lors particulièrement important que l'Europe soit capable de transformer les percées scientifiques et technologiques en succès industriels et commerciaux. Dans ce contexte, l'innovation par les PME est un facteur particulièrement porteur. La création de sociétés "high tech" innovantes en Europe doit être encouragée. L'Union doit par ailleurs surmonter ses retards dans la diffusion des technologies et la propriété intellectuelle de ses découvertes.

Comme la recherche, *l'éducation et la formation* sont des investissements immatériels essentiels. L'Union continuera de donner une priorité à des actions concrètes en faveur des échanges des jeunes, des scientifiques, des professeurs, sur le modèle des programmes Socrates, Leonardo et Jeunesse pour l'Europe. Face au succès d'actions telles qu'Erasmus, il faudra envisager de nouvelles actions favorisant la mobilité transnationale des citoyens européens. Dans ce contexte, un programme d'échange de jeunes apprentis devra se développer rapidement. Il conviendrait en même temps de développer le programme pour les jeunes volontaires européens. La nouvelle génération de programmes visera à encourager la formation tout au long de la vie au moyen de projets transnationaux innovants et d'échanges de bonnes pratiques.

La *société de l'information* est un enjeu majeur pour la compétitivité de l'Europe. Il convient d'en stimuler le développement dans des secteurs tels que le commerce électronique et l'audiovisuel. Mais elle est également devenue un formidable vecteur d'éducation, de formation et de culture. Il convient dès lors d'améliorer la connaissance de ces nouvelles technologies, notamment dans les écoles.

3. MODERNISER LES SYSTEMES D'EMPLOI

Afin de maximaliser l'incidence bénéfique de la croissance et de la compétitivité sur l'emploi, les *politiques et les marchés de l'emploi* doivent être modernisés. Etant donné que ces politiques relèvent pour leur plus grande part de la responsabilité des Etats, l'Union a fourni un cadre de référence s'appuyant sur le processus lancé à Essen et amplifié à Amsterdam. Elle devrait exploiter pleinement les possibilités offertes par le nouveau titre du traité relatif à l'emploi, qui prévoit la réalisation de projets pilotes, des échanges des mécanismes les plus performants, des exercices de comparaison des performances et la présentation de recommandations spécifiques aux États membres. La coordination des politiques nationales de l'emploi deviendra ainsi une réalité, en faisant participer tous les acteurs importants et en stimulant le dialogue social. L'objectif est d'arriver à une souplesse maximale pour les entreprises et à une sécurité maximale pour les particuliers.

La Communauté et ses États membres devront repenser un certain nombre de politiques afin d'atteindre ces objectifs : ils devront ainsi se demander comment investir durablement dans les qualifications de la main-d'oeuvre disponible, comment accroître le taux de participation en apportant des nouvelles formes d'organisation du travail; comment encourager la mobilité; et comment prévoir la restructuration et y répondre en informant et en consultant de manière appropriée les travailleurs, en améliorant leur réintégration et en stimulant l'esprit d'entreprise. Les systèmes actuels de protection sociale devraient être rendus plus favorables à l'emploi. Les régimes d'assurance-chômage devraient tendre vers le renforcement des possibilités de remise au travail en mettant l'accent sur la formation tout au long de la vie. Les régimes fiscaux devraient par ailleurs stimuler comme il se doit la création d'emplois.

La *réforme des systèmes de retraite et de soins de santé* constitue, du fait du vieillissement de la population, un défi particulier pour les États membres et l'Union. Elle doit se concilier avec les impératifs de l'orthodoxie budgétaire. La modernisation des systèmes de protection sociale doit procéder d'une analyse commune, de la coordination des politiques et du dialogue avec les partenaires sociaux. L'Union restera un lieu privilégié d'amélioration de la compréhension mutuelle des perspectives à long terme et d'identification des défis communs. Des initiatives réglementaires peuvent, pour autant que de besoin, tracer un nouveau cadre commun, en particulier pour les fonds de pension dans la zone financière de l'euro.

4. AMELIORER LES CONDITIONS DE VIE

Les perspectives générales de croissance et de développement de l'emploi au cours de la décennie à venir sont encourageantes. La structure de l'emploi et le modèle de développement social pourraient dans le même temps continuer à varier profondément d'un État membre à l'autre ou même à l'intérieur de chacun d'eux. Il faudra s'efforcer tout particulièrement de faire en sorte que les fruits de la croissance puissent servir à créer une société *plus solidaire et intégratrice*. Outre l'usage ciblé des Fonds structurels et d'autres instruments communautaires, l'Union peut aussi jouer un rôle de soutien en encourageant la mise en pratique des mécanismes les plus performants et en facilitant la coopération dans la lutte contre l'exclusion sociale et toutes les formes de discrimination.

Les événements récents ont accru la sensibilité des Européens aux problèmes de *santé publique*. Un besoin urgent se manifeste de tirer les enseignements de cette situation et, notamment, d'améliorer la sécurité des aliments. Une réflexion s'impose, en priorité, sur le système des autorisations de production et de distribution des produits ayant une incidence sur la santé publique. Il conviendrait, à cet égard, d'exploiter pleinement les possibilités offertes par l'article 129 tel qu'il a été renforcé par le traité d'Amsterdam. L'Union devrait aussi défendre à l'échelon international son point de vue et le haut niveau des normes qu'elle applique dans ce domaine, conformément aux règles multilatérales existantes.

Pour être en mesure de répondre aux *défis écologiques* que pose une Union élargie, la Communauté doit garantir une application et une exécution plus efficaces de "l'acquis" en matière d'environnement. De nouveaux efforts devront être déployés pour intégrer les préoccupations écologiques dans la conception et la mise en oeuvre des différentes politiques communautaires pertinentes, en répondant ainsi à la demande publique d'une meilleure "qualité de vie".

La mondialisation et l'intégration économique croissante font de la recherche du meilleur coût/bénéfice une composante fondamentale d'une politique de l'environnement saine. Il en va de même pour la coopération élargie, pratiquée avec succès entre les parties prenantes dans le cadre du programme Auto-Oil. Cette démarche assure non seulement la préservation et l'amélioration de la situation au sein de l'Union mais ouvre aussi la possibilité de réaliser les objectifs auxquels elle a souscrit dans le prolongement de la session spéciale de l'Assemblée des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable.

Le droit de se déplacer et de s'établir sans entrave est un droit fondamental pour les citoyens européens. Il faut cependant que la libre circulation des personnes soit assortie d'un niveau approprié de sécurité et de justice pour qu'elle puisse être considérée comme un véritable avantage. À Amsterdam, cette double condition a été inscrite dans le Traité sous la forme d'une mise en

place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. L'intégration dans le traité de la coopération prévue par l'accord de Schengen développe "l'acquis" dans ce domaine.

Les pressions migratoires vers l'Europe continueront d'être importantes ces prochaines années et, comme par le passé auront une forte incidence sur le développement économique et social. L'Europe continuera d'attirer les personnes à la recherche de protection internationale.

Le crime, la fraude, la corruption, le trafic des êtres humains, la contrebande des stupéfiants et autres produits illicites nécessitent des réponses communes et claires.

Le nouveau traité permet à présent de développer une politique globale de l'Union en matière de contrôle des frontières, d'immigration, d'asile, de lutte contre le crime sous toutes ses formes ainsi qu'en matière de coopération judiciaire tant au civil qu'au pénal. Le plan d'action contre le crime organisé qui a fait l'objet d'un accord à Amsterdam témoigne de la détermination politique d'aller immédiatement de l'avant dans ce domaine qui intéresse le citoyen européen au plus haut point.

II. COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE

1. POURSUIVRE L'EFFORT DE COHESION

Maintenir la priorité politique

La cohésion économique et sociale a été introduite dans l'Acte unique européen, ce qui a permis la réforme des fonds structurels de 1988. Le Traité sur l'Union européenne a fait de la cohésion l'un des trois piliers de la construction européenne, aux côtés de l'Union économique et monétaire et du marché unique. Enfin, la Résolution d'Amsterdam sur la croissance et l'emploi consacre la priorité à accorder la lutte contre le chômage.

La priorité politique de la cohésion économique et sociale doit être clairement maintenue. En fait, la perspective de l'élargissement à de nouveaux pays aux niveaux de développement très divergents accroît encore la nécessité. La solidarité européenne sera plus que jamais requise afin de poursuivre l'objectif majeur de réduction des écarts de développement tels qu'explicitement prévu à l'article 130 A. Elle constitue une contribution essentielle à la stabilité de l'Union et à la promotion d'un niveau d'emploi élevé. Il faudra continuer à répondre à l'inégale capacité des régions à engendrer un développement durable et aux difficultés d'adaptation aux nouvelles conditions du marché du travail, exigeant un renouvellement plus anticipatif des compétences des hommes et des femmes. L'action des fonds structurels doit favoriser partout

dans l'Union européenne un développement compétitif, une croissance durable et créatrice d'emplois ainsi que la promotion d'une main-d'oeuvre qualifiée et adaptable.

Assurer la solidarité financière

Le Conseil européen d'Edimbourg a décidé de situer le niveau de cette solidarité à une hauteur significative (0,46 %) du PNB de l'Union européenne à la fin des perspectives financières actuelles.

La priorité ainsi accordée à la cohésion économique et sociale s'est traduite par la mise en oeuvre de vastes programmes en partenariat avec les États membres et les régions tant pour les régions les plus défavorisées (objectifs 1 et 6) que pour les régions en déclin industriel (objectif 2) ou rurales (objectif 5b). De même, un effort important a été déployé pour l'emploi et la mutation industrielle (objectifs 3 et 4).

Le premier rapport sur la cohésion, établi conformément à l'article 130 B du Traité, a démontré la nécessité et la pertinence du système de soutien structurel communautaire, et a permis d'en tirer des leçons pour l'avenir. Il a également montré que les États membres et les régions en retard de développement éligibles à l'objectif 1 ont progressé en matière de convergence réelle, en raison notamment des interventions des fonds structurels et de cohésion. Toutefois, malgré ces succès significatifs, le chemin qui reste à accomplir est important, en particulier pour l'emploi : le chômage ne décroît pas significativement, et s'étend non seulement dans nombre des régions en retard de développement où les disparités se sont même élargies, mais aussi dans les parties plus prospères de l'Union. Il apparaît dès lors nécessaire de maintenir au cours de la prochaine période des perspectives financières l'effort d'appui à la fois au développement équilibré du territoire de l'Union et au développement des ressources humaines à travers l'Union.

Les contraintes budgétaires ne permettront toutefois pas d'aller au-delà de l'effort consenti en termes de pourcentage du PNB (0,46 %) de l'Union en 1999. Grâce aux moyens supplémentaires dégagés par la croissance et par une utilisation plus efficace des moyens disponibles, il sera possible de financer tant le développement des politiques structurelles de l'Union à quinze que l'intégration progressive de nouveaux États membres dès leur adhésion.

En conséquence, la rubrique 2 consacrée aux Actions structurelles devra conserver une place privilégiée dans le budget communautaire. Il convient cependant d'éviter la rebudgétisation automatique et systématique dans le cadre de la programmation pluriannuelle.

Les actions structurelles (Fonds structurels et fonds de cohésion) disposeront ainsi d'un montant de 275 milliards d'écus (à prix 1997) par rapport à 200 milliards pour la période 1993-1999. Dans les hypothèses retenues dans la partie III de cette communication, une enveloppe de 45 milliards sera réservée

pour les nouveaux adhérents, dont 7 milliards sous forme d'aide pré-adhésion. L'augmentation des transferts vers les pays adhérents sera progressive afin de tenir compte de leur capacité d'absorption. En tout état de cause, les transferts globaux des fonds structurels et de cohésion ne devraient pas dépasser 4 % du PIB d'un État membre actuel ou futur.

Mieux partager les responsabilités

Afin d'accroître l'efficacité des fonds structurels, il faudra simplifier la gestion et introduire une plus grande flexibilité et décentralisation dans la mise en oeuvre. Ceci sera conforme aux principes d'une gestion moderne et compatible avec les contraintes futures en termes de personnel. En contrepartie, la Commission insistera sur plus de sélectivité et de rigueur dans la définition des priorités en amont. C'est ici que la notion de partenariat entre la Commission et les États membres devra prendre tout son sens. En même temps, il faudra renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation ainsi que des contrôles efficaces et rigoureux

2. RENFORCER LA CONCENTRATION

La Commission propose de consolider l'effort budgétaire des fonds structurels au cours de la période 2000-2006, à hauteur de 210 milliards d'Ecus pour les quinze États membres actuels. En conséquence, par rapport à 1999, la dotation annuelle moyenne de la nouvelle période pour l'Union à quinze diminuerait légèrement.

Pour des raisons de visibilité et d'efficacité, il faudra réduire le nombre actuel des sept objectifs à trois, dont deux objectifs régionaux et un objectif horizontal consacré aux ressources humaines.

Le pourcentage de la population des régions de l'Union à 15 éligibles aux objectifs 1 et 2 devra être ramené de 51 % à un chiffre se situant entre 35 et 40 %. Ce pourcentage sera inférieur à la couverture de la population éligible au titre de l'article 92 paragraphe 3 point a) et de l'article 92 paragraphe 3 point c) qui doit être réduit dès le 1er janvier 2000. Par ailleurs, les actions destinées aux régions qui continueront de bénéficier du soutien des Fonds structurels de façon provisoire (phasing out) devront être compatibles avec les règles de la politique de concurrence en matière d'aides d'État.

Maintenir la forte priorité à l'objectif 1

Les régions en retard de développement éligibles à l'objectif 1, confrontées aux difficultés les plus graves en matière de revenu, d'emploi, de système productif et d'infrastructures, devraient bénéficier de la même priorité qu'à l'heure actuelle. Il faut rappeler que leur niveau moyen de chômage est de 60 % supérieur à la moyenne communautaire. Pour certaines régions, le chômage concerne plus du quart de la population active.

C'est la raison pour laquelle le montant total des Fonds structurels à allouer aux régions éligibles à l'objectif 1 devrait représenter environ deux tiers des fonds structurels pour les quinze États membres, soit un pourcentage comparable à la moyenne de la période de programmation actuelle.

Désormais, le seuil de 75 % du PIB par habitant par rapport à la moyenne communautaire devra être appliqué strictement. Il faudra par ailleurs veiller à une concordance complète avec les régions aidées par les États membres au titre de l'article 92 paragraphe 3 point a) du Traité. Les efforts entrepris, suite à la révision des règlements sur les Fonds structurels de 1993, pour réaliser une répartition financière indicative plus objective, transparente et équitable devraient être poursuivis. A partir de critères largement analogues à ceux de la période actuelle, il s'agit de tenir compte des seuls critères objectifs de la population éligible, de l'écart entre la prospérité régionale et la moyenne communautaire et de la prospérité nationale. Un soutien additionnel serait accordé aux régions ayant un niveau élevé de chômage.

Pour les régions actuellement éligibles à l'objectif 1 qui se situeront au-dessus du seuil de 75 pour cent, un phasing out des interventions à ce titre pendant une période transitoire devra être prévu. Les modalités exactes en seront définies ultérieurement. La situation particulière des régions ultrapériphériques pour lesquelles un nouvel article et un protocole ont été introduits dans le Traité, conduit à les assimiler de façon spécifique à l'objectif 1. De même, les régions les plus septentrionales à très faible densité de population actuellement éligibles à l'objectif 6, et qui ne seraient pas éligibles à l'objectif 1, devraient bénéficier d'arrangements particuliers.

Comme c'est le cas à l'heure actuelle, il importe d'adopter une approche intégrée du développement des régions en retard structurel. La réussite des efforts entrepris en partenariat avec les États membres dépend en effet d'une coordination appropriée de tous les éléments de l'aide structurelle, qu'ils concernent le Fonds régional, le Fonds d'orientation agricole (FEOGA), le Fonds social ou l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Chaque région doit être traitée en fonction de ses besoins spécifiques et des priorités communautaires. Les programmes seront établis en tenant le plus grand compte des priorités exprimées par les régions concernées. Un accent particulier sera mis sur l'amélioration de la compétitivité, condition indispensable pour la création et le maintien d'emplois. A cette fin, il conviendra de soutenir des actions en faveur des infrastructures, de l'innovation, des PME et des ressources humaines.

Redéfinir l'objectif 2 - la reconversion économique et sociale

Un nouvel objectif 2 consacré à la reconversion économique et sociale regroupera l'action en faveur des autres régions en proie à des difficultés structurelles. Il s'agit de zones en mutation économique (industrie et services), de zones rurales en déclin ou de zones en crise dépendantes de la

pêche ou encore de quartiers urbains en difficulté. Toutes ces zones sont confrontées à des problèmes structurels qui se traduisent par des difficultés de reconversion économique, un chômage important, ou le dépeuplement de l'espace rural. Il s'agira d'identifier un nombre limité de zones significatives en vue de favoriser une stratégie intégrée de diversification économique.

Près du cinquième de la population de l'Union, en dehors des régions de l'objectif n° 1, réside dans des régions où le taux de chômage est supérieur à la moyenne communautaire. Le chômage des jeunes dépasse toujours 30 %. Dans les villes, le taux de chômage dans certains quartiers peut aller de 30% à 50%.

Il faut une action structurelle déterminée visant à faciliter la diversification, le regain du dynamisme économique et l'essor d'un esprit d'entreprise actif. Cette action doit aider à valoriser le potentiel de développement économique très important de ces régions, accompagner les restructurations et encourager les adaptations nécessaires. Une attention toute particulière doit être portée à l'éducation et à la formation ainsi qu'à l'accès aux nouvelles technologies dans la mesure où les qualifications ne correspondent pas aux exigences de l'économie moderne.

Les nouveaux programmes d'appui aux zones de l'objectif 2 devront viser la diversification économique, y compris dans les régions fortement dépendantes d'un seul secteur économique en déclin. A cette fin, il faudra renforcer le soutien aux PME et à l'innovation, privilégier la formation professionnelle, le potentiel local de développement, la protection de l'environnement et la lutte contre l'exclusion sociale, en particulier dans les zones urbaines en difficulté. L'investissement en ressources humaines doit être renforcé dans ces régions en mutation, à partir d'une stratégie d'anticipation et d'activation du marché du travail et d'actions de formation continue. Le développement des zones rurales doit s'articuler sur de meilleures connexions entre les campagnes et les villes locales. Ceci devrait faciliter la diversification des activités industrielles, artisanales, culturelles et des services.

La Commission souhaite que des critères d'éligibilité communautaires plus simples, transparents et spécifiques aux divers types de zones visées par le nouvel objectif 2 soient élaborés. Il faudra tenir compte des critères socio-économiques pertinents et notamment du taux de chômage, du niveau de l'emploi industriel, de l'activité agricole, de celle liée à la pêche et de leur évolution, ainsi que du degré d'exclusion sociale. Dans un souci de simplification, les différents Fonds (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP) interviendront dans un seul programme par région. L'utilisation des critères communautaires, dans le cadre d'un partenariat avec les États membres et en tenant compte de leurs priorités régionales, devra aboutir à une concentration géographique sur les zones les plus affectées au plan communautaire. Ceci débouchera sur un zonage moins éparpillé et le plus cohérent possible avec les zones aidées par les États membres au titre de l'article 92 paragraphe 3 point c) du Traité.

Les zones actuellement éligibles aux objectifs 2 ou 5b, qui ne le seront plus au regard des futurs critères de sélection, devraient bénéficier, durant une période transitoire, d'un soutien limité en volume financier.

Au-delà de l'aide apportée aux mutations en cours dans le secteur de la pêche par les politiques structurelles des objectifs 1 et 2, l'IFOP pourrait soutenir la restructuration du secteur sur le littoral de l'Union à partir de la rubrique 1 des perspectives financières.

Développer une stratégie des ressources humaines : un nouvel objectif 3

Le développement des ressources humaines sera un élément central tant dans les régions des objectifs 1 et 2 que partout ailleurs dans l'Union et devra être mis en oeuvre de manière cohérente. Un effort déterminé de modernisation des marchés du travail doit être entrepris, en cohérence avec les plans pluriannuels pour l'emploi et le nouveau titre sur l'emploi introduit dans le traité d'Amsterdam. La priorité doit être accordée à l'accès à l'emploi, au développement de l'apprentissage tout au long de la vie, et à la promotion d'initiatives locales pour l'emploi, y compris les pactes territoriaux.

Un nouvel objectif 3 sera créé pour couvrir les régions en dehors des objectifs 1 et 2. L'objectif recherché est d'aider les États membres à adapter et moderniser leurs systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. Cette adaptation s'impose tant pour des raisons de compétitivité de l'économie que pour des considérations liées à la préservation du modèle européen de société. L'éducation est, en effet, un formidable outil d'équité et d'inclusion sociale.

Le nouvel objectif 3 sera fondé sur un cadre européen commun, mais suffisamment flexible pour tenir compte de la diversité des systèmes, méthodes et niveaux de développement des États membres. Par conséquent, la stratégie et le financement devront être suffisamment souples pour être modulés en fonction des priorités des États membres et de l'ampleur de l'intervention prévue. Le dialogue avec les États membres devra faire en sorte que les programmes de l'objectif 3 se concentrent sur un ensemble de mesures réalistes et efficaces et que les crédits soient utilisés d'une manière qui assure la cohérence avec l'orientation générale des politiques nationales et garantisse également la visibilité de la contribution de l'Union européenne. L'objectif 3 favorisera l'activité dans quatre domaines qui compléteront les lignes directrices définies dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi :

- accompagnement des changements économiques et sociaux;
- systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie;
- politiques actives de lutte contre le chômage;
- lutte contre l'exclusion sociale.

Réduire le nombre des initiatives communautaires

Il existe à l'heure actuelle 13 initiatives communautaires qui ont engendré 400 programmes, c'est-à-dire autant que toutes les autres actions structurelles réunies. C'est clairement excessif, d'autant plus que les initiatives font souvent double emploi avec les programmes principaux.

Une réforme s'impose de toute évidence. Elle doit mieux faire ressortir l'intérêt communautaire et le caractère innovatif des initiatives. A cette fin, la Commission propose d'en limiter le nombre à 3 domaines où la valeur ajoutée communautaire paraît la plus évidente :

- la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, visant à stimuler un aménagement du territoire harmonieux et équilibré
- le développement rural
- les ressources humaines dans un contexte d'égalité des chances

Les actions faisant l'objet des autres initiatives communautaires rejoindront les programmes financés au titre des divers objectifs. Dans cette logique, la part des ressources des Fonds structurels allouée aux initiatives communautaires pourra être ramenée à 5 %.

Finalement, il faudra améliorer les actions innovatrices et les projets pilotes auxquels est consacré, à l'heure actuelle, 1 % des fonds structurels. Un tel dispositif permet de tester des actions innovatrices, de servir de levier financier intéressant et de développer des partenariats renforcés. Cependant, il faut absolument éviter le saupoudrage et la multiplication de mini-projets difficiles à gérer de façon efficace et à contrôler. Dès lors, une réflexion sur une concentration sur des projets significatifs et une mise en oeuvre simplifiée et transparente s'impose.

3. L'AVENIR DU FONDS DE COHESION

Une des innovations majeures du traité de Maastricht avait été la décision de créer un fonds de cohésion dont les interventions seraient destinées "à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports" (article 130 D du Traité).

Les interventions de ce fonds sont soumises à 3 conditions limitatives : elles sont destinées à ceux des États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Elles sont, ensuite, limitées dans leur destination, car réservées à des projets relatifs à l'environnement et au transport. Elles sont, enfin, conditionnées par l'existence d'un programme national visant à satisfaire aux conditions de convergence économiques visées à l'article 104 C du traité.

Il est proposé de maintenir ce fonds dans sa forme actuelle; les États membres dont le PNB par tête est inférieur à 90 % et qui ont adhéré à la 3ème phase de l'UEM restent éligibles au concours du fonds. Sa vocation nationale permet de poursuivre l'appui communautaire sur la totalité du territoire des États membres les moins prospères. La conditionnalité macro-économique devra continuer à s'appliquer. Pour les pays faisant partie de la 3ème phase de l'UEM, ceci implique le respect des dispositions prévues par le Pacte de stabilité et de croissance, et notamment les programmes de stabilité. Il sera procédé à une révision à mi-parcours de l'éligibilité au critère d'un PNB au dessous de 90 % de la moyenne communautaire.

Il est proposé que la dotation annuelle du fonds pour la totalité de ses bénéficiaires soit de l'ordre de 3 milliards d'écus.

4. PREVOIR UN SOUTIEN STRUCTUREL POUR LES NOUVEAUX ADHERENTS

Dès le prochain élargissement de l'Union européenne, le soutien des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, devra s'appliquer en principe à la totalité des pays qui adhéreront. La solidarité communautaire se justifie pleinement à l'égard de ces nouvelles démocraties confrontées à des besoins massifs de développement, en particulier dans les domaines des infrastructures, y compris environnementales, des secteurs productifs et des ressources humaines.

Afin d'éviter des problèmes majeurs d'absorption, le niveau d'aide annuelle devrait s'accroître graduellement tout en respectant la limite générale de 4 % du PIB national, à appliquer globalement aux Fonds structurels et de cohésion.

En conséquence, les ressources de la rubrique 2 du budget communautaire disponible pour les nouveaux États membres seraient de l'ordre de 45 milliards d'écus, pour les Fonds structurels et de cohésion. A la fin de cette période, le niveau des transferts structurels vers les nouveaux États membres représenterait environ 30 % du total de la rubrique 2.

Une aide pré-adhésion, à prélever sur l'enveloppe de 45 milliards d'écus, serait mise en place dès 2000. D'un montant constant de 1 milliard d'écus par an, elle bénéficierait dans un premier temps à tous les pays candidats, puis se concentrerait ensuite sur ceux dont l'adhésion serait plus tardive. Cette aide serait destinée principalement à contribuer à rapprocher ces pays candidats des normes communautaires en matière d'infrastructures, notamment et par analogie avec les interventions actuelles du fonds de cohésion, dans les domaines des transports et de l'environnement. Elle permettrait en outre de familiariser ces pays avec les modalités de mise en oeuvre des actions structurelles.

5. UN MEILLEUR RAPPORT COUT/EFFICACITE

La réduction des disparités économiques et sociales dépend non seulement de l'existence d'une véritable vision à moyen terme du développement territorial et des ressources humaines, étayée par des ressources suffisantes, mais aussi d'un partenariat exigeant au niveau décentralisé permettant d'élaborer des stratégies régionales et sociales intégrées de développement. C'est dans ce contexte que les instruments structurels de l'Union seront profondément adaptés en vue d'en augmenter l'efficacité par la simplification, l'évaluation et le contrôle.

La réduction du nombre des objectifs et des initiatives communautaires constituera un pas dans la direction de la simplification. D'autres pistes, visant la simplification des modes opératoires, devraient aussi être explorées. Le système préconisé permettrait d'avoir un seul programme pluriannuel par région pour les objectifs 1 et 2. Quant à l'objectif horizontal 3, il s'agirait d'un programme national ou d'un ensemble de plusieurs programmes régionaux. Il s'agit, en effet, d'alléger de manière substantielle la charge administrative, tout en renforçant l'approche stratégique intégrée du développement et en valorisant davantage le dialogue politique entre les États membres, les régions, les partenaires économiques et sociaux et la Commission sur l'efficacité et les résultats des actions financées par les politiques structurelles.

La simplification du système de mise en oeuvre des politiques structurelles a pour préalable un partage clair des responsabilités entre les autorités nationales, les autorités régionales et locales et la Commission. Les caractéristiques de ce partage devraient être les suivantes :

- La Commission et les autorités nationales, régionales et locales identifient en partenariat les priorités de développement et d'intervention par rapport à des objectifs vérifiables.
- La gestion dans les États membres et les régions est décentralisée, avec un traitement particulier pour les grands projets. Elle sera facilitée par une gestion financière plus simple tant au niveau de la Commission que des États membres. En contrepartie de la gestion décentralisée, les États membres et les régions devront rendre compte systématiquement de l'utilisation des Fonds structurels.
- Afin de permettre un contrôle plus exigeant et la vérification des résultats, la Commission s'assurera de l'existence de systèmes adéquats de gestion, évaluation et contrôle dans les États membres.

Le renforcement de l'efficacité pourrait enfin être soutenu par une réserve, qui devrait être significative, au moins 10 %, et seulement attribuée à mi-parcours aux régions performantes en fonction des résultats vérifiables, y compris de l'exécution budgétaire. Sa mise en oeuvre devrait être simple et transparente.

L'effet de levier des ressources structurelles devrait être renforcé par un recours accru à d'autres formes d'interventions (bonifications d'intérêts, garanties, participation au capital-risque, prises de participation) que les seules subventions, afin de mieux répondre aux besoins économiques, y compris dans le domaine des infrastructures, notamment les réseaux transeuropéens, et de mieux prendre en compte la rentabilité des projets. A cet égard, une meilleure coopération entre la BEI, le FEI et les Fonds apparaît comme un préalable nécessaire.

III. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

En décembre 1995, la Commission a présenté au Conseil européen de Madrid son document de stratégie agricole. Il soulignait l'importance d'améliorer la compétitivité des secteurs agricole et agro-alimentaire européens tant sur le marché intérieur que sur le marché mondial dans le cadre d'une libéralisation des échanges et du développement attendu de la demande mondiale de denrées alimentaires. Il soulignait la nécessité d'une évolution supplémentaire de la PAC, par le développement de la politique que la réforme de 1992 a permis de lancer. Ce document définit aussi la nécessité d'une politique rurale intégrée pour accompagner le processus de réforme. De plus, il appelle une simplification radicale de la législation au niveau de l'UE et une forte décentralisation de la mise en oeuvre des mesures politiques.

Ultérieurement, en novembre 1996, le premier rapport sur la cohésion s'est prononcé en particulier en faveur d'un développement plus rationnel de la production agricole, et ce par une orientation plus marquée des prix en fonction des exigences du marché et la poursuite de l'ajustement des structures. Parallèlement, l'UE devrait s'efforcer de renforcer le potentiel économique et la valeur environnementale des zones rurales ainsi que leur capacité de créer des emplois viables.

Sur la base de ces idées, il convient désormais de formuler des propositions concrètes en vue de refondre la politique agricole commune et de la préparer au siècle prochain.

1. ÉVALUATION DU PROCESSUS DE REFORME

Politique relative au marché agricole

La réforme de 1992 a été suivie d'une amélioration considérable des *équilibres du marché* et d'un dégonflement des stocks publics dans la plupart des secteurs soumis à la réforme. Dans le cas des céréales, le gel des terres a contribué à la maîtrise de la production tandis que le développement de la compétitivité des prix a permis d'écouler des quantités supplémentaires significatives de produits sur le marché intérieur, principalement pour l'alimentation du bétail. Dans le secteur de la viande bovine, la situation du marché a évolué favorablement et les stocks d'intervention ont enregistré une baisse rapide jusqu'à l'apparition de la crise de l'ESB en mars 1996.

L'évolution générale du *revenu agricole* par tête a été positive depuis l'application de la réforme, augmentant de 4,5% par an en moyenne de 1992 à 1996, la situation étant variable selon les États membres et les orientations agricoles. L'amélioration de la situation du marché, la forte capacité d'adaptation des agriculteurs, le contexte agrimonétaire et, facteur non moins important, la poursuite du déclin de l'emploi agricole ont contribué à ce résultat. Dans le cas des céréales, les prix de marché ont augmenté bien plus fortement que prévu à l'origine. Cela a abouti à une surindemnisation des producteurs au cours des toutes dernières années. Dans le cas des oléagineux, aussi, les prix cotés sur les marchés ont été, la plupart du temps, sensiblement supérieurs aux prix de référence de sorte que les producteurs ont bénéficié de la franchise pendant quatre ans sur cinq.

Les effets de la réforme sur *l'environnement* sont mitigés. Certains éléments positifs peuvent être notés, à savoir : une utilisation plus rationnelle des engrais et des pesticides due aux baisses de prix, les avantages éventuels engendrés par le gel des terres pour l'environnement (si le système est bien géré), des incitations financières à une amélioration à long terme de la répartition de l'élevage de bétail sur le territoire. Ces effets comprennent aussi des aspects négatifs, principalement une incitation à l'irrigation des cultures par le biais de la régionalisation des paiements directs pour la production de céréales, d'oléagineux et de protéagineux, ainsi que l'avantage relatif conféré à l'élevage intensif grâce à l'abaissement des prix des aliments et l'octroi d'aides pour la production d'ensilage.

La réduction du soutien des prix et l'introduction de paiements directs ont profité aux *consommateurs*, une partie de la charge liée au soutien des prix agricoles ne leur étant plus imposée. Les *dépenses budgétaires* sont donc nettement plus élevées dans les secteurs en cause. Ces dépenses sont aussi mieux contrôlées vu que les éléments d'incertitude (cours mondiaux, taux de change du dollar, niveau des stocks d'intervention), qui ont fortement marqué l'évolution de ce budget dans le passé sont devenus moins déterminants. Dans le même temps, le passage au système d'aides directes aux agriculteurs en a amélioré la transparence.

Politique de développement rural

Depuis près de deux décennies, on s'est efforcé d'intégrer la politique des structures agricoles dans le contexte économique et social, au sens large, des zones rurales. L'expérience acquise démontre que la diversification rurale peut être exploitée de manière souple comme complément nécessaire à l'agriculture. Des activités jusque là marginales - le développement et la commercialisation de produits de qualité supérieure, le tourisme rural, les projets d'investissement liés à l'environnement ou au patrimoine culturel de la région, les petites et moyennes entreprises -, ont été développées et ont ouvert de nouvelles perspectives.

La réforme de la PAC de 1992 a souligné la dimension environnementale du secteur de l'agriculture, le plus grand utilisateur de terres. Parmi les mesures d'accompagnement de la réforme, les mesures agri-environnementales revêtent une importance majeure et ont généralement été bien accueillies par la population et les agriculteurs. Toutefois, l'ampleur de l'aide octroyée par le biais du régime des prix et des paiements liés aux cultures (par exemple maïs d'ensilage et lin) peut décourager les agriculteurs de s'engager dans des pratiques plus extensives ou de consacrer des terres à des fins environnementales.

Au total, par suite de ces diverses évolutions, la politique rurale dans l'Union apparaît encore comme une juxtaposition d'une politique agricole de marchés, de la politique structurelle et de la politique environnementale, dotées d'instrument assez complexes et dénuées de toute cohérence générale.

2. PERSPECTIVES A LONG TERME

Selon les principaux instituts mondiaux de prévision, les *perspectives à long terme* sur les principaux marchés agricoles se présentent favorablement pour les pays exportateurs. Les perspectives de développement de la consommation alimentaire, principalement dans les pays en voie de développement, liées à une possibilité limitée de développement proportionnel de la production intérieure, devraient favoriser les échanges mondiaux et soutenir les cours mondiaux pendant la prochaine décennie.

Deux facteurs essentiels influencent la *demande de denrées alimentaires* : la croissance de la population et l'élévation des revenus. On s'attend à ce que la population mondiale augmente de plus de 85 millions de personnes par an entre 1995 et 2005. De plus, le développement de l'urbanisation influencera le schéma de la consommation alimentaire. Le second facteur déterminant l'augmentation de la demande de denrées alimentaires est la perspective favorable de croissance des revenus mondiaux et de croissance économique, particulièrement dans les pays en voie de développement.

On s'attend à voir augmenter la *production agricole* mondiale au cours de la prochaine décennie mais à un rythme moindre que par le passé. En particulier dans de nombreux pays en voie de développement, cette croissance sera inférieure à celle de la demande. Ceci est principalement dû aux faibles disponibilités de terres dues aux contraintes imposées par l'urbanisation et l'environnement et, en second lieu, à un ralentissement de l'augmentation des rendements. Le développement de l'ingénierie génétique, s'il est bien maîtrisé, pourrait accroître la production mais peut poser des problèmes d'acceptation par le consommateur.

Presque tous les analystes s'attendent en général à ce que les *prix des produits agricoles restent soutenus* jusqu'en l'an 2006, voire au-delà. Il est prévu que les prix s'améliorent ou restent fermes pour les céréales, les oléagineux, la viande bovine, la viande de volaille, le fromage, le lait en poudre, mais pourraient fléchir pour la viande de porc. Toutefois, la variabilité des prix pourrait augmenter à l'avenir, car on s'attend à ce que les stocks mondiaux soient relativement faibles par rapport au passé.

Malgré ce contexte mondial favorable, la *perspective qui se présente pour de nombreux produits agricoles* n'est pas très prometteuse en Europe. À supposer que la politique actuelle soit maintenue, un fort écart subsistera entre les prix de l'Union et les prix mondiaux au cours des prochaines années dans de nombreux secteurs. Compte tenu des engagements actuels contractés dans le cadre des accords du cycle de l'Uruguay, en particulier au sujet des aides à l'exportation, des excédents non exportables apparaîtront probablement après l'an 2000 dans l'actuelle Union. Un excédent structurel était déjà prévu pour la viande bovine avant que la situation ne s'aggrave encore à cause de la crise de l'ESB. Des difficultés croissantes peuvent aussi se présenter dans les secteurs des céréales, du sucre, du vin, de l'huile d'olive, du lait écrémé en poudre et certains autres produits laitiers, l'Union risquant de perdre de plus en plus de terrain sur des marchés mondiaux en expansion.

De nouvelles *négociations commerciales multilatérales* commenceront en 1999 à la suite du cycle de l'Uruguay. La suppression de la protection à la frontière, la réduction des subventions à l'exportation et la refonte de l'aide intérieure en faveur d'instruments davantage "découplés" renforceront la position de négociation de l'Union lors du nouveau cycle. Un autre point, de plus en plus sensible, est celui de l'instauration de normes environnementales et sociales à l'échelle internationale et la prise en compte des préoccupations du consommateur.

L'*élargissement à l'Est* représentera l'arrivée de plus de 100 millions de consommateurs, mais leur pouvoir d'achat moyen ne représente grosso modo qu'un tiers de celui du consommateur de l'Union actuelle. La superficie agricole augmentera de moitié et la main-d'oeuvre agricole sera pour le moins doublée. Les pays d'Europe centrale et orientale devront consentir de grands efforts d'amélioration des structures de leur agriculture ainsi que des secteurs amont et aval. On peut s'attendre à ce que la restructuration réduise la capacité d'absorption de main-d'oeuvre du secteur agricole, réquérant une diversification de l'économie rurale de ces pays. Si les instruments de la PAC, principalement le soutien des prix et les paiements directs, étaient appliqués à leur niveau actuel par les pays d'Europe centrale et orientale, on assisterait à l'apparition de problèmes spécifiques. Des injections excessives de liquidités par le biais de paiements directs risqueraient de créer des disparités de revenus et des distorsions sociales dans les zones rurales de ces pays. De plus, les excédents augmenteraient, en particulier pour le sucre, le lait et la viande, ce qui accentuerait encore les déséquilibres du marché prévus pour après 2000.

Les *exigences du consommateur* à l'égard de l'agriculture et de l'industrie alimentaire évoluent elles aussi. La protection de la santé, notamment la sûreté des denrées alimentaires, en est la principale. La commodité (fast food, repas préparés et snacks) revêt de plus en plus d'importance dans le contexte de la mutation des styles de vie. Mais en même temps, des produits typiques, clairement identifiés, liés à des zones spécifiques ou à des valeurs culturelles (méthodes de production traditionnelle, bien-être des animaux, etc.) sont de plus en plus recherchés.

Les *tendances qui marquent les zones rurales* font apparaître une chute, tant du nombre des personnes employées que des exploitations. Du point de vue du revenu et de l'emploi régionaux, l'agriculture (avec la sylviculture) ne représente plus la principale base de l'économie rurale de l'UE. Elle ne représente que 5,5 % en moyenne de l'emploi total et ce chiffre n'est supérieur à 20 % que dans très peu de régions. La tendance à long terme sera marquée par une nouvelle baisse du nombre d'agriculteurs, au rythme de 2 à 3 % par an.

De nouvelles activités et sources de revenu se font jour sur l'exploitation et en dehors de l'exploitation. Parmi elles, la production de *matières premières renouvelables* destinées à des usages non alimentaires dans certains créneaux du marché ou le secteur de l'énergie, peut représenter une nouvelle chance pour l'agriculture et la sylviculture et contribuer à la création d'emplois en zone rurale.

La société est de plus en plus consciente de l'importance prise par l'*environnement naturel* et des effets, positifs ou négatifs, de l'activité humaine sur l'environnement. Les zones rurales se trouvent dans une situation unique qui leur permet de répondre à ces préoccupations en sauvegardant ou en créant un cadre de vie, de travail, de loisirs attractif du point de vue de l'environnement. Dans ce contexte, la notion d'aide publique en faveur de la protection des ressources naturelles et l'amélioration du paysage est de mieux en mieux acceptée et présente aux secteurs de l'agriculture et des forêts, principaux utilisateurs de terres, à la fois de nouveaux défis et de nouvelles chances.

Tandis que les réformes successives ont amélioré la transparence et l'efficacité, certains manques de concordance et chevauchements se sont développés entre les diverses politiques. Un trop grand nombre de programmes et de mesures peuvent être appliqués simultanément dans la même région au titre des diverses politiques, nuisant à la cohérence du système. Il y a une nécessité urgente de *simplifier* radicalement la législation au niveau de l'UE et de *décentraliser* davantage la mise en oeuvre des mesures, une plus grande latitude d'action étant accordée aux États membres et aux régions. Une décentralisation accrue ne doit cependant en aucun cas conduire à une renationalisation des politiques.

La PAC absorbe environ 0,6 % du PIB de la Communauté. Compte tenu à la fois du déclin de la part de l'agriculture dans l'économie et de l'accroissement des *contraintes budgétaires* auxquelles sont confrontés de nombreux États membres, le soutien public doit être totalement justifié. Ceci signifie que le rôle déterminant joué par l'agriculture pour la production de denrées alimentaires de qualité supérieure, la conservation d'un monde rural vivant, la protection des paysages et la sauvegarde des valeurs culturelles doit être clairement démontré. Si la généralisation des aides directes aux agriculteurs après la réforme de la PAC de 1992 a rendu l'aide financière à l'agriculture plus transparente, elle a également accentué le besoin que cette aide soit économiquement saine et socialement acceptable.

3. OBJECTIFS POLITIQUES DE LA PAC

Pour permettre à l'agriculture européenne de profiter de l'évolution a priori positive du marché mondial, une nouvelle réforme de la PAC doit *améliorer la compétitivité* de l'agriculture européenne sur les marchés tant intérieurs qu'extérieurs. L'abaissement des prix profitera aux consommateurs et laissera une plus grande marge pour une différenciation des prix en faveur des produits de qualité supérieure. Une orientation accrue des activités en fonction des impératifs du marché facilitera l'intégration progressive des nouveaux États membres et contribuera à la préparation de l'Union aux prochaines négociations dans le cadre de l'OMC. Elle aidera aussi l'Union à consolider sa position de grande puissance exportatrice mondiale.

Les prix ne représentent toutefois qu'un aspect de la compétitivité. La *sûreté et la qualité* des denrées alimentaires sont deux aspects au moins aussi importants. Il y a une obligation fondamentale de garantir la sûreté des denrées alimentaires pour les consommateurs de la Communauté et ailleurs, et cet aspect doit donc devenir une priorité majeure pour la PAC. Elle continuera dans toute la mesure du possible à soutenir une politique de qualité des produits, produits qui sont souvent liés à des origines géographiques ou des méthodes de production particulières que les consommateurs peuvent identifier. Une fiabilité totale de la sûreté des denrées alimentaires et des efforts continus tendant à en améliorer la qualité seront aussi des éléments déterminants pour l'image des produits européens sur les marchés intérieurs et internationaux. Dans cet ordre d'idées, les questions relatives à la compatibilité des méthodes de production avec les exigences écologiques ainsi que les aspects du bien-être des animaux acquièrent aussi une importance croissante. A tous ces égards, les agriculteurs européens sont en mesure d'offrir des produits de qualité qui méritent d'être connus à l'échelle du monde entier.

Les objectifs déterminants de la PAC demeurent la garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole et une contribution à la stabilisation des *revenus agricoles*. Dans ce contexte, les questions de la modulation, de la redistribution des aides aux revenus entre agriculteurs et de la préservation d'une agriculture viable deviennent de plus en plus importantes et pas seulement du point de vue de la cohésion sociale.

L'intégration des objectifs environnementaux dans la PAC et le développement du rôle que les agriculteurs peuvent et devraient jouer sur le plan de la gestion des ressources naturelles et de la sauvegarde du paysage représentent un autre objectif de plus en plus déterminant de la PAC.

La création de *sources de revenu et d'emplois* complémentaires ou de remplacement pour les agriculteurs et leurs familles, soit à la ferme, soit en dehors de la ferme, demeure un objectif d'avenir essentiel, étant donné que les

possibilités d'emploi dans le secteur agricole proprement dit s'amenuisent. Les zones rurales sont multi-fonctionnelles et les agriculteurs devraient être encouragés à tirer parti de toutes les possibilités qui s'offrent aux entrepreneurs du monde rural.

Dernière considération enfin, la nécessité d'améliorer la compétitivité agricole et de renforcer la diversification économique dans toutes les zones rurales ne doit pas faire perdre de vue que les politiques relatives à l'agriculture et aux zones rurales doivent contribuer à la *cohésion économique* au sein de l'Union.

4. NOUVELLES REFORMES

La Commission confirme le choix politique défini dans le "Document de stratégie agricole" de décembre 1995. Elle propose d'approfondir et d'étendre la réforme de 1992, en substituant davantage des aides directes aux mesures de soutien des prix et en accompagnant ce processus d'une politique rurale cohérente. Les aides directes seront fixées à un niveau approprié tout en évitant les surcompensations.

Secteur des cultures : céréales, oléagineux et protéagineux

Au cours des prochaines années, les superficies affectées à ces cultures et au gel des terres devraient se stabiliser à quelque 53,5 millions d'ha. Dans le cadre politique actuel, et dans l'hypothèse d'un retour du taux de mise en jachère au niveau de référence de 17,5 %, les superficies affectées à chacune des trois cultures devraient également s'avérer relativement stables avec le temps.

Selon les prévisions, les rendements en céréales devraient à nouveau évoluer à la hausse, de sorte que la production devrait passer de 201 millions de t en 1996 à 214 millions de t en 2005. La consommation totale de céréales doit également augmenter encore, bien qu'à un rythme moindre, suite au développement de la production de viande blanche. Jusqu'en l'an 2000, la situation restera relativement équilibrée, notamment pour le blé. A partir de 2001, les engagements pris dans le cadre du GATT en matière de subvention à l'exportation entraîneront des contraintes plus fortes pour le blé et les céréales secondaires, ce qui devrait donner lieu à une augmentation rapide des stocks d'intervention (qui devraient atteindre 58 millions de t en 2005).

Les rendements en oléagineux ne devraient augmenter que très faiblement et la superficie cultivée sera strictement limitée du fait de l'accord de l'Uruguay Round. La production devrait augmenter légèrement, pour passer de 12,2 millions de t en 1996 à 12,8 millions de t en 2005. Les déficits commerciaux devraient rester très importants en ce qui concerne les graines oléagineuses et les tourteaux d'oléagineux.

En théorie, il devrait être possible de réagir à la formation de nouveaux excédents de céréales en relevant le taux de mise en jachère obligatoire. Mais

celui-ci risquerait alors de dépasser graduellement les 20 %. En outre, il se pourrait que l'UE ne puisse pas bénéficier des évolutions positives qui devraient survenir sur le marché mondial, puisque les prix intérieurs resteraient vraisemblablement supérieurs aux prix mondiaux. Une stratégie plus offensive permettrait à la fois d'éviter le recours systématique aux subventions à l'exportation, de renforcer la compétitivité des céréales sur le marché intérieur, de faire face aux contraintes découlant du cycle de l'Uruguay dans le domaine des oléagineux et, enfin et surtout, de simplifier considérablement les choses.

C'est pourquoi la Commission propose les mesures suivantes :

- le prix d'intervention des céréales est fixé, en une seule étape (2000), à un niveau de sécurité de 95,35 écus/t (il est actuellement de 119,19 écus/t);
- une aide spécifique à la superficie, non liée à la culture, est fixée à 66 écus/t (multiplié par les rendements régionaux de référence dans le cadre de la réforme de 1992); cette aide sera réduite si les prix du marché se maintiennent à un niveau supérieur à celui qui est prévu actuellement;
- gel des terres : le taux de référence de mise en jachère obligatoire est fixé à 0 %, la mise en jachère volontaire est autorisée, le gel extraordinaire des terres est supprimé; les superficies de terres gelées bénéficient de l'aide spécifique non liée à la culture;
- les céréales à ensiler (en particulier le maïs d'ensilage) sont exclues du régime;
- cas particuliers : pour les protéagineux, une aide supplémentaire est fixée à 6,5 écus/t, pour garantir la compétitivité vis-à-vis des céréales; pour le blé dur, les suppléments actuellement en vigueur sont maintenus.

Comme c'est déjà le cas dans les secteurs de la viande bovine et de la viande ovine, la Commission présentera une proposition permettant aux États membres de subordonner l'octroi d'aides directes pour les cultures arables et le gel des terres au respect des dispositions environnementales, ce qui permettra d'utiliser de plus en plus ces aides pour atteindre des objectifs environnementaux.

Viande bovine

Au cours des années à venir, la production de viande bovine sera influencée, d'une part, par les mesures à court terme adoptées en 1996 (transformation de la viande de veau et commercialisation précoce du veau de boucherie), et, d'autre part, par l'élimination de la chaîne alimentaire, humaine et animale, des bovins adultes de plus de 30 mois au Royaume-Uni. Les premières de ces mesures feront sentir leurs effets principalement en 1998 et en 1999, tandis que les conséquences de la dernière se prolongeront jusqu'en 2001. Les effets produits par le choc de 1996 sur la consommation de viande bovine devraient s'atténuer, et celle-ci devrait à nouveau suivre une évolution normale (à la baisse) à long terme.

Tous ces facteurs s'ajouteront à une baisse cyclique de la production jusqu'à l'année 2000 et ils devraient conduire, au cours des prochaines années, à une diminution considérable des stocks par rapport aux niveaux atteints en 1996 et en 1997. Toutefois, après 2001, si la politique de marché ne change pas, la production reviendra à son potentiel maximum alors que la consommation continuera son déclin à long terme. Les stocks d'intervention devraient avoir tendance à se reconstituer (vu les possibilités d'exportation limitées dans le cadre du GATT) et ils pourraient atteindre 1,5 million de t environ en 2005.

Dans ce secteur, il n'est pas acceptable d'apporter une solution durable au problème de la surproduction en abattant les jeunes veaux quelques jours après leur naissance. De même, le problème des excédents ne peut pas être résolu efficacement par de simples mesures de gestion de l'offre (quotas limitant le nombre d'animaux ou quotas de production), parce que cela entraînerait des complications administratives considérables.

En revanche, une stratégie plus offensive pourrait réduire notablement les restitutions aux exportations réalisées vers des destinations traditionnelles, contribuer au développement de nouveaux débouchés d'exportation non-subsidés et rééquilibrer la consommation intérieure de viande au bénéfice de la viande bovine. De plus, cela permettrait de réduire les incitations à augmenter le poids des carcasses.

C'est pourquoi la Commission propose de ramener graduellement l'aide effective au marché à un niveau de 1 950 écus/t (elle est actuellement de 2 780 écus/t), sur la période allant de 2000 à 2002. Il devrait être possible de stabiliser les prix de marché à ce niveau, ou légèrement au-dessus, à l'aide de mesures de protection aux frontières, de mesures touchant les exportations et de l'introduction d'un régime de stockage privé similaire à celui déjà en vigueur dans le secteur de la viande porcine.

Les prix de marché intérieurs resteront probablement supérieurs au nouveau prix de soutien. En outre, comme on l'a vu à la suite de la réforme de 1992, les agriculteurs ont tendance à adapter leurs méthodes de production et leurs investissements, pour réduire leurs frais, de sorte que certains coûts de production pourraient diminuer. D'une manière générale, les pertes de revenus que subiront les agriculteurs à la suite des mesures de réforme seront probablement inférieures à ce que pourrait indiquer une simple analyse statique. Des pertes de revenus seront toutefois inévitables. La Commission propose à cet effet de verser des aides directes aux revenus, qui seraient augmentées graduellement et toujours octroyées par tête de bétail. Dans le cadre d'un régime permanent, elles atteindraient les montants suivants (le montant actuel est indiqué entre parenthèses) :

– vaches allaitantes (versement annuel)	215 écus (<i>145 écus</i>)
– bovins mâles taureaux (versement unique)	368 écus (<i>135 écus</i>)
boeufs (deux versements)	232 écus (<i>109 écus</i>)
– vaches laitières (versement annuel)	70 écus (<i>pas de prime</i>)

Les différents mécanismes régissant les aides par tête et favorisant l'extensification (facteur de densité, plafonds individuels et régionaux) seraient adaptés pour tenir compte de la fin du régime du maïs ensilé. En même temps, la Commission va étudier comment les incitations à l'extensification de la production peuvent être accrues pour en renforcer l'efficacité en relation avec les objectifs environnementaux, sans changement important du niveau global de soutien.

Produits laitiers

En cas de maintien des quotas laitiers actuels durant les prochaines années, la production totale de lait devrait diminuer légèrement, pour tomber de 121,6 millions de t en 1996 à 118,1 millions de t en 2005, en raison d'une faible augmentation de la teneur en graisse butyrique et d'une adaptation de la production au niveau des quotas. La demande totale de lait (en équivalent lait entier) devrait tomber de 112,2 millions de t en 1995 à 108,7 millions de t en 2005, en raison d'une baisse de la consommation de certains produits laitiers, notamment du beurre, et d'un accroissement de la demande d'autres produits, tels que les fromages et les produits frais. La consommation sur l'exploitation (alimentation des animaux) devrait également subir une baisse, en cohérence avec la diminution du nombre des animaux. L'excédent net devrait se situer entre 9,0 et 9,5 millions de t d'équivalents lait pour la période 1996-2005, avec une tendance à l'augmentation vers la fin de cette période.

Il apparaît, pour les différents produits laitiers, tous couverts par les engagements du GATT, qu'en l'absence de tout changement de la politique suivie,

- les possibilités de développement des exportations dans le secteur du *fromage* seraient limitées par les restrictions imposées par le GATT aux subventions à l'exportation,
- les stocks d'intervention de *lait écrémé en poudre* tendraient à augmenter à partir de 1998, pour atteindre quelque 200 000 t au cours de la première moitié de la prochaine décennie, lorsque les engagements pris en matière d'exportation dans le cadre du GATT deviendront obligatoires,
- en ce qui concerne le *beurre*, les engagements du GATT en matière d'exportations laissent une marge suffisante pour prévoir des subventions aux exportations, de sorte qu'il ne faut pas s'attendre nécessairement à une accumulation des stocks d'intervention; on peut toutefois se demander si les marchés mondiaux offrent réellement des débouchés pour des excédents dont le volume pourrait atteindre quelque 300.000 t.

Ayant étudié en profondeur les différentes options envisageables, la Commission rejette les solutions radicales telles que des réductions drastiques des prix et une abolition rapide du régime des quotas. L'évolution probable du

marché ne justifie pas des mesures aussi extrêmes. La Commission ne voit d'ailleurs aucune raison valable de prévoir de nouvelles réductions des quotas, dans la mesure où on ne s'attend pas à une détérioration marquée de l'équilibre du marché. Enfin, la Commission rejette également un système de prix et de quotas doubles, qui poserait des problèmes de compatibilité avec l'OMC, pourrait donner lieu à des distorsions, selon sa conception et sa mise en oeuvre, et accentuerait la complexité des processus administratifs et les problèmes de contrôle.

Toutefois, il ne faut pas donner aux producteurs de lait l'impression que le régime actuel, avec ses rigidités intrinsèques, pourra être éternel. Les débats qui ont eu lieu récemment sur les perspectives à long terme ont fait apparaître certains facteurs d'incertitude; le secteur des produits laitiers pourrait subir notamment les effets du résultat des prochaines négociations relatives à l'OMC.

C'est pourquoi la Commission préconise une approche prudente à ce stade. Elle propose

- de prolonger le régime des quotas jusqu'en 2006,
- de renforcer la souplesse de l'actuelle organisation commune des marchés et de la simplifier,
- de réduire progressivement les prix de soutien, de 10 % en moyenne, au total, sur l'ensemble de la période en cause,
- d'introduire une nouvelle aide annuelle ajustée au rendement moyen, pour les vaches laitières, d'un montant de 145 écus.

Compte tenu de la nouvelle aide aux vaches laitières prévue dans le cadre de la viande bovine, l'ensemble de la prime aux vaches laitières serait de 215 écus, ce qui correspond au montant de la prime prévue pour les vaches allaitantes.

Produits méditerranéens

En décembre 1996, dans le contexte de la poursuite du processus de réforme engagé en 1992, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement un rapport sur le régime du *tabac*. Ce rapport évalue positivement la réforme de 1992 concernant le tabac et il propose un renforcement de l'orientation de marché dans ce secteur, tout en reconnaissant le rôle économique important que joue celui-ci dans certaines régions rurales. En février 1997, la Commission a présenté un rapport sur le régime de l'*huile d'olive*. Ce rapport considère comme une option possible de substituer davantage des aides directes au régime de soutien des prix et de simplifier ces aides de manière radicale. A l'issue des débats en cours sur ces rapports, la Commission présentera des propositions précises d'amendement de la législation dans les deux secteurs.

Pour ce qui est des *fruits et légumes*, le Conseil a approuvé une réforme fondamentale en juillet 1996 : les mesures budgétaires portent davantage sur le renforcement des organisations de producteurs et leur compétitivité que sur le soutien des prix, et l'accent a été mis sur l'adaptation structurelle du secteur et sur sa dimension environnementale. La Commission suivra de près la mise en oeuvre de cette réforme.

Pour ce qui est du *vin*, une proposition de réforme est à l'examen au Conseil depuis 1994. Eu égard à l'évolution récente, et en particulier au nouveau contexte créé dans ce secteur à la suite à l'accord du Cycle de l'Uruguay Round, la Commission a l'intention de réviser la proposition en suspens et d'en présenter une nouvelle dès que l'analyse de la situation en 1997 aura été totalement achevée. La nouvelle proposition devrait tenir compte des orientations qui, dans l'intervalle, ont été fixées dans le "Document de stratégie agricole" de 1995.

Différenciation et plafonnement des aides directes

La Commission a l'intention de proposer la fixation d'un plafond particulier pour toutes les aides directes aux revenus octroyées dans le cadre des organisations communes de marchés. En outre, tout en excluant la renationalisation, les États membres seraient autorisés à appliquer des critères de différenciation conformément à des règles arrêtées en commun.

Politique rurale

Durant la décennie à venir, l'agriculture devra s'adapter aux changements qui caractériseront l'évolution du marché, la politique de marché et les règles commerciales. Ces changements toucheront non seulement les marchés agricoles, mais encore les économies locales des régions rurales en général. Parmi ces régions, nombreuses sont celles qui ont déjà à faire face à de graves problèmes de développement économique. En outre, les zones rurales doivent remplir des fonctions d'ordre écologique et récréatif de plus en plus importantes et les exigences liées à ces fonctions pourraient nécessiter de nouvelles adaptations de l'agriculture, principal exploitant de la terre. En même temps, l'importance croissante des activités d'ordre écologique et récréatif offrira de nouvelles possibilités de développement pour les exploitants agricoles et leurs familles.

De l'avis de la Commission, cette évolution devrait être encouragée et soutenue par une réorganisation des instruments actuellement disponibles en matière de politique rurale.

- Les mesures d'accompagnement actuellement financées par le FEOGA - section Garantie (régime agro-environnemental, boisement, préretraite) seront complétées par le régime des régions défavorisées, y compris sa mise en oeuvre dans les régions en retard de développement (régions de l'objectif 1). Toutes ces mesures seront appliquées horizontalement et mises en oeuvre d'une manière décentralisée.

- Pour ce qui est des zones rurales situées dans des régions éligibles au titre de l'objectif n° 1 des Fonds structurels, l'approche actuelle des programmes de développement intégré, telle qu'elle est décrite dans le chapitre sur la cohésion économique et sociale, sera maintenue.
- Dans les zones rurales éligibles au nouvel objectif n° 2, les mesures (ex-objectifs 5a et 5b) seront financées par le FEOGA - section Garantie en tant que mesures d'accompagnement. Ces mesures interviendront, à côté de celles financées par le FEDER, le FSE et éventuellement l'IFOP, dans le même programme, au niveau de la région éligible Objectif 2.

Dans toutes les zones rurales ne relevant pas de l'objectif n° 1 ni du nouvel objectif n° 2, des mesures de développement rural destinées à accompagner les politiques de marché et à les compléter seront cofinancées par le FEOGA - section Garantie. Elles engloberont tous les types de mesures de soutien de l'adaptation structurelle et du développement rural actuellement cofinancées par le FEOGA - section Orientation. Intégrées dans le même cadre juridique que les mesures d'accompagnement actuelles, les mesures susmentionnées s'appliqueront horizontalement et seront mises en oeuvre d'une manière décentralisée, à l'échelon approprié, à l'initiative des États membres. La même approche sera retenue pour ce qui est des zones côtières de pêche en ce qui concerne les interventions de l'IFOP.

Politique agro-environnementale

Au cours des prochaines années, une importance accrue sera accordée aux *instruments agro-environnementaux* destinés à contribuer au développement durable des zones rurales et à répondre à un accroissement des exigences de la société en matière de services écologiques. Les mesures visant à maintenir et à améliorer la qualité de l'environnement doivent être renforcées et développées.

En vue de mieux intégrer l'environnement dans les organisations communes des marchés, la Commission présentera une proposition autorisant les États membres à conditionner les paiements directs au respect des dispositions environnementales.

Une possibilité à étudier serait de tenir compte du fait que les *zones défavorisées et les zones à haute valeur naturelle* coïncident très largement et de transformer progressivement le régime de soutien correspondant en un instrument de base du maintien et de la promotion des méthodes de cultures à faibles consommations intermédiaires. Ces systèmes, en raison de conditions géographiques spécifiques ou tout simplement pour des raisons de tradition séculaire, revêtent souvent une valeur considérable en termes de préservation des sites et de la nature.

De plus, des *mesures agro-environnementales ciblées* devraient être renforcées et encouragées grâce à des moyens budgétaires accrus et, si nécessaire, grâce à des taux de cofinancement plus élevés. Les services

particulièrement concernés sont ceux demandant un effort supplémentaire de la part des exploitants agricoles, tels que l'agriculture biologique, la préservation des habitats semi-naturels, l'entretien des vergers et des bocages traditionnels, le maintien des élevages alpestres et l'entretien des marécages. Un niveau élevé de soutien financier sera également indiqué dans le cas de mesures entraînant des pertes de rendement significatives, par exemple en cas d'aménagement de bandes-tampons le long des cours d'eau ou de bandes non cultivées de délimitation des champs.

IV. L'UNION DANS LE MONDE

L'Europe doit impérativement renforcer son action dans le domaine des relations extérieures. Le projet européen ne restera crédible que s'il répond à la demande croissante de ses citoyens pour plus d'unité, plus d'efficacité pour construire et défendre la paix, la stabilité et la prospérité sur le continent européen et dans le monde.

Les États membres de l'Union européenne ont de nombreux *intérêts communs*. L'Union européenne doit accroître son influence sur les affaires du monde, promouvoir des valeurs telles que la paix et la sécurité, la démocratie et les droits de l'homme, apporter une aide aux pays les moins développés, défendre sa conception du modèle social et affirmer sa présence sur les marchés internationaux. Au-delà du maintien de l'intégrité territoriale de l'Union, les États membres doivent unir leurs forces pour lutter contre le crime organisé, le terrorisme et la prolifération nucléaire, bactériologique et chimique, prévenir les dégradations majeures de l'environnement et assurer une croissance durable avec une utilisation optimale des ressources mondiales.

Pour défendre ces intérêts, pour tirer parti des avantages de la globalisation et faire face aux contraintes qu'elle impose, l'action collective de l'Union européenne est une nécessité de plus en plus forte. Les partenaires de l'Europe, à commencer par les pays candidats, attendent de l'Europe qu'elle exerce pleinement ses responsabilités.

L'élargissement de l'Union européenne n'affectera pas uniquement le destin des Européens, des États membres et des États candidats. Par ses implications internationales, l'élargissement aura des répercussions bien au delà des nouvelles frontières de l'Europe élargie, parce qu'il renforcera le poids de l'Europe dans le monde, parce qu'il donnera à l'Europe de nouveaux voisins et qu'il fera de l'Europe un espace uni et stable. L'impact géopolitique du processus d'élargissement a déjà été souligné dans les conclusions du Conseil européen de Madrid concernant l'agenda politique de l'Europe.

1. UNE EUROPE STABLE ET OUVERTE SUR LE MONDE

Au cours des quatre décennies passées et conformément aux intentions profondes des fondateurs de l'Europe, les États membres ont développé entre eux une authentique communauté de sécurité, au sein de laquelle il n'est pas concevable qu'il y ait ne serait-ce que la menace d'un recours à la force pour la résolution des différends. L'enjeu est maintenant d'étendre cet acquis fondamental de la construction européenne à de nouveaux États membres. L'élargissement de l'Union européenne doit donc se donner pour objectif d'exercer un effet stabilisateur complémentaire à celui apporté par l'élargissement de l'OTAN. Cette stabilité devrait faciliter la définition progressive d'une politique de défense commune qui pourrait conduire à une défense commune, conformément à l'article J.7 du traité d'Amsterdam.

Une Union élargie aura davantage de frontières directes avec la Russie et elle aura de même des frontières avec l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. Elle aura un accès direct à la mer Noire, ce qui entraînera une intensification des contacts avec les pays du Caucase et d'Asie centrale. Une Union élargie entourera également l'enclave de Kaliningrad, qui fait partie de la Russie, et englobera plusieurs centaines de milliers de Russes, vivant principalement en Estonie et en Lettonie. Il sera important pour l'Union élargie d'approfondir ses relations avec la Russie, l'Ukraine et les autres NEI sur la base des Accords de partenariat et de coopération (APC). Parmi ses nouveaux voisins, l'Union comptera les pays de la région des Balkans. La stabilité dans la région, résultant de la coopération, sera d'autant plus importante pour une Union élargie.

L'Union devra poursuivre et intensifier sa politique de soutien à la démocratie, d'appui aux réformes et à la transition vers l'économie de marché, qui constituent les garanties à long terme de la sécurité et de la stabilité. On devrait observer l'intensification des flux commerciaux, l'accroissement des importations d'énergie et de matières premières des pays de la CEI, l'expansion des réseaux de transport et une coopération accrue en matière de protection de l'environnement. Ces développements pourraient d'ailleurs entraîner une adaptation du contenu et de l'organisation géographique de programmes communautaires tels que Tacis pour tenir compte des nouvelles configurations géopolitiques.

Il conviendra de poursuivre activement le renforcement des liens entre l'Union et ses partenaires méditerranéens. Le développement stable de la rive sud de la Méditerranée est un enjeu dont l'importance ne cesse de se confirmer. Toutes les potentialités du processus de Barcelone devront être pleinement exploitées à cet effet. L'Union devra également maintenir une présence accrue au Moyen-Orient, comme un des principaux promoteurs de la paix dans la région. L'élargissement devrait donc entraîner, entre l'Union européenne et ses

partenaires du Sud, une intensification des relations économiques et commerciales basée sur la valorisation d'intérêts réciproques.

La coopération au développement constitue le troisième grand volet de l'action extérieure de l'Union. L'aide de l'Union en faveur du développement et les efforts qu'elle déploie pour faire reculer la pauvreté et les inégalités dans le monde entier sont étroitement liés à la recherche de la paix et de la stabilité, à la nécessité d'une meilleure gestion des risques mondiaux, à l'interdépendance et à la promotion d'un développement sain. Dans le cadre du nouveau partenariat qui devra s'établir entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui connaissent des situations politiques et économiques différenciées, il faudra examiner la question de l'intégration de la coopération au développement dans le budget communautaire.

L'Union devrait intensifier ses relations avec les Etats-Unis par la mise en oeuvre du nouvel Agenda transatlantique convenu à Madrid en décembre 1995. L'Asie et l'Amérique latine figurent aussi parmi les régions auxquelles une attention particulière devrait être consacrée.

2. UNE EUROPE FORTE ET COHERENTE

L'Europe élargie entretiendra des relations plus riches, mais nécessairement plus complexes, avec le reste du monde. Pour être plus efficace et plus présente, pour se préparer au mieux à l'exercice de responsabilités plus larges, pour assumer le rôle qui lui revient sur la scène internationale, l'Europe devra dès à présent veiller à renforcer sa capacité de décision politique et à assurer la cohérence de l'ensemble de ses actions.

Faire de l'Union européenne un acteur global

Il est de l'intérêt de l'Union européenne d'exercer des responsabilités politiques à la mesure de sa puissance économique. L'interdépendance des économies modernes et l'importance accrue des facteurs transnationaux font qu'une politique étrangère active et efficace ne peut se limiter aux aspects les plus traditionnels des relations internationales. Cela vaut en particulier pour l'Union européenne, qui reste fortement marquée par sa dimension économique. De fait, la politique étrangère et de sécurité commune ne pourra vraiment s'affirmer que si les États membres, dans leurs méthodes de travail comme sur le fond, acceptent de construire progressivement une *approche intégrée des relations extérieures*.

Cette approche intégrée permettra de mobiliser au service d'une volonté politique commune les instruments de la PESC, ceux de la politique commerciale, de l'aide au développement ou d'autres politiques communautaires et la capacité opérationnelle de l'Union de l'Europe occidentale pour les missions nouvellement incluses dans le traité. Elle devra

également renforcer la complémentarité, aujourd'hui insuffisante, entre les actions de l'Union et les actions nationales des États membres.

Le dispositif retenu par le nouveau Traité en matière de conception et de mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune permettra de renforcer la cohérence d'ensemble et la continuité de l'action extérieure. Le Conseil et la Commission devront coopérer étroitement à cette fin. Il sera évidemment essentiel d'avoir recours plus fréquemment à la majorité qualifiée pour que l'Union soit capable d'actions rapides et concrètes.

L'Union européenne devra se doter progressivement d'une capacité de prendre des décisions de politique étrangère impliquant le recours à des moyens militaires. Il s'agit là, en effet, d'une composante essentielle pour la crédibilité de l'action extérieure de l'Union. Il sera donc nécessaire de renforcer les moyens opérationnels de l'UEO, à la fois pour répondre aux nouvelles missions prévues par le traité d'Amsterdam et dans la perspective d'une évolution de l'UEO de plus en plus intégrée aux développements de l'Union européenne elle-même.

Maintenir la puissance commerciale de l'Union

L'environnement international ne doit pas être considéré comme une menace pour l'Union, mais plutôt comme un défi positif et comme un facteur de développement. L'UE, première puissance commerciale du monde, a un grand intérêt à consolider les nouvelles structures de l'OMC et à *favoriser la poursuite de la libération du commerce international* au-delà du stade déjà programmé. Sans approche multilatérale, il est probable que les conditions d'accès et de concurrence seraient moins avantageuses. Il est essentiel aussi que le démantèlement des barrières commerciales s'accompagne d'un développement des principes de politique concurrentielle dans le cadre de l'OMC.

Pour tenir compte des nouvelles formes du commerce international, il conviendra d'exploiter pleinement les nouvelles possibilités offertes dans l'article 113 tel que modifié par le traité d'Amsterdam pour la conduite des *négociations commerciales internationales* en matière de services et de propriété intellectuelle. L'Union élargie pourra ainsi agir de manière plus forte et plus cohérente au sein des organisations internationales telles que l'OMC ou l'OCDE.

Assurer la complémentarité entre politiques internes et externes

L'introduction de l'euro donnera à l'Europe un rôle central en matière économique et monétaire. Au cours des dix-huit mois à venir, il sera donc nécessaire de définir les relations avec les institutions financières internationales et les modalités de la représentation extérieure en ce domaine.

Le *potentiel extérieur du marché unique* devra être développé pour promouvoir les intérêts et la présence de l'Union à l'échelle internationale, par exemple dans le domaine de l'aéronautique et des satellites. L'Europe devrait aussi s'affirmer plus dans la fixation de normes internationales. Le potentiel du Marché unique s'étend à de nombreux autres domaines, y compris les services financiers, la propriété intellectuelle et la politique de concurrence.

Il faudra veiller davantage à garantir la cohérence et la complémentarité entre les dimensions internes et externes de la politique de l'Union. La *politique de l'énergie* offre un bon exemple d'une telle approche consolidée ; dans ce domaine la réalisation de l'intégration du marché donnera la base indispensable à la diversification et à la souplesse des fournitures d'énergie ainsi qu'au renforcement de la compétitivité des entreprises européennes. Une coordination prudente de la politique extérieure en matière d'énergie contribuera aussi, simultanément, à renforcer la sécurité des approvisionnements et à atteindre les objectifs internationaux en matière d'environnement. Une meilleure intégration est nécessaire aussi pour d'autres politiques internes de l'Union, par exemple dans le domaine de la recherche, afin de défendre les intérêts internationaux de l'Union.

Maîtriser les enjeux transnationaux

Le processus de mondialisation, dont l'Union a tant profité, l'expose aussi à des risques économiques et politiques sur la scène internationale, par exemple aux conséquences des déséquilibres démographiques, aux carences des gouvernements et des administrations et à la mauvaise gestion en matière d'environnement. Les problèmes doivent être abordés résolument avec les partenaires internationaux de l'Union dans les enceintes multilatérales.

L'aggravation des menaces qui pèsent sur l'environnement comme les changements climatiques figure déjà en bonne place à l'ordre du jour international. À diverses occasions, l'Union a confirmé qu'elle occupait une place de premier plan dans ce domaine, où elle est particulièrement bien placée pour jouer un rôle moteur dans les négociations internationales afin de concilier des intérêts opposés.

Le développement du trafic des stupéfiants et du crime organisé nécessite aussi une action cohérente et concertée au niveau international. Cette action devra être menée en étroite coopération avec les principaux partenaires de l'Union et avec les pays les plus touchés par ces phénomènes, en mettant l'accent sur la prévention dans un cadre multilatéral ainsi que sur des mesures visant à éliminer les causes sociales et économiques de ces fléaux.

Accroître la visibilité et adapter les modalités de l'assistance extérieure

L'action extérieure devra gagner en *visibilité*. La Communauté européenne et ses États membres financent la moitié de l'assistance internationale au développement, notamment à travers le grand partenariat de la Convention de

Lomé. Ils apportent largement plus de la moitié de l'aide humanitaire distribuée dans le monde. Ils fournissent le tiers de l'aide totale au Moyen-Orient, la moitié de l'aide apportée aux territoires palestiniens, près de 60 % de l'aide internationale à la Russie et aux républiques issues de l'URSS, 40 % de la reconstruction en Bosnie-Herzégovine. Ces chiffres, souvent méconnus, montrent que l'Union représente le plus grand pourvoyeur d'aide internationale. Cette situation devrait se confirmer avec l'élargissement.

La réalité de la présence européenne devra être mieux expliquée et valorisée, afin d'accroître les marges de manoeuvre de la politique étrangère commune.

Le renforcement des capacités de décision, et les efforts qui pourront être faits pour accroître la rapidité d'action, seront déterminants pour accroître l'impact des programmes d'assistance extérieure de l'Union.

L'efficacité des instruments communautaires dans le domaine extérieur est actuellement limitée par des procédures internes complexes et lentes. Une réflexion doit être menée sur la manière de dépasser ces contraintes lorsqu'une action rapide de l'Union est nécessaire. De plus, ici comme ailleurs, il conviendra de limiter dans la mesure du possible la dispersion des financements sur un nombre élevé d'actions de faible envergure. Il conviendra également d'encourager les États membres à mieux *coordonner les programmes communautaires avec leurs actions nationales*.

Il sera nécessaire, en ce qui concerne l'action financière extérieure de l'Union, de veiller à la synergie des instruments communautaires avec ceux des institutions comme la BERD ou le FMI, dans le cadre d'un partage équilibré du fardeau financier.

Compte tenu des perspectives de croissance économique, le maintien des *moyens financiers* en termes de pourcentage du PIB permettra d'assurer une forte présence de l'Europe à l'échelle mondiale.

V. UNE COMMISSION EFFICACE AU SERVICE DES EUROPEENS

Forte de son droit d'initiative, la Commission doit rester le moteur du dynamisme et du renouveau, y compris dans les nouveaux chantiers ouverts par le traité d'Amsterdam. Néanmoins, l'activité législative de l'Union sera moins intense que par le passé. La mise en oeuvre et le contrôle de l'application de la législation existante devront revêtir la plus haute priorité. Une plus large décentralisation rendra nécessaire un suivi plus étroit sur le terrain. D'une façon plus générale, la Commission jouera un rôle accru dans la promotion de la coopération, le lancement d'activités de partenariat et de réseau ainsi que d'une coordination efficace. Gérer un haut degré d'intégration

nécessitera une *réévaluation en profondeur des fonctions de direction et de gestion* de la Commission ainsi qu'une évolution de sa culture administrative.

Les contraintes budgétaires resteront fortes, ce qui aura inévitablement une influence sur les politiques de dépense ainsi que sur la gestion des ressources humaines et financières. Vu les fonds limités disponibles, il conviendra d'*identifier plus clairement les fonctions centrales* sur lesquelles la Commission devrait se concentrer. La pertinence des politiques, des structures et des procédures devrait être soumise à un examen critique lors d'une procédure de screening préalable aux décisions portant sur le financement de programmes et l'affectation de ressources à leur gestion. Il est impératif d'utiliser de façon plus efficace les ressources disponibles.

Dans ce contexte, la qualité des ressources humaines disponibles et la valorisation de celles-ci sont fondamentales. Il est primordial de préserver la Fonction publique européenne et ses critères de fonctionnement fondés sur la compétence, l'indépendance et la permanence. Pour autant, celle-ci doit être capable de s'adapter et se moderniser pour faire face aux défis toujours renouvelés de la construction européenne et d'un environnement en pleine mutation.

La Commission a déjà lancé un vaste programme de réforme de son administration dans le cadre des initiatives Gestion saine et efficace (SEM 2000) et Modernisation du personnel et de l'administration (MAP 2000). Cela supposera un réexamen de ses structures, la modernisation de la gestion et une rationalisation des procédures. *Décentralisation, rationalisation et simplification*, tels sont les mots clés de cette entreprise. Il faudra déterminer, pour chaque politique, le juste équilibre entre les fonctions centrales de conception et de contrôle, qui doivent être maintenues au sein de la Commission, et les fonctions d'exécution qui sont exercées plus efficacement à un niveau plus proche des utilisateurs finals.

Il faudrait veiller à la taille des programmes et des projets financés par la Communauté afin de s'assurer qu'ils apportent une véritable valeur ajoutée au niveau européen et que l'importance des ressources administratives mobilisées ne soit pas excessive. Les fonctions administratives peuvent parfois être exercées, sur la base d'un contrat, par des organes exécutifs faisant rapport à la Commission, par les administrations des Etats membre en collaboration avec la Commission ou même par des organisations non-gouvernementales ou d'autres organismes du secteur privé. Dans certains domaines, de nouvelles structures de gestion par réseaux impliquant à la fois les instances communautaires et nationales peuvent être indiquées. Dans tous les cas de figure, un cadre politique clair devra être mis en place.

En définitive, la Commission a besoin de la compétence et de la motivation de son personnel pour pouvoir répondre efficacement aux exigences du processus d'intégration. L'accent devrait donc être davantage mis sur la revalorisation des qualifications et des compétences afin de tirer pleinement parti des synergies créées par la réforme des structures et de renforcer la flexibilité en vue des nouveaux défis à venir.

Au fil des dernières années, la Commission a dû assumer un nombre croissant de tâches nouvelles, entraînant des réorganisations successives qui ont souvent dû être effectuées à la hâte et sans préparation adéquate. Alors qu'une nouvelle étape de l'unification européenne commence et que les contours de l'Europe du XXIème siècle se dessinent plus clairement, le moment est venu d'engager une réflexion de fond sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission dans le monde de l'après 2000. C'est dans ce sens que la Commission a pris position dans sa contribution récente à la CIG en annonçant un regroupement et une redéfinition des tâches, y compris celles des Vice-Présidents. Elle a également annoncé une restructuration correspondante des services. Le traité d'Amsterdam, en renforçant le statut et les pouvoirs du Président de la Commission, a introduit une réforme souhaitée par la Commission et qui permettra d'accroître l'efficacité et la visibilité du collège. Par ailleurs, dans une déclaration annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam, la CIG a pris note de l'intention de la Commission de préparer la réorganisation mentionnée ci-dessus en temps utile pour la Commission qui prendra ses fonctions en l'an 2000.

Encore faut-il que le Conseil fasse un effort correspondant, par exemple en réduisant le nombre de compositions du Conseil et en rendant au Conseil Affaires générales son vrai rôle de coordination générale.

DEUXIÈME PARTIE: LE DÉFI DE L'ÉLARGISSEMENT

La présente partie de la communication "Agenda 2000" sur le défi de l'élargissement constitue le "document d'ensemble" demandé à la Commission par le Conseil européen de Madrid. Il vise à la fois à expliquer la manière dont la Commission a examiné les différentes demandes d'adhésion, les principales questions que ces demandes soulèvent et le calendrier d'ouverture des négociations qui paraît le plus réaliste. Il tire les principales conclusions et recommandations des avis et présente les vues de la Commission sur le lancement du processus des négociations d'adhésion. Il traite également les questions horizontales liées à l'élargissement ainsi que celles concernant les modalités pratiques pour la phase initiale des négociations et le renforcement de l'ensemble de la stratégie pré-adhésion.

Ces conclusions et recommandations se fondent sur les critères définis lors du Conseil européen de Copenhague en juin 1993 qui a précisé que :

"l'adhésion requiert de la part du pays candidat :

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

I. ÉVALUATION SUR LA BASE DES CRITERES D'ADHESION

À la demande du Conseil, la Commission a établi des avis sur chaque demande d'adhésion. Son évaluation s'appuie sur de nombreuses sources d'information, prenant pour point de départ les réponses aux questionnaires adressés à chaque pays candidat en avril 1996. Des réunions bilatérales ont eu lieu avec chacun de ces pays, qui ont eu l'occasion, fin mai 1997, de fournir de plus amples informations au sujet de leurs préparatifs en vue de l'adhésion.

La Commission a également pris en considération les évaluations effectuées par les États membres, notamment en ce qui concerne les critères politiques pour l'adhésion définis par le Conseil européen de Copenhague. Elle a également mis à profit les rapports et résolutions du Parlement européen, ainsi que les travaux de diverses organisations internationales, organisations non gouvernementales et autres organismes.

La Commission a en outre examiné les progrès accomplis dans le cadre des accords bilatéraux, qui sont le principal élément dans les relations de l'Union avec les pays candidats. Les Accords européens (d'association), qui portent sur la coopération économique, le commerce et le dialogue politique, sont entrés en vigueur avec six des

pays candidats. Pour l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, les accords doivent être ratifiés par tous les États membres avant de pouvoir entrer en vigueur. Dans le cas de la Slovénie, le parlement slovène doit encore ratifier l'accord.

La tâche de la Commission était inédite parce que les critères de Copenhague sont définis au sens large en termes politiques et économiques et dépassent le cadre de l'acquis communautaire (par exemple, en évaluant la capacité administrative et juridique) et parce que l'acquis lui-même s'est considérablement étoffé depuis les derniers élargissements. L'acquis de l'Union comprend désormais la politique étrangère et de sécurité commune et la justice et les affaires intérieures, ainsi que les objectifs et la réalisation progressive de l'Union politique, économique et monétaire.

La Commission ne s'est pas contentée de décrire la situation de 1997 et les progrès réalisés par les candidats ces dernières années. Elle a également analysé les progrès escomptés à moyen terme en ce qui concerne les critères économiques et la capacité de ces pays à mettre en oeuvre l'acquis. En concevant cette évaluation de façon prospective, la Commission a tenu compte des orientations politiques et des programmes en cours dans les pays candidats en vue d'une mise en oeuvre progressive de l'acquis. La Commission a également anticipé le développement futur des politiques de l'Union, en particulier dans des domaines comme l'environnement, le marché unique et la société de l'information, où l'acquis évolue rapidement.

En ce qui concerne les critères politiques pour l'adhésion, la Commission considère qu'une évaluation ne peut être effectuée que sur la base des éléments de la situation actuelle qu'elle aura pu vérifier et confirmer. L'efficacité du fonctionnement de la démocratie est un aspect primordial pour l'examen de la demande d'adhésion d'un pays à l'Union. Le traité d'Amsterdam a intégré dans l'article F un principe constitutionnel en vertu duquel "l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit". En conséquence, la conférence intergouvernementale a décidé de modifier l'article O du Traité pour faire du respect de l'article F une condition explicite pour adhérer.

La Commission considère par conséquent que le respect, par le pays candidat, des conditions politiques fixées par le Conseil européen de Copenhague est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour l'ouverture des négociations d'adhésion.

1. CRITERES POLITIQUES

Le Conseil européen de Copenhague a indiqué que *"l'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection"*.

Afin de déterminer dans quelle mesure les candidats remplissent cette condition pour adhérer, la Commission est allée, dans chaque avis, au delà d'une description formelle des institutions politiques, et des rapports qui

existent entre elles, pour évaluer le fonctionnement effectif de la démocratie dans la pratique, sur la base d'une série de critères précis. Elle a étudié comment différents droits et libertés, comme la liberté d'expression, sont exercés en observant, par exemple, le rôle des partis politiques, des organisations non gouvernementales et des médias.

Démocratie et État de droit

Les pays souhaitant devenir membres de l'Union européenne ne sont pas censés simplement adhérer aux principes de la démocratie et de l'État de droit, mais ils doivent véritablement les mettre en pratique au quotidien.

Dans l'ensemble, les constitutions des pays candidats garantissent les libertés démocratiques, notamment le pluralisme politique, la liberté d'expression et la liberté de culte. Elles ont mis en place des institutions démocratiques et des pouvoirs judiciaires et constitutionnels indépendants, qui permettent aux différentes administrations publiques de fonctionner normalement; elles ont en outre organisé des élections libres et équitables, permettant l'alternance de différents partis politiques au pouvoir et, d'une manière générale, elles reconnaissent le rôle de l'opposition.

Certains pays candidats - au delà du jeu normal des élections - ne connaissent pas une stabilité des institutions permettant un fonctionnement régulier des pouvoirs publics et une consolidation de la démocratie. Les régimes de droit de tous les pays candidats ont des défauts auxquels il leur faut remédier. Il y a pénurie de juges qualifiés et leur indépendance n'est pas suffisamment garantie. Les forces de police sont mal rémunérées et nécessitent des améliorations en matière de formation et de discipline. L'autonomie des collectivités locales requiert également une base juridique plus solide dans plusieurs cas.

La *Roumanie* n'a pas connu de véritable alternance jusqu'aux élections de juin 1997. Le système politique est longtemps resté caractérisé par le maintien de pratiques héritées du régime communiste avec trop d'interférences gouvernementales sur les médias et la justice. Les changements consécutifs à l'élection d'un nouveau président et d'une nouvelle majorité gouvernementale ont considérablement modifié la situation du pays, qui a ainsi amélioré le fonctionnement et la stabilité de ses institutions. La réforme des services secrets, de la police et de la justice a été menée à bien très rapidement.

Les changements intervenus cette année en *Bulgarie* et les réformes annoncées par le gouvernement devraient permettre également à ce pays de réaliser des progrès décisifs sur le plan de la démocratie, de l'État de droit et de la stabilité de ses institutions.

En *Slovaquie* continue de persister un décalage entre les affirmations des textes constitutionnels et la pratique politique. La Commission craint que l'État de droit et la démocratie ne soient pas encore suffisamment enracinés. Il

faudrait pour cela que l'opposition ait davantage voix au chapitre, que les institutions publiques fonctionnent convenablement et que leurs rôles respectifs dans l'ordre constitutionnel soient respectés. On ne peut considérer qu'une démocratie est stable si les divers droits et devoirs d'institutions comme la présidence, la cour constitutionnelle ou la commission centrale de référendum peuvent être contestés par le gouvernement lui-même et si le rôle légitime de l'opposition au sein des commissions parlementaires n'est pas reconnu.

L'échec du référendum de mai 1997 sur l'adhésion à l'OTAN et sur l'élection directe du président, les tentatives infructueuses du gouvernement de réformer le code pénal en vue de restreindre la liberté d'expression, les efforts visant à bloquer une enquête sur les activités des services secrets et diverses formes de pression exercées par le gouvernement sur des fonctionnaires et des organismes culturels sont symptomatiques de l'instabilité des institutions du pays.

Droits de l'homme

Le respect des droits fondamentaux est en principe garanti dans la plupart des pays candidats. Tous ont adhéré à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe et au protocole autorisant les citoyens à saisir la Cour européenne des Droits de l'Homme.

La Roumanie a hérité du régime communiste un système qui a fait placer dans des institutions publiques de nombreux mineurs dans des conditions violant les conventions sur les droits des enfants. Plus de cent mille orphelins sont concernés. Cependant, les anciennes dispositions législatives remontant à 1972 ont été abrogées et la base nécessaire aux réformes, fondée sur l'aide directe aux familles, a été mise en place.

La liberté d'expression et d'association est garantie dans tous les pays candidats, mais l'indépendance de la radio et de la télévision doit être renforcée dans certains cas.

Respect des minorités

Nombre de pays candidats ont des populations minoritaires, dont l'intégration satisfaisante dans la société est une condition de la stabilité démocratique. Les minorités représentent 44 % de la population en Lettonie (où vivent 34 % de Russes), 38 % en Estonie (30 % de Russes), 20 % en Lituanie (9 % de Russes, 7 % de Polonais), 18 % en Slovaquie (11 % de Hongrois, 5 % de Tsiganes), 14 % en Bulgarie (9 % de Turcs, 5 % de Tsiganes) et 13 % en Roumanie (8 % de Hongrois, 4 % de Tsiganes).

Un certain nombre de textes régissant la protection des minorités nationales ont été adoptés par le Conseil de l'Europe, notamment la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la recommandation 1201 adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1993. Cette

recommandation, bien que n'étant pas contraignante, plaide en faveur de la reconnaissance des droits collectifs, tandis que la Convention-cadre sauvegarde les droits individuels des personnes appartenant à des minorités. La Bulgarie n'a pas encore signé cette Convention-cadre; la République tchèque, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Slovénie comptent parmi les pays qui ne l'ont pas encore ratifiée.

En Roumanie, la minorité hongroise est représentée au Parlement par 25 députés et 11 sénateurs et au gouvernement par deux ministres. Cette minorité est également représentée dans les collectivités locales et jouit du droit à l'enseignement en hongrois dans les écoles primaires et secondaires et du droit de s'exprimer en hongrois dans ses rapports avec l'administration et la justice.

En Slovaquie, cependant, où de tels droits sont en principe reconnus, la minorité hongroise connaît un certain nombre de problèmes dans l'exercice de ses droits. A la suite de l'adoption de la loi sur la langue nationale et en l'absence de législation sur l'usage des langues minoritaires, l'exercice de plusieurs des droits de la minorité hongroise a été remis en question. Certaines évolutions récentes, comme la réduction de subventions culturelles et des changements dans les subdivisions administratives du pays, sont sources de préoccupation.

Les non-citoyens représentent 28 % de la population en Lettonie et 25 % en Estonie. Rien n'indique que ces minorités font l'objet d'une discrimination, à part les problèmes d'accès à certaines professions en Lettonie. Cependant, dans ces deux pays, la naturalisation des non-citoyens se fait à un rythme lent, qui devrait s'accélérer afin de garantir l'intégration des minorités de non-citoyens dans la société.

Si l'on excepte la situation de la minorité tzigane, qui est préoccupante dans un certain nombre de pays candidats, l'intégration des minorités à la société est en général satisfaisante.

Les problèmes des minorités, s'ils ne sont pas résolus, pourraient nuire à la stabilité démocratique ou entraîner des litiges avec les pays voisins. Il est par conséquent, dans l'intérêt de l'Union et des pays candidats que des progrès satisfaisants en matière d'intégration des minorités soient réalisés avant le terme du processus d'adhésion, en mettant à profit toutes les occasions qui se présentent dans ce contexte.

Conclusion

Même si des progrès restent à faire dans plusieurs pays candidats pour l'exercice effectif de la démocratie et la protection des minorités, un seul État candidat - la Slovaquie - ne remplit pas les conditions politiques fixées par le Conseil européen de Copenhague.

2. CRITERES ECONOMIQUES

Le Conseil européen de Copenhague a indiqué que, dans le domaine économique, l'adhésion nécessitait *"l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union"*.

Les pays candidats ont accompli des progrès considérables dans la transition vers une économie de marché, y compris en matière de privatisation et de libéralisation, bien que leurs situations économiques varient considérablement. Dans tous ces pays, la dissolution du CAEM, l'ancien bloc commercial communiste, et le début des réformes du marché ont entraîné un choc initial important. Pour certains, cependant, cela a encore été aggravé par le sérieux déséquilibre auquel ils ont dû faire face dès le commencement du processus, tandis que d'autres ont hérité comparativement de conditions plus stables et de niveaux de vie plus élevés. De plus, la moitié des pays candidats ont dû créer les institutions d'un nouvel État, tout en remaniant en profondeur leur système économique.

D'un pays à l'autre, la réforme a suivi un cours différent. Dans certains d'entre eux, la réforme a profité d'un appui plus large et la politique menée s'est révélée relativement constante, même lorsque les gouvernements ont changé. Bien que presque tous les candidats aient très nettement progressé ces dernières années, présentant souvent des taux de croissance élevés, plusieurs pays se trouvent toujours dans des conditions économiques délicates. Certains revirements ont également eu lieu en ce qui concerne l'introduction de contrôles administratifs, par exemple sur les prix ou les importations.

En moyenne, le PIB par habitant des pays candidats ne dépasse pas le tiers de celui de l'Union. Certains pays candidats, et pas toujours ceux qui présentent le plus faible revenu par habitant, ont enregistré une croissance annuelle du PIB de 5 à 7% ces dernières années, tandis que d'autres ont pris du retard, pour diverses raisons. Certains ont atteint un degré élevé de stabilité des prix et ont presque équilibré leur budget, tandis que d'autres sont confrontés à des déficits commerciaux importants et/ou en hausse, résultant de l'importation de biens d'équipement et de biens de consommation. De manière générale, les réformes structurelles nécessiteront encore de grands efforts, notamment en ce qui concerne les systèmes bancaires et financiers ainsi que la sécurité sociale. La plupart des candidats doivent encore restructurer les grandes entreprises d'État qui dominent les économies locales et sont très difficiles à réformer, tant pour des raisons sociales qu'économiques.

Aucun des pays candidats ne remplit aujourd'hui entièrement les deux conditions économiques fixées lors du Conseil de Copenhague, mais certains devraient pouvoir y satisfaire dans quelques années.

L'existence d'une économie de marché viable

Le premier critère économique identifié par le Conseil européen de Copenhague est l'existence d'une économie de marché viable.

Cela exige de remplir les conditions suivantes, qui sont analysées dans chaque avis :

- l'équilibre entre la demande et l'offre naît du libre jeu des forces du marché; les prix, ainsi que les échanges, sont libérés;
- il n'existe aucune barrière importante à l'entrée sur le marché (création de nouvelles entreprises) et à la sortie du marché (faillites);
- le système juridique, y compris la réglementation relative aux droits de propriété, est en place; les lois et les contrats peuvent être appliqués;
- la stabilité macroéconomique est atteinte, ce qui signifie une stabilisation des prix appropriée et une configuration durable des finances publiques et du solde extérieur;
- un large consensus existe quant aux fondements de la politique économique;
- le secteur financier est suffisamment développé pour orienter l'épargne vers les investissements productifs.

Les avis évaluent chaque pays candidat à la lumière de ces conditions. La Commission constate que cinq d'entre eux (République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne et Slovaquie) peuvent être considérés comme des économies de marché viables, même si dans le cas de tous ces pays, certains éléments importants, tels que les marchés de capitaux, doivent encore mûrir et se développer. Un sixième candidat (Slovaquie) est très proche en ce qui concerne la législation et les caractéristiques du système, mais manque de transparence dans la mise en oeuvre.

Les autres pays candidats ont fait des progrès substantiels, en particulier ces derniers temps, et devraient pouvoir remplir ce premier critère économique dès le début du siècle prochain. Pour ces pays, le défi principal consiste maintenant à renforcer la mise en oeuvre de leurs réformes juridiques et institutionnelles et, dans certains cas, à écarter le risque d'une nouvelle instabilité macroéconomique.

La capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union

Le second critère économique est la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, ce qui supposera un minimum de compétitivité dans les principaux secteurs économiques des pays candidats.

L'évaluation nécessaire est ici plus difficile que pour le premier critère. En effet, il convient, d'une part, d'avoir une vue d'ensemble, en tenant compte

d'un très grand nombre de facteurs et, d'autre part, d'anticiper sur l'évolution future. L'une des questions fondamentales est de savoir si les entreprises sont capables de s'adapter et si leur environnement permettra de nouvelles adaptations. Les facteurs à prendre en considération sont les suivants:

- l'existence d'une économie de marché viable, présentant un degré de stabilité macroéconomique suffisant pour que les agents économiques puissent prendre des décisions dans un environnement stable et prévisible;
- un volume suffisant, à un coût approprié, de ressources humaines et matérielles, y compris les infrastructures (approvisionnement énergétique, télécommunications, transports, etc), l'enseignement, la recherche et les perspectives d'évolution;
- la mesure dans laquelle l'action des pouvoirs publics et la législation influent sur la compétitivité à travers la politique commerciale, la politique de concurrence, les aides publiques, le soutien aux PME, etc.;
- le degré et le rythme d'intégration commerciale à l'Union atteints par le pays considéré avant l'élargissement. Cela concerne à la fois le volume et la nature des biens déjà échangés avec les États membres;
- la proportion de petites entreprises, notamment parce qu'elles tendent à tirer plus largement profit d'un meilleur accès au marché, et également parce que la prépondérance des grandes entreprises pourrait être le signe d'une plus grande réticence à opérer les ajustements nécessaires.

De l'analyse réalisée par les services de la Commission dans les avis se dégage le tableau d'ensemble suivant:

- l'intégration commerciale dans la plupart des pays et l'investissement direct étranger (IDE) dans certains d'entre eux ont considérablement progressé. Toutefois, dans certains pays, on observe, pour des raisons essentiellement macroéconomiques, une inversion de la tendance initiale à la libéralisation des échanges;
- le fonctionnement des marchés des capitaux et l'application des règles de concurrence s'améliorent dans tous les pays mais, d'une manière générale, sont encore loin d'être satisfaisants;
- l'état des infrastructures reste médiocre;
- les salaires sont encore très en deçà des niveaux atteints dans l'Union;
- le processus de privatisation, qui a progressé à des rythmes différents, n'est pas encore achevé.

Une difficulté majeure de l'évaluation des pays candidats en fonction du deuxième critère est la nature prospective de celui-ci. Bien que tous les pays se soient très largement ouverts au commerce extérieur, l'entrée dans le marché intérieur (qui implique l'adoption de règles harmonisées en matière de TVA, de marchés publics, d'opérations bancaires, d'assurances, etc.) leur imposera de s'engager beaucoup plus loin encore sur la voie de l'intégration. Ils devront notamment pouvoir fabriquer des produits conformes aux exigences techniques européennes, ce qui sera facilité par la reprise de l'acquis, la mise en place et le bon fonctionnement des structures institutionnelles nécessaires et

une activité adéquate dans le domaine de la normalisation. Il est donc encore difficile de prévoir quelles seront leurs performances au regard de ce critère. Entre-temps, les progrès qu'ils accompliront dans la mise en oeuvre des mesures du Livre blanc de 1995 sur le marché intérieur constitueront à la fois une méthode essentielle de préparation et une bonne indication du degré de préparation des pays candidats.

Afin de soutenir les efforts déployés par les pays candidats au niveau national, le programme Phare et les IFI devront continuer à fournir une aide extérieure importante. Après l'adhésion, les Fonds structurels assumeront le rôle principal à cet égard.

Tout en gardant à l'esprit les difficultés inhérentes à une telle évaluation, la Commission constate que deux pays (Hongrie et Pologne) devraient répondre au second critère à moyen terme, pour autant qu'ils maintiennent le cap actuel. Trois autres (République tchèque, Slovaquie et Slovénie) devraient se trouver dans la même situation, à condition d'intensifier leurs efforts et d'éviter les revirements de politiques. Parce que l'Estonie a modernisé son économie et l'a libéralisée de manière radicale, elle est très proche de ce dernier groupe, mais l'importance du déficit de sa balance commerciale est une source d'inquiétude. La Lettonie, la Lituanie et la Roumanie ont fait récemment de grands progrès, mais devront veiller à consolider davantage leurs efforts. La Bulgarie cherche à se défaire de l'héritage difficile qui lui a été transmis; elle a accompli très récemment des progrès considérables et pourrait atteindre le niveau des autres pays candidats au cours de la prochaine décennie.

Conclusion

Si l'on considère ensemble les deux critères, ce sont donc la Hongrie et la Pologne qui sont les mieux placées pour les remplir, la République tchèque et la Slovénie ne se situant pas loin derrière. L'Estonie satisfait au premier critère, mais il lui reste encore des progrès à accomplir pour pouvoir remplir le second critère, à savoir la capacité de faire face à la pression concurrentielle. La Slovaquie satisfait à ce second critère, mais on ne peut pas encore vraiment considérer son économie comme une économie de marché viable.

3. AUTRES OBLIGATIONS LIEES A L'ADHESION

Le Conseil européen de Copenhague a conclu que l'adhésion présupposait *"la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire."*

Les objectifs de l'Union politique, économique et monétaire

En posant leur candidature à l'adhésion, les pays d'Europe centrale et orientale ont accepté les objectifs du traité sur l'Union européenne, y compris l'Union politique, économique et monétaire.

En ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune, les pays candidats ont démontré, à la fois dans le cadre du dialogue politique et par des mesures concrètes, leur volonté de contribuer à une action efficace de l'Union. Dans ses avis, la Commission estime qu'ils pourraient satisfaire dans ce domaine aux obligations liées à l'adhésion.

En ce qui concerne l'objectif de l'Union économique et monétaire, il est peu probable que les pays candidats seront en mesure de participer à l'euro immédiatement après leur adhésion. Il convient en effet qu'ils progressent encore sur la voie des réformes structurelles pour être à même de maintenir un niveau suffisant de stabilité macroéconomique à long terme. Les nouveaux Etats membres seront toutefois tenus d'adopter l'acquis de la deuxième phase de l'UEM, ce qui implique de garantir l'indépendance de la banque centrale, de veiller à la coordination des politiques économiques (programmes nationaux de convergence, surveillance multilatérale, procédure concernant les déficits excessifs, etc.) et d'adhérer aux dispositions pertinentes du Pacte de stabilité et de croissance. Les nouveaux Etats membres renonceront à tout financement direct des déficits du secteur public par la banque centrale ainsi qu'à l'accès privilégié des pouvoirs publics aux institutions financières. Ils devront avoir mené à bien la libération des mouvements de capitaux. Il leur faudra aussi participer au mécanisme de change et éviter les variations excessives des taux de change.

Reprise de l'acquis

La reprise et la mise en oeuvre de l'acquis lors de l'adhésion représentent un défi difficile à relever par les pays candidats et des efforts supplémentaires considérables sont nécessaires. Il s'agit d'une tâche bien plus vaste que lors des élargissements précédents. Lors du dernier élargissement, les nouveaux Etats membres, participant à l'EEE et présentant des économies fortement développées, avaient déjà intégré de grandes parties de l'acquis. Ce n'est pas le cas des candidats actuels. De plus la législation communautaire s'est considérablement étoffée. Certaines politiques, qui étaient peu développées à l'époque, consistent aujourd'hui en un ensemble impressionnant de principes et d'obligations. De nouvelles obligations ont surgi en relation avec le marché unique, la PESC, l'UEM ainsi que la justice et les affaires intérieures.

Comme dans le cas des élargissements précédents, le Conseil européen a exclu toute idée de reprise partielle de l'acquis. Les observations formulées par la Commission sur cette question dans le contexte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal restent d'actualité pour le prochain élargissement: "Une reprise partielle de l'acquis sans régler le problème de fond dont la solution ne serait que repoussée, pourrait créer de nouvelles difficultés encore plus considérables. Si l'une ou l'autre partie obtenait une telle exception, il est évident que cela ne se ferait pas sans compensation. Peu à peu s'engagerait un processus qui, allant au delà du principe que les problèmes d'intégration peuvent être progressivement résolus par la mise en place de mesures

transitoires, diluerait considérablement l'acquis dans son ensemble. A cela s'ajouterait le problème de la capacité de décision des institutions sur des politiques qui ne seraient plus communes”.

La capacité à assumer les obligations de l'adhésion, qui comprennent tout l'éventail des politiques et des mesures constituant l'acquis de l'Union, peut s'apprécier, dans une certaine mesure, d'après la manière dont les pays candidats mettent en oeuvre leurs engagements actuels.

Premièrement, la manière dont ils s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord européen, ou d'autres accords contractuels conclus avec l'Union, par exemple en ce qui concerne la politique commerciale et le rapprochement des législations, fournit une bonne indication de leur capacité à mettre l'acquis en oeuvre. Dans la plupart des cas, cependant, les Accords ne définissent pas d'objectifs précis, mais stipulent seulement que les pays doivent s'efforcer de garantir que leur législation devient progressivement compatible avec celle de l'Union. Ces textes contiennent néanmoins des dispositions précises en ce qui concerne les aides d'État et la concurrence.

Deuxièmement, le Livre blanc de 1995 sur le marché unique a indiqué les éléments clés de l'acquis à adopter dans chaque secteur. Aucun des pays candidats ne s'est cependant révélé capable jusqu'ici de transposer une proportion importante de la législation communautaire relative au marché unique dans sa législation nationale et des efforts très importants seront nécessaires à cet égard avant l'adhésion. Ces efforts seront soumis à un calendrier précis, doublé d'une procédure de suivi de leur mise en oeuvre.

Troisièmement, il convient de mentionner l'acquis communautaire dans les domaines non couverts ou couverts seulement partiellement par le Livre blanc, qui concernent de nombreux autres secteurs importants de l'activité de l'Union, tels que l'agriculture, l'environnement, l'énergie, le transport et la politique sociale.

L'adoption progressive de l'acquis dans ces différents domaines, selon ce schéma qui compte trois niveaux, est une tâche que les pays candidats doivent, dans toute la mesure du possible, mener à bien avant l'adhésion. Leurs progrès en cette matière ont été jusqu'ici inégaux, si l'on tient compte des tendances qu'ont permis de dégager les indicateurs suivants, pris en considération par la Commission dans chacun de ses avis :

- a) les obligations contractées dans le cadre des Accords européens, en particulier celles portant sur le droit d'établissement, le traitement national, la libre circulation des biens, la propriété intellectuelle et les marchés publics;
- b) les progrès dans la transposition des mesures énumérées dans le Livre blanc, en particulier les directives clés du marché unique dans des secteurs comme la fiscalité, les marchés publics et les activités bancaires;

c) la transposition et la mise en oeuvre progressives d'autres parties de l'acquis. Dans ce domaine, la situation varie considérablement d'un pays candidat à l'autre. Dans la majorité de ces pays, des adaptations importantes nécessitant de gros efforts seront nécessaires dans les secteurs de l'environnement, de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie, des télécommunications, des transports, des affaires sociales, de l'administration douanière et au niveau de la justice et des affaires intérieures. Les appréciations portant sur ce domaine seront donc plus prospectives que dans les autres domaines.

Sur cette base, et en passant en revue les pays candidats dans l'ordre chronologique du dépôt de leurs candidatures à l'adhésion, il ressort ce qui suit:

- la Hongrie accomplit des progrès satisfaisants en ce qui concerne chacun des trois principaux critères, ce qui laisse penser qu'elle sera en mesure de reprendre l'essentiel de l'acquis à moyen terme; des progrès plus nets sont toutefois souhaitables au niveau de l'environnement, du contrôle douanier et de l'énergie;
- la Pologne, en dépit de sa stratégie très complète, a rencontré des problèmes en ce qui concerne a) (différends commerciaux), mais ses performances relatives à b) sont satisfaisantes. Au niveau de c), si les efforts actuels sont maintenus ou intensifiés dans les secteurs où les progrès se font attendre (comme l'agriculture, l'environnement et les transports), la Pologne devrait être en mesure de reprendre l'essentiel de l'acquis à moyen terme;
- la Roumanie, en dépit des efforts qu'elle a déployés pour a), n'a pas encore mis en oeuvre les parties clés de b) et c) et ne devrait pas être en mesure de satisfaire aux obligations de l'acquis à moyen terme;
- la Slovaquie est bien avancée en ce qui concerne b) et c), mais certains problèmes subsistent pour a). Si elle intensifie de manière sensible les efforts qu'elle consent actuellement, la Slovaquie devrait être en mesure de reprendre l'essentiel de l'acquis à moyen terme, même si des efforts supplémentaires sont requis dans certains secteurs, en particulier l'environnement;
- la Lettonie a anticipé des obligations importantes imposées par les Accords européens, mais des efforts très considérables sont nécessaires au niveau de b) et c) si elle veut être en mesure de reprendre l'essentiel de l'acquis à moyen terme;
- l'Estonie a anticipé des obligations importantes imposées par les Accords européens, mais des efforts considérables sont nécessaires pour b) et c) si elle veut être en mesure de reprendre l'essentiel de l'acquis à moyen terme;
- la Lituanie a anticipé des obligations importantes imposées par les Accords européens, mais des efforts très considérables sont nécessaires

- pour b) et c) si elle veut être en mesure de reprendre l'essentiel de l'acquis à moyen terme;
- la Bulgarie a réalisé des progrès satisfaisants sur a), mais pas en ce qui concerne b) et c): elle ne sera donc pas en mesure de satisfaire aux obligations de l'acquis à moyen terme;
 - la République tchèque a rencontré des problèmes en ce qui concerne a), mais accomplit des progrès satisfaisants pour b); en ce qui concerne c), les efforts actuels doivent être poursuivis. Si cela est fait, la République tchèque devrait être en mesure de reprendre l'essentiel de l'acquis à moyen terme. Des efforts particuliers devront être consentis dans des secteurs comme l'agriculture, l'environnement et l'énergie;
 - la Slovaquie, à la suite des retards survenus dans la signature et la ratification des Accords européens, a pris un retard considérable en ce qui concerne a). De plus, b) et c) sont peu satisfaisants et aucun programme national n'a été élaboré pour la mise en oeuvre de l'acquis. La Slovaquie devra consentir des efforts considérables pour reprendre l'acquis, y compris au niveau du marché unique (fiscalité indirecte).

Capacité administrative et judiciaire à appliquer l'acquis

Le potentiel administratif et judiciaire des pays candidats revêt une importance cruciale pour la reprise, la mise en oeuvre et le respect de l'acquis ainsi que pour l'utilisation efficace de l'aide financière, en particulier celle qui sera fournie par les Fonds structurels. Il est essentiel que la législation de l'Union soit transposée dans le droit interne. Mais cela n'est pas suffisant pour en assurer une application adéquate. Il est également important que les administrations des pays candidats soient modernisées de façon à ce qu'elles puissent mettre en oeuvre et faire respecter l'acquis. Cela exigera souvent de nouvelles structures administratives ainsi que des administrateurs formés et rémunérés de manière appropriée. Le système judiciaire des pays candidats doit être à même de garantir le respect des lois. A cette fin, il convient de prévoir le recyclage et, dans certains cas, le remplacement des juges, en vue d'assurer une action efficace des tribunaux dans les affaires portant sur le droit communautaire. Il est important que les juridictions de ces pays puissent dès l'adhésion appliquer les principes du droit communautaire tel que la primauté sur le droit national ou l'effet direct de certains textes. En outre, il est également essentiel que ces juridictions disposent d'un nombre suffisant de magistrats formés au droit communautaire pour faire usage du recours préjudiciel de l'article 177 en vue d'une coopération efficace avec la Cour de justice des Communautés européennes.

Cependant, dans de nombreux cas, on constate encore l'absence des structures nécessaires à l'application de nouveaux règlements, par exemple en ce qui concerne les inspections environnementales et techniques, le contrôle bancaire, les comptes publics et les statistiques. Il existe également des problèmes très

vastes de corruption auxquels la plupart des gouvernements des pays candidats ont commencé à s'attaquer.

Chaque avis présente les administrations nationales, ainsi que les organismes de surveillance, et le nombre d'agents qui seront chargés de mettre l'acquis en oeuvre. La situation générale donne lieu à de très grandes inquiétudes. Les actions entreprises commencent à porter leurs fruits en Hongrie, en Pologne, en Estonie, en Lituanie et dans la République tchèque.

Chacun des pays candidats devrait être invité à présenter un calendrier pour le renforcement des institutions, de l'administration et du système judiciaire qui seront responsables de la mise en oeuvre de l'acquis, dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, avec l'aide du programme Phare. La formation dans ce but est l'une des deux priorités de Phare. 30% des ressources de Phare pourraient servir à financer des échanges et le détachement à long terme d'experts des États membres auprès des pays candidats dans le cadre d'un jumelage des programmes. Cet effort de formation de spécialistes de l'application de l'acquis communautaire doit s'accompagner de mesures garantissant le maintien durant plusieurs années au sein du service public du personnel ainsi formé.

Conclusion

Il ressort des grandes tendances observées dans les pays candidats que, si les efforts actuels sont poursuivis, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque devraient être en mesure, à moyen terme, de reprendre l'essentiel de l'acquis communautaire et de mettre en place les structures administratives nécessaires pour l'appliquer, alors que la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie n'auraient cette capacité qu'au prix d'un renforcement considérable et durable de leurs efforts

II. PRINCIPALES QUESTIONS DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉLARGISSEMENT (ÉTUDE D'IMPACT)

Le Conseil européen d'Essen a invité la Commission à réaliser "une analyse approfondie des effets de l'élargissement dans le cadre des politiques actuelles de l'Union et de leur évolution". La Commission a élaboré un rapport intermédiaire pour le Conseil européen de Madrid, dans lequel elle attirait l'attention sur les avantages de l'élargissement pour la paix et la sécurité, ainsi que pour la croissance économique et le développement dans l'ensemble de l'Europe. Ce rapport identifiait un certain nombre de domaines dans lesquels l'élargissement aurait un impact marqué sur les politiques de l'Union. En réponse à la demande du Conseil européen, la présente analyse a été réalisée plus en profondeur, en accordant une attention particulière à la politique agricole commune et aux politiques structurelles.

Les résultats de la présente étude (voir volume II du document COM(97) 2000 confirment qu'un élargissement portant le nombre d'États membres de l'Union européenne à 25 et sa population à 475 millions d'habitants comportera des avantages politiques et économiques considérables et développera les politiques de l'Union si certaines conditions sont remplies.

L'élargissement accentuera l'hétérogénéité de l'Union, ce qui entraînera certains problèmes d'ajustement sectoriel et régional. Faute de préparatifs suffisants, ces problèmes pourraient restreindre les effets bénéfiques de l'élargissement et entraver le développement ultérieur de l'acquis.

Il est crucial de tirer pleinement parti de la période de pré-adhésion pour s'assurer que les pays candidats prennent les dispositions nécessaires pour préparer l'adhésion. Ces préparatifs supposent des investissements substantiels dans des domaines tels que l'environnement, les transports, l'énergie, la restructuration industrielle, l'infrastructure agricole et la société rurale. Les fonds nécessaires devront venir de sources publiques et privées dans les pays candidats eux-mêmes, de l'Union européenne et d'autres investisseurs étrangers. Dans les pays candidats, les normes sociales sont généralement peu élevées, en particulier en matière de santé publique, d'indemnisation du chômage, de santé et de sécurité sur le lieu de travail. Une adaptation trop lente de ces normes risquerait de compromettre le caractère unitaire de l'acquis et de fausser le fonctionnement du marché unique. Il sera donc indispensable, dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion renforcée, de soutenir ce processus d'adaptation.

1. AGRICULTURE

Dans la plupart des pays candidats, il existe actuellement des écarts de prix importants (les prix pratiqués étant inférieurs à ceux de l'Union européenne) pour les principaux produits agricoles. Dans le secteur de la production végétale, ces écarts varient d'environ 10-30% pour les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux à 40-50% pour la betterave sucrière (bien que l'écart de prix soit généralement un peu plus faible pour le sucre); dans le secteur de l'élevage, ils vont de 30-40% pour le lait et les produits laitiers à 35-45% pour la viande bovine. Pour les viandes d'animaux nourris aux céréales (viande porcine et volaille), les écarts de prix sont relativement restreints. Pour certains fruits et légumes, il y a des écarts de prix considérables (jusqu'à 80% dans le cas des tomates, par exemple). D'ici le milieu de la prochaine période couverte par les perspectives financières, on peut s'attendre, dans ces pays, à de nouvelles augmentations des prix à la production, qui réduiront quelque peu mais ne combleront pas les écarts de prix.

D'ici là, les écarts pourront avoir largement disparu pour les céréales et la viande bovine si les réformes envisagées sont réalisées. Pour le sucre et les produits laitiers et pour certains fruits et légumes, on peut s'attendre à ce que des écarts de prix de l'ordre de 20% à 30% ou plus subsistent à moyen terme.

Pour les industries sucrière et laitière de ces pays, l'alignement des prix du jour au lendemain (c'est-à-dire la pleine intégration à la PAC dès le premier jour) impliquerait une forte hausse du prix des matières premières, au moment même où ces industries seraient exposées de plein fouet à la concurrence du marché unique. L'introduction de quotas neutraliserait la tendance à accroître la production de betteraves sucrières et de lait induite par la hausse des prix à la production. La demande intérieure pourrait en subir le contre-coup, ce qui entraînerait une augmentation des excédents de sucre et de produits laitiers dans ces pays. Pour certains fruits et légumes, l'intégration immédiate à la PAC provoquerait des déséquilibres sur les marchés.

Vu la taille moyenne relativement élevée des exploitations, en particulier dans le secteur des cultures arables, le secteur primaire des pays candidats pourrait intégrer sans trop de difficultés le marché et la politique des prix de la PAC. Dans le secteur de l'élevage, cette intégration prendra plus de temps, étant donné les investissements en capital, les restructurations et la réorganisation de la gestion qui doivent encore être opérés. Dans certains des pays candidats, les structures agricoles sont plus faibles en raison de la taille moyenne beaucoup plus restreinte des exploitations.

Dans les secteurs en aval, y compris le premier stade de la transformation, de gros efforts de restructuration et de modernisation restent nécessaires dans tous les pays, bien que ceux dont l'industrie alimentaire a bénéficié d'investissements étrangers relativement substantiels soient apparemment mieux placés. Il faut s'attendre à ce que l'industrie alimentaire des pays d'Europe centrale et orientale éprouve des difficultés d'ajustement considérables au moment de son intégration dans le marché unique, en particulier dans les secteurs qui subiront des hausses des prix des produits de base et dans les pays où le secteur primaire est faible.

La faiblesse de leur agriculture et de leur secteur agro-alimentaire ainsi que les écarts de prix prévisibles conduisent pour la plupart des pays candidats à envisager une période de transition dont la durée pourrait varier selon les pays. Une telle période de transition permettrait d'amortir, dans la mesure nécessaire, le choc de l'alignement des prix et éviterait d'exposer l'industrie de transformation des pays candidats à une concurrence trop brutale. En toute hypothèse, il n'y aurait pas lieu de prévoir durant cette période des aides directes au revenu telles qu'elles résultent de la réforme de la PAC de 1992. A l'inverse, ces pays devraient pouvoir bénéficier d'aides au développement de leur structure agricole et de transformation afin de les préparer progressivement à une pleine intégration dans le marché commun agricole.

2. POLITIQUE DE COHESION

La volonté de poursuivre l'effort de cohésion économique et sociale qui se dégage de la première partie de la présente communication implique que dès leur adhésion, les nouveaux États membres bénéficieront progressivement - et

en fonction de leur capacité d'absorption - du cofinancement au titre des politiques structurelles de l'Union. Vers la fin de la prochaine période de programmation financière (2000-2006), il n'est donc pas exclu que les transferts financiers au titre de ces politiques soient comparables à ceux effectués en faveur des États membres de l'Union qui accusent un retard de développement.

Il est primordial de familiariser les pays candidats avec les principes et les procédures des politiques structurelles de l'Union pour les préparer avant l'adhésion à l'introduction progressive de ces politiques. À cet effet - et dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion renforcée - les pays candidats devraient bénéficier de l'aide pré-adhésion.

Il convient également de souligner que le niveau élevé de cofinancement par le Fonds de cohésion (85%) devrait permettre, dès les premiers temps de l'adhésion et compte tenu de l'existence d'un programme de convergence, le financement de projets importants dans des secteurs tels que l'environnement et les réseaux transeuropéens, qui sont d'une importance cruciale pour l'intégration dans l'Union.

3. MISE EN OEUVRE DU MARCHÉ UNIQUE

Il est extrêmement important pour les nouveaux États membres, du fait de son potentiel en matière de croissance et d'emploi, que le marché unique soit pleinement opérationnel. D'où l'importance de mettre en oeuvre, sans attendre l'adhésion, l'intégralité des mesures du Livre blanc sur le marché intérieur. Ce n'est qu'à cette condition que l'existence d'un grand marché sans contrôles aux frontières peut être véritablement envisagée.

D'éventuelles difficultés liées aux échanges agricoles ou à la libre circulation des travailleurs et des personnes en général ne devraient pas empêcher les pays candidats d'appliquer en totalité les mesures du Livre blanc concernant la suppression des contrôles aux frontières.

4. MISE EN OEUVRE DES NORMES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'environnement est un défi majeur pour l'élargissement: si l'adoption des règles et normes de l'Union en matière d'environnement est essentielle, on ne peut, eu égard aux problèmes environnementaux auxquels les pays candidats sont actuellement confrontés et à l'ampleur des investissements nécessaires, attendre d'aucun d'entre eux qu'il soit en mesure de se conformer pleinement à l'acquis dans un avenir proche.

Les problèmes sont beaucoup plus graves que ceux qui se posent dans les États membres actuels. La persistance d'un écart entre les niveaux de protection de l'environnement dans les anciens et les nouveaux États membres fausserait le fonctionnement du marché intérieur et pourrait conduire à une réaction protectionniste. Cette situation affecterait la capacité de l'Union à mettre en oeuvre sa politique de l'environnement.

Il n'en reste pas moins que l'application effective des normes environnementales de l'Union nécessiterait, outre d'importants efforts sur le plan législatif et administratif, des investissements massifs dans les dix pays candidats. Il paraît exclu que les budgets nationaux puissent supporter de tels investissements, même à long terme. L'Union ne sera pas en mesure de couvrir le déficit de financement qui en résultera d'ici l'élargissement. Consentir les investissements nécessaires à l'adoption de l'acquis figure cependant parmi les priorités de la stratégie de pré-adhésion renforcée et elle est à la base de la réorientation du programme PHARE.

Cette impasse apparente peut être traitée selon une double approche:

- dans le cadre d'un partenariat avec l'Union, les pays candidats définiraient et commenceraient à mettre en oeuvre avant l'adhésion des stratégies nationales réalistes et à long terme garantissant un alignement graduel réel, en ce qui concerne en particulier la lutte contre la pollution de l'eau et de l'air. Ces stratégies définiraient des domaines d'action prioritaires et des objectifs clés à atteindre au plus tard à la date d'adhésion et fixeraient, en outre, des calendriers pour l'achèvement ultérieur de la mise en conformité. Les obligations découlant de ces stratégies devraient être incorporées dans les traités d'adhésion. Tous les nouveaux investissements devraient être conformes à l'acquis;
- pour assurer la mise en oeuvre de ces stratégies, il sera nécessaire de mobiliser des ressources financières nationales et étrangères substantielles, provenant en particulier du secteur privé. L'Union ne pourra contribuer que partiellement à leur financement.

5. TRANSPORT

Des investissements très importants devront être réalisés dans les infrastructures de transport des pays candidats afin d'éviter les goulots d'étranglement liés à l'augmentation du trafic et de profiter pleinement des avantages de l'intégration. Il est probable que le développement de ces infrastructures sera aussi au premier rang des priorités de ces pays. Les besoins d'investissement en la matière seront considérables et devront être financés pour une large part sur des ressources autres que les budgets nationaux. Une aide substantielle de l'Union sera nécessaire pour les "couloirs" des réseaux transeuropéens.

Le bon déroulement de l'élargissement exigera une adaptation totale aux normes de sécurité et autres règles techniques de l'Union. D'une manière générale, les opérateurs devraient pouvoir supporter le coût d'un ajustement progressif impliquant le renouvellement d'une grande partie de leur parc. Cependant, quelques mesures spécifiques seront peut-être nécessaires, principalement dans le secteur des chemins de fer, en vue de développer une bonne répartition des différents modes de transport, conformément aux orientations de la politique commune en la matière, et de faire face aux conséquences de la restructuration.

6. SURETE NUCLEAIRE

L'industrie nucléaire compte pour 30 % en moyenne dans la production d'électricité des pays candidats à l'adhésion, cette proportion pouvant aller jusqu'à 80 % dans certains cas. La plupart des centrales ont été construites selon des technologies soviétiques et ne répondent pas aux normes de sécurité internationales.

Pour autant, la solution ne consiste pas simplement à les fermer, étant donné qu'elles ne présentent pas toutes le même risque et qu'il serait extrêmement coûteux de chercher des sources d'énergie de remplacement. Plusieurs des pays concernés ont même commencé à construire de nouvelles centrales nucléaires, dans lesquelles ils voient le moyen le plus économique de satisfaire leur demande d'énergie - en hausse, sous l'effet de la croissance - et de parvenir à l'indépendance énergétique.

L'Union a le devoir de protéger la vie et la santé de ses citoyens, présents et futurs. Cela implique que les pays candidats collaborent sans réserve aux actions visant à rapprocher leur niveau de sûreté nucléaire des normes internationales, conformément à l'approche suivie par le G7 depuis 1992. Il en résulte que:

- dans le cas des centrales conçues sur le modèle occidental (Roumanie et Slovaquie), la situation doit être surveillée pour s'assurer que tout fonctionne conformément aux normes de sécurité exigées. Une assistance technique peut être fournie le cas échéant;
- lorsque la sûreté de centrales nucléaires de type soviétique, qu'elles soient en activité ou en construction, peut être améliorée et amenée au niveau des normes internationales, des programmes de modernisation doivent être mis en oeuvre de manière complète, sur une période de 7 à 10 ans. (Sont concernées les centrales de Dukovany et Temelin en République tchèque, Paks en Hongrie, ainsi que certaines unités de Bohunice et Mochovce en Slovaquie et Kozloduy en Bulgarie);
- les calendriers arrêtés par les gouvernements en question, sous certaines conditions, pour la fermeture des unités non modernisables

doivent être respectés. (Cela vaut pour Bohunice en Slovaquie, Ignalina en Lituanie et certaines unités de Kozloduy en Bulgarie);

- enfin, les améliorations urgentes réclamées par les experts internationaux doivent être apportées dans l'intervalle.

Les engagements de fermeture pris par la Bulgarie et la Lituanie en contrepartie de prêts accordés par la BERD/Nuclear Safety Account (compte "sûreté nucléaire") ont été assortis de certaines conditions. Le Safety Account Agreement", accord conclu en 1993 avec la Bulgarie prévoyait la fermeture des quatre unités en cause à Kozloduy, dès que d'autres sources d'énergie dûment spécifiées seraient disponibles. Les travaux nécessaires à cet effet devaient être terminés à la fin de 1998; des retards étant intervenus, on considère désormais que les unités 1 et 2 pourraient être fermées en 2001 et les unités 3 et 4 en 2001/2002. L'accord du même type conclu en 1994 avec la Lituanie pour la fermeture de deux unités à Ignalina prévoyait que la première serait fermée en 1998 et la seconde en 2002; toutefois, leur durée de fonctionnement pourrait être prolongée respectivement jusqu'en 2004 et 2008 au plus tard sous réserve que certains critères soient respectés.

La Slovaquie n'a pas pris d'engagements internationaux concernant la fermeture des deux réacteurs concernés de Bohunice, mais le gouvernement slovaque a adopté une résolution en 1994 qui prévoit l'arrêt de ces réacteurs au plus tard en 2000, à condition que les deux nouvelles unités en construction à Mochovce soient, dans l'intervalle, devenues opérationnelles sur le plan commercial.

Un accord devra être conclu dès que possible entre chacun de ces pays et les bailleurs de fonds concernant la date, la plus proche possible, à laquelle pourraient être fermées les centrales en cause et le programme de soutien indispensable au processus. Ces programmes seraient élaborés par la BERD, en étroite coordination avec PHARE, Euratom et la Banque mondiale.

Cette coordination devrait s'étendre à la totalité des opérations d'assistance et de modernisation. Étant donné les montants en jeu (quelque 4 à 5 milliards d'écus, sur dix ans, pour les principales opérations), l'Union européenne ne pourra prendre en charge qu'une partie du financement.

L'Union devrait coopérer étroitement avec les responsables de la sûreté nucléaire dans ces pays, afin de créer un climat favorable à celle-ci, et défendre leur indépendance vis-à-vis des autorités politiques.

7. LIBERTE, SECURITE ET JUSTICE

L'entrée en vigueur du traité de Maastricht a fait passer la justice et les affaires intérieures dans le champ des travaux de l'Union. Le traité d'Amsterdam fait entrer certaines de ces matières dans le domaine de compétence de l'Union et

renforce la coopération dans les domaines restants du troisième pilier. En outre, il intègre les accords de Schengen dans le traité sur l'Union européenne. Tous les pays candidats sont confrontés à des degrés divers au défi que représente la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, la traite des femmes et le trafic de stupéfiants.

La surveillance des frontières extérieures et le respect des normes internationales en matière d'asile, de visas et d'immigration ajoutent une dimension supplémentaire. Enfin, la situation géographique de certains de ces pays les expose à un risque particulier, celui "d'importer" les problèmes de leurs voisins.

L'incidence de ces contraintes est déjà sensible dans l'Union actuelle. Néanmoins, l'élargissement fournit l'occasion d'aborder avec plus d'efficacité les problèmes communs en la matière, qui concernent aussi bien les États membres que les candidats à l'adhésion.

Certains, parmi ces derniers, ont engagé très tôt des réformes résolues dans ce domaine. D'autres ont pris du retard, en raison notamment de changements de gouvernements. D'une manière générale, les résultats obtenus, tant du point de la législation que dans les faits, sont extrêmement variables. Tous font ressortir cependant le manque de personnel qualifié et expérimenté.

Dans ces domaines, le renforcement des institutions durant la période de pré-adhésion sera absolument capital.

8. CONFLITS DE FRONTIERES

L'élargissement ne doit pas entraîner l'"importation" de conflits de frontière. La perspective de l'adhésion est une incitation puissante, pour les États concernés, à régler leurs différends éventuels dans ce domaine. Le Pacte de stabilité mis en place par l'Union entre mai 1994 et mars 1995 a lui aussi joué un rôle à cet égard. Aujourd'hui, plusieurs litiges de faible intensité, qui continuent d'opposer certains pays candidats, demandent encore à être résolus.

La Cour internationale de justice a été saisie du litige opposant la Hongrie à la Slovaquie à propos du barrage sur le Danube. La question de la fixation de la frontière maritime entre la Lituanie et la Lettonie est en cours de règlement. Par ailleurs, certains États candidats ont des contentieux avec des pays tiers. La Commission considère qu'il appartient aux candidats de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour résoudre, avant l'adhésion, tout litige frontalier les opposant à d'autres États candidats ou à des pays tiers. En cas d'échec, ces pays doivent accepter que le litige soit porté devant la Cour internationale de justice.

Par conséquent, avant l'achèvement des négociations d'adhésion, il conviendra en tout état de cause que tous les États candidats aient pris l'engagement

d'accepter sans condition la juridiction préalable et obligatoire de la Cour internationale de justice (comme l'ont fait la Hongrie et la Slovaquie pour le différend précité), pour tous les litiges de cet ordre, présents et à venir.

9 APPLICATION DES REGLES COMMUNAUTAIRES AVANT L'ADHESION

Les pays candidats doivent tenir les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'OMC et de l'OCDE. Cependant, certains se sont trouvés à plusieurs reprises en désaccord avec l'Union, lorsqu'ils ont placé les règles internationales, telles que la clause de la nation la plus favorisée ou certains arrangements commerciaux, au-dessus des dispositions des Accords européens et de leurs obligations futures d'États membres. Une telle approche est contraire à l'esprit de l'adoption progressive de l'acquis communautaire. Par conséquent, le renforcement de la stratégie de pré-adhésion devrait inclure notamment la résolution de ces problèmes.

L'application avant l'adhésion de certaines règles communautaires concernant la concurrence et les aides d'État est également nécessaire. Cela implique que les décisions nationales prises par les autorités dans les pays candidats soient soumises à la Commission au moins pour consultation, sinon pour approbation.

III. LA STRATEGIE DE L'ELARGISSEMENT

Les négociations permettront de définir les conditions d'adhésion de chacun des pays candidats à l'Union européenne. Comme ce fut le cas lors des élargissements précédents, la condition préalable à toute adhésion sera l'adoption de l'acquis communautaire en l'état à la date d'adhésion. Même si des périodes de transition, d'une durée définie et raisonnable, peuvent s'avérer nécessaires dans certains cas justifiés, l'objectif est d'obtenir des nouveaux États membres qu'ils appliquent l'acquis communautaire dès leur adhésion.

Cette approche assurera un équilibre entre les droits et les obligations. Les nouveaux États membres devront accepter les obligations fondamentales dès leur adhésion, faute de quoi leur droit de participer pleinement au processus décisionnel risque d'être mis en cause. L'Union européenne doit exclure toute possibilité d'adhésion en tant qu'État membre de second ordre ou assortie de clauses d'exemption. Il est donc crucial que tous les pays candidats soient bien préparés. Dans la pratique, le calendrier d'adhésion dépendra essentiellement des progrès que chaque pays candidat aura accomplis dans l'adoption, la mise en oeuvre et l'application effective de l'acquis communautaire. Le processus d'alignement devra se poursuivre, et s'accélérer, au fur et à mesure qu'avanceront les négociations.

Le succès de la stratégie d'élargissement commande que soient associées

- des négociations reposant sur le principe de l'application de l'acquis communautaire à la date de l'adhésion et
- une stratégie de pré-adhésion renforcée, pour tous les pays candidats, dont l'objet est d'obtenir que ces pays, dès avant l'adhésion, s'alignent le plus largement possible sur l'acquis communautaire.

1. NEGOCIATIONS D'ADHESION

Principes

La position que l'Union européenne devra soutenir vis-à-vis des pays candidats avec lesquels des négociations seront ouvertes devra s'appuyer sur les principes suivants:

- les nouveaux États membres assumeront les droits et obligations inhérents à la qualité de membre, tels qu'ils découlent de l'acquis communautaire à la date de leur adhésion;
- on attendra d'eux qu'ils appliquent l'acquis communautaire et qu'ils en contrôlent l'application dès l'adhésion, notamment en ce qui concerne les mesures nécessaires à l'extension du marché unique, qui devront être mises en oeuvre immédiatement;
- des mesures transitoires - à l'exclusion de toute dérogation - pourront être convenues au cours des négociations, dans des cas dûment justifiés; ces mesures devront assurer une intégration progressive des nouveaux États membres dans l'Union, sur une période limitée;
- au cours des négociations d'adhésion, les progrès accomplis par les pays candidats en ce qui concerne l'adoption de l'acquis communautaire et les autres préparatifs seront régulièrement réexaminés, sur la base de rapports établis par la Commission.

Les négociations débiteront avec le recensement du droit dérivé par la Commission et chacun des pays candidats avec lesquels des négociations auront été engagées. Cette étape préliminaire permettra de mettre en évidence les principaux points à régler au cours des négociations.

Lors des dernières négociations d'adhésion, menées avec des pays candidats très bien préparés, des difficultés ont malgré tout surgi au cours des quatre conférences intergouvernementales d'adhésion distinctes, qui se sont tenues parallèlement. Les dispositions que prendra l'Union pour organiser les futures négociations d'adhésion devront tenir pleinement compte de la complexité des dossiers, du degré de préparation des pays candidats et de la nécessité d'une totale cohérence avec la stratégie de pré-adhésion renforcée.

Périodes transitoires

Dans le rapport intermédiaire concernant les effets de l'élargissement qu'elle a présenté au Conseil européen de Madrid, la Commission a précisé que la condition sine qua non de l'adhésion était l'adoption de l'acquis communautaire, en l'état à la date de l'adhésion, mais que des dispositions transitoires pouvaient s'avérer nécessaires dans certains secteurs, tels que l'agriculture et la libre circulation des personnes. Les éventuelles périodes de transition devaient être, de toute façon, limitées, tant dans leur champ d'application que dans le temps.

2. RENFORCEMENT DE LA STRATEGIE DE PRE-ADHESION

Sur la demande du Conseil européen de Dublin, la Commission propose de renforcer la stratégie de pré-adhésion pour tous les pays candidats de l'Europe centrale et orientale, indépendamment de l'état d'avancement du processus de transition dans chacun d'eux. L'idée est de concentrer l'aide sur les besoins propres à chaque pays candidat, dans l'optique des négociations, en l'inscrivant dans le cadre d'une approche globale cohérente. De la sorte, l'Union européenne pourra apporter son soutien aux actions menées pour surmonter les problèmes particuliers signalés dans les avis, sans qu'il soit nécessaire de prévoir de longues périodes de transition qui mettraient en cause l'acquis communautaire, ainsi que la cohésion économique et sociale de l'Union tout entière.

La stratégie de pré-adhésion renforcée qui est exposée ci-après poursuit deux grands objectifs: en premier lieu, réunir les différentes formes d'aide de l'Union en les intégrant dans un cadre unique - les partenariats pour l'adhésion - et, dans ce cadre, travailler en concertation avec les pays candidats, sur la base d'un programme clairement défini pour la préparation de l'adhésion, en obtenant d'eux des engagements en ce qui concerne certains domaines d'action prioritaires avec un calendrier de mise en oeuvre; en second lieu, familiariser les pays candidats avec les politiques et les procédures de l'Union, en leur donnant la possibilité de participer à des programmes communautaires.

La stratégie de pré-adhésion qui est menée actuellement repose sur les Accords européens, le Livre blanc sur l'intégration dans le marché intérieur, le dialogue structuré et le programme Phare.

Étant donné l'intensité des contacts que l'Union européenne et les pays candidats entretiendront dès la première phase de la procédure d'adhésion, dans le cadre des négociations, des Accords européens et des partenariats pour l'adhésion, le dialogue structuré qui existe à l'heure actuelle n'est plus adapté.

La plupart des dossiers connexes à l'adhésion qui préoccupent le plus l'Union et les pays candidats feront l'objet de discussions bilatérales. Pour les

questions qui seraient de nature horizontale et se prêteraient dès lors davantage à des discussions multilatérales, un dialogue ad hoc, bien ciblé et exigeant un minimum de formalités, pourrait être organisé par la présidence et par la Commission avec les dix pays d'Europe centrale et orientale.

Aide pré-adhésion

Outre Phare (1,5 milliard d'écus par an), l'aide pré-adhésion qui serait accordée aux pays candidats de l'Europe centrale et orientale, à compter de l'an 2000, comporterait deux éléments:

- une aide au développement agricole de 500 millions d'écus par an,
- une aide structurelle d'un montant de un milliard d'écus, dont l'objectif premier serait d'aider ces pays candidats à se rapprocher des normes communautaires en matière d'infrastructures, notamment et par analogie avec les interventions actuelles du Fonds de cohésion, dans les domaines des transports et de l'environnement. Elle permettrait en outre de familiariser ces pays avec les modalités de mise en oeuvre des actions structurelles.

Partenariats pour l'adhésion

Le nouvel instrument du partenariat pour l'adhésion constituera l'axe essentiel de la stratégie renforcée en mobilisant toutes les formes d'assistance aux pays candidats d'Europe centrale et orientale, dans un cadre unique, pour la mise en oeuvre de programmes nationaux de préparation à leur statut de membre de l'Union.

Le partenariat pour l'adhésion s'articulerait autour :

- d'engagements précis de la part de l'État candidat, en particulier sur la démocratie, la stabilisation macroéconomique, la sûreté nucléaire et un programme national de reprise de l'acquis communautaire, soumis à un calendrier précis et axé sur les domaines prioritaires constatés dans chaque avis;
- d'une mobilisation de tous les moyens disponibles de la Communauté pour la préparation des États candidats à l'adhésion. Il s'agit d'abord du programme Phare, mais aussi des nouvelles formes d'aide que pourrait dégager la Communauté dans le cadre des futures perspectives financières. D'autres ressources pourraient être mobilisées par des institutions financières internationales en ce qui concerne les travaux de normalisation et le développement des PME. Le programme Phare pourrait jouer le rôle de catalyseur pour les opérations de cofinancement avec la BEI, la BERD et la Banque mondiale, en vertu d'accords-cadres que la Commission conclurait avec ces organisations. Compte tenu de l'ampleur des besoins, en particulier dans les domaines de l'environnement et des transports, la Commission propose de consacrer quelque 70 % du budget Phare au financement d'investissements.

Le programme d'adoption de l'acquis communautaire sera défini avec la Commission dans le cadre d'une relation de partenariat avec chaque pays candidat. Les priorités retenues devraient dans un premier temps correspondre aux secteurs recensés comme déficients dans les avis. La poursuite des objectifs fera l'objet d'un calendrier prévisionnel. L'octroi de l'assistance - sur la base de conventions de financement annuelles - sera subordonné à la réalisation de ces objectifs et à l'état d'avancement des programmes en cours. L'exécution du programme sera ainsi soumise à une stricte "conditionnalité de l'adhésion" reposant sur des mécanismes adaptés d'évaluation et un dialogue permanent avec la Commission.

La Commission fera rapport annuellement au Conseil européen sur les progrès constatés. Le premier rapport sera soumis à la fin de 1998. Le rapport sera établi sur la base des progrès accomplis par les pays candidats dans la réalisation des objectifs fixés par chacun des partenariats pour l'adhésion. Lorsqu'un pays candidat sera considéré comme remplissant les conditions requises pour que des négociations d'adhésion soient ouvertes mais que celles-ci ne l'ont pas encore été, la Commission adressera une recommandation au Conseil en vue de l'ouverture de négociations.

Le partenariat pour l'adhésion fera l'objet d'une décision prise par la Commission après consultation de l'État candidat et après avis des comités de gestion participant à la gestion des aides jusqu'ici dispersées.

La préparation des partenariats pour l'adhésion débutera dès le second semestre 1997.

Participation aux programmes communautaires et mécanismes de mise en oeuvre de l'acquis communautaire

À mesure que les pays candidats adopteront l'acquis communautaire en préparation de leur adhésion, il faudra leur donner la possibilité de participer à des programmes communautaires.

Cette possibilité est prévue par les Accords européens et ne pose pas de problème de principe. Puisque ces programmes couvrent la plupart des politiques communautaires, notamment en matière d'éducation, de formation, de recherche, de culture, d'environnement et en ce qui concerne les PME et le marché unique, ils seront d'une grande utilité pour préparer l'adhésion en familiarisant les pays candidats et les citoyens de ces pays avec les politiques et les méthodes de travail de l'Union.

Le problème est de rendre cette participation effective pour l'ensemble des programmes. Il conviendra, en fonction de la capacité budgétaire de chaque pays, de permettre au programme PHARE, au-delà de la limite des 10% de ses interventions fixées par le Conseil européen d'Essen, de cofinancer la participation des pays candidats aux programmes.

Grâce à l'association graduelle des pays d'Europe centrale et orientale aux différents programmes, les représentants de ces pays pourront se familiariser davantage avec la législation et les procédures communautaires et tirer parti de l'expérience des États membres dans des domaines tels que les marchés publics, le droit de séjour ou la TVA. Toutefois, il ne s'agit pas de conférer un pouvoir de décision à des pays qui ne sont pas encore membres de l'Union.

L'implication de certaines agences ou de certains organismes communautaires contribuera aussi à mieux préparer l'adoption de l'acquis communautaire. Des contacts plus fréquents avec ces agences ou organismes permettront de résoudre certains problèmes sous l'angle technique. Des efforts particuliers seront déployés pour associer les pays candidats aux travaux des agences communautaires, comme l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments ou l'Agence européenne pour l'environnement, l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) ou encore l'Office communautaire d'inspections et de contrôles vétérinaires et phytosanitaires, ainsi qu'aux travaux des organismes de certification et de normalisation.

IV. CHYPRE

En juillet 1993, la Commission a émis un avis favorable concernant la demande d'adhésion de Chypre. Par la suite, le Conseil européen a répété à plusieurs reprises, en dernier lieu à Florence en juin 1996, que les négociations relatives à l'adhésion de Chypre commenceraient six mois après la conclusion de la CIG.

1. DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Dans son avis de 1993, la Commission observait que la République de Chypre connaissait un niveau de développement et de dynamisme économique élevé. Cette remarque était toujours vraie en 1996, avec une situation de plein emploi (taux de chômage de 2,5 %), une inflation modérée (3 %) et une dette publique égale à 53 % du PNB. La partie méridionale de l'île ne devrait pas rencontrer de problème majeur pour reprendre l'acquis communautaire ou pour affronter la concurrence au sein de l'Union européenne. Toutefois, il est nécessaire que les règles et les pratiques dans le secteur financier soient mieux alignées sur celles en vigueur dans l'Union européenne, et que la coopération et les contrôles soient renforcés dans tous les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Dans la partie septentrionale de l'île, les tendances observées par la Commission en 1993 restent inchangées. Le revenu moyen par habitant est d'environ 3 600 écus par an, soit un tiers de celui de la partie méridionale. L'économie est de plus en plus dépendante du secteur public, ce qui suppose en bout de course des transferts financiers en provenance de Turquie.

L'investissement reste faible malgré les ressources humaines et naturelles existantes.

2. LES PERSPECTIVES D'UN ACCORD POLITIQUE

L'avis de 1993 évoquait la division persistante de Chypre. Les efforts déployés depuis cette date, en particulier sous les auspices des Nations unies, en vue de parvenir à un accord politique, en conformité avec les différentes propositions de cette organisation, n'ont guère abouti. Les contacts intensifs que l'ONU a noués avec les chefs de file des deux communautés au cours du premier semestre de 1997 ont permis l'organisation de discussions directes sous son égide. Des avancées sont possibles avant la tenue des élections présidentielles prévues sur l'île en février 1998.

La forme de l'accord, qui instaurera une fédération composée de deux communautés et de deux secteurs, est bien identifiée, et elle bénéficie du soutien de l'Union. Plusieurs options sont explorées en ce qui concerne les arrangements constitutionnels et territoriaux et les contours d'un possible consensus semblent parfois s'esquisser. Mais il n'y a pas eu jusqu'à présent d'incitations suffisantes pour que les deux communautés parviennent à un accord.

L'Union européenne est déterminée à jouer un rôle actif dans l'élaboration d'un accord juste et durable, conforme aux résolutions des Nations unies. Le statu quo, qui est contraire au droit international, menace la stabilité de l'île et de la région, et a une incidence sur la sécurité de l'Europe tout entière. L'Union européenne ne peut pas, et ne souhaite pas, intervenir dans les arrangements institutionnels dont doivent convenir les parties. Elle est toutefois disposée à donner un avis sur la compatibilité de ces arrangements avec l'acquis communautaire. La perspective de l'adhésion, dont les avantages politiques et économiques sont aujourd'hui clairement perçus par les Chypriotes tant d'origine turque que d'origine grecque, peut en elle-même servir de catalyseur.

3. LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPEENNE

Il se pourrait que les négociations relatives à l'adhésion de Chypre, du fait du calendrier retenu, commencent avant même qu'un accord politique ait été conclu. L'Union européenne partage l'opinion exprimée par le Secrétaire général de l'ONU, à savoir que la décision d'entamer des négociations devrait être considérée comme un élément positif de nature à promouvoir la recherche d'un accord politique.

Les négociations d'adhésion seraient facilitées si les parties ayant noué des contacts cette année sous les auspices des Nations unies réalisaient des progrès suffisants pour permettre à des représentants de la communauté turque de

Chypre de participer au processus d'adhésion. L'adoption d'un accord politique permettrait une conclusion plus rapide des négociations. En l'absence de progrès en ce sens avant la date prévue pour le début des négociations, ces dernières seraient menées avec le gouvernement de la République de Chypre, seule autorité reconnue par le droit international.

V. LA CONFERENCE EUROPEENNE

L'élargissement est un processus à long terme qui intéresse toute l'Europe. Il convient de rassembler dans une même enceinte les États membres de l'Union européenne et tous les pays européens ayant vocation à adhérer à l'Union et liés à celle-ci par un accord d'association. La Commission propose de convoquer une conférence à cet effet.

La conférence européenne fournirait l'occasion de procéder à des consultations sur un large éventail des questions qui se posent dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi que dans ceux de la justice et des affaires intérieures.

En ce qui concerne la PESC, la conférence constituerait un forum où seraient évoqués les problèmes internationaux d'intérêt commun tels que les relations avec la Russie, l'Ukraine et les autres pays membres de la CEI ou encore la sécurité en Europe. Elle permettrait aux pays participants d'être plus étroitement associés à la préparation et à la mise en oeuvre des actions communes, des déclarations et des démarches. Les décisions et les actions prises dans le cadre de la PESC gagneraient ainsi en poids et en cohérence.

L'Union européenne et les autres participants à la conférence ont de nombreux intérêts communs dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, notamment en matière de lutte contre le crime organisé, le terrorisme, la corruption, le trafic des stupéfiants, la vente illégale d'armes, le blanchiment des capitaux et l'immigration clandestine. La conférence européenne faciliterait la coopération entre autorités nationales, en particulier entre fonctionnaires de la police et de la justice, ainsi que la coopération avec Europol.

La conférence se réunirait chaque année au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et du Président de la Commission et, en tant que de besoin, au niveau ministériel.

VI. LES RELATIONS AVEC LA TURQUIE

La question de l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne, soulevée pour la première fois dans l'accord d'association d'Ankara de 1964, a été évoquée à nouveau en 1989 dans l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion présentée par la Turquie en 1987. Le 29 avril 1997, le conseil d'association CE-Turquie a

réaffirmé cette éligibilité et confirmé que la Turquie serait évaluée sur la base des mêmes critères objectifs que les autres pays candidats.

L'entrée en vigueur de l'union douanière le 31 décembre 1995 a représenté une avancée majeure dans les relations entre l'Union européenne et la Turquie. L'union douanière fonctionne de façon satisfaisante, jetant des bases solides pour le développement ultérieur des relations entre l'Union européenne et la Turquie. Cependant, la situation politique n'a pas permis, jusqu'à présent, la poursuite de la coopération financière et du dialogue politique, prévue lors de l'adoption, le 5 mars 1995, de la décision établissant l'union douanière.

L'économie turque a enregistré un taux de croissance élevé ces dix dernières années. À la suite de l'entrée en vigueur de l'union douanière, les échanges commerciaux entre l'Union européenne et la Turquie sont passés de 22 milliards d'écus en 1995 à un montant estimé de 27 milliards en 1996 (ce qui correspondrait à un excédent commercial de 9 milliards d'écus en faveur de l'Union européenne). L'union douanière a démontré que **l'économie turque** était en mesure de relever le défi de la concurrence dans le cadre d'un libre-échange de produits manufacturés et d'intégrer l'acquis communautaire dans les domaines du commerce, de la concurrence et de la propriété intellectuelle. Néanmoins, l'instabilité macroéconomique du pays reste préoccupante. Au cours de la dernière décennie, la Turquie n'a pu rompre l'engrenage inflation/déficit public/dépréciation monétaire. Le pays doit s'attaquer aux causes structurelles de son instabilité macroéconomique, notamment en améliorant la perception des impôts, en restructurant et en privatisant les entreprises publiques, en réformant son système de sécurité sociale et en reconsidérant ses dépenses publiques. Des efforts devront également être consentis pour renforcer la cohésion économique et sociale, pour moderniser l'agriculture et pour intensifier l'investissement en infrastructures et en capital humain.

Sur le plan politique, la Turquie dispose d'un gouvernement et d'un Parlement issus d'élections démocratiques et pluralistes et son administration a les capacités nécessaires pour élaborer et appliquer une législation compatible avec l'acquis communautaire. Bien que le pouvoir politique ait reconnu la nécessité d'apporter des améliorations et en dépit de certaines modifications législatives récentes, le bilan de la Turquie en matière de respect des droits de la personne et de la liberté d'expression reste largement en deçà de la norme européenne. Dans sa lutte contre le terrorisme dans le sud-est du pays, la Turquie devrait faire preuve de plus de mesure, s'efforcer davantage de respecter l'État de droit et les droits de l'homme et rechercher une solution civile plutôt que militaire. La persistance de la torture, des disparitions et des exécutions extrajudiciaires en dépit d'engagements officiels répétés du gouvernement de mettre fin à ces pratiques pose la question de la capacité réelle des autorités civiles à surveiller les activités des forces de sécurité et à en garder la maîtrise.

L'évolution récente de l'administration et du système éducatif souligne, malgré l'intention affichée de renforcer la laïcité, le rôle particulier joué par les militaires dans la société turque. En vertu de la constitution, le Conseil national de sécurité est investi d'un rôle spécial dans la formulation et la mise en oeuvre de la politique de sécurité nationale et le Conseil des ministres est tenu de se plier à ses décisions. Le

système juridique turc présente certaines ambiguïtés pour ce qui concerne le contrôle de l'armée par le pouvoir civil et politique.

À la poursuite de la démocratisation devrait s'ajouter le ferme engagement de la Turquie de résoudre un certain nombre de problèmes régionaux. Comme l'a souligné le Conseil d'association CE-Turquie le 29 avril 1997, les tensions dans la mer Égée ne pourront être surmontées que par un règlement du différend gréco-turc conformément au droit international - en faisant appel notamment à la Cour internationale de justice - ainsi que par l'établissement de relations de bon voisinage et le rejet de l'usage de la force ou de la menace d'y recourir, conformément à la Charte des Nations unies. De plus, la Turquie devrait contribuer activement à un règlement équitable et durable de la question chypriote, conformément aux résolutions des Nations unies en la matière.

L'Union européenne doit continuer à soutenir la Turquie dans ses efforts pour résoudre ses problèmes et pour resserrer ses liens avec l'Union. L'accord d'association et l'union douanière ont jeté les bases d'un approfondissement des relations politiques et économiques entre les parties, qui devrait aller de pair avec les progrès de la démocratisation en Turquie, avec l'établissement progressif de relations durables de bon voisinage entre la Turquie et la Grèce et avec l'élaboration d'un règlement équitable et durable du problème chypriote.

Un certain nombre de propositions visant à promouvoir les relations Union européenne-Turquie sont présentées dans la communication de la Commission au Conseil concernant le développement futur des relations avec la Turquie (COM(97)394). Conformément à la demande du Conseil du 24 mars 1997, ces propositions tendent à développer ces relations au-delà du stade de l'union douanière, compte tenu des décisions du Conseil d'association d'avril 1997.

Plusieurs de ces propositions devront être financées sur le budget de la Communauté, faute de quoi la plupart d'entre elles ne pourront être mises en oeuvre. La Commission estime que le règlement financier spécial conçu pour accompagner l'union douanière doit être adopté dès que possible. Elle note également que le programme MEDA offre la possibilité d'une coopération financière avec la Turquie et elle espère que les conditions permettant l'utilisation pleine et entière de cet instrument seront remplies.

VII RECOMMANDATIONS FINALES

1. La Commission invite le Conseil à adopter, face au défi de l'élargissement, la position définie dans la présente communication.

L'élargissement, comme l'a souligné le Conseil européen d'Amsterdam, est un processus d'ensemble qui englobe tous les pays candidats. Il inclut l'ouverture de négociations d'adhésion avec les différents pays, en fonction des progrès accomplis par chacun en ce qui concerne le respect des conditions minimales de participation et la préparation à l'adhésion, ainsi qu'un cadre d'accompagnement, qui prévoit le renforcement de la stratégie de pré-adhésion pour les pays d'Europe centrale et

orientale, et la création d'un forum multilatéral de coopération, sous la forme d'une Conférence européenne.

2. En ce qui concerne l'ouverture des négociations d'adhésion, le Conseil européen a déjà conclu qu'elles devraient commencer avec Chypre six mois après la fin de la Conférence intergouvernementale.

3. En ce qui concerne les pays d'Europe centrale et orientale, la Commission présente dans ses avis une analyse objective s'appuyant sur les critères définis par le Conseil européen de Copenhague. La Commission estime qu'à l'heure actuelle, aucun de ces pays ne satisfait pleinement à l'ensemble des critères. Cependant, neuf d'entre eux remplissent les conditions politiques, et certains ont accompli des progrès suffisants du point de vue des conditions économiques et des conditions liées aux autres obligations inhérentes à la participation.

À la lumière de son analyse, et compte tenu de leurs mérites respectifs, la Commission considère que la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie pourraient être en mesure, à moyen terme, de remplir toutes les conditions de participation, à condition de poursuivre avec détermination leurs efforts de préparation.

La Commission souligne qu'une décision d'engager simultanément des négociations d'adhésion avec les différents pays mentionnés n'implique pas que les négociations aboutiront en même temps. La date de conclusion des négociations dépendra largement de l'accomplissement des efforts supplémentaires demandés à chaque pays candidat dans les avis respectifs.

4. Sur la base de ces éléments, la Commission recommande au Conseil d'engager des négociations avec les pays suivants (cités dans l'ordre chronologique des demandes d'adhésion):

Hongrie

La Hongrie présente les caractéristiques d'une démocratie, dotée d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Elle peut être considérée comme une économie de marché viable, et devrait avoir, à moyen terme, la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Elle devrait être capable, à moyen terme, de reprendre l'acquis, en particulier dans le domaine du marché unique, à condition de poursuivre ses efforts de transposition et de mise en oeuvre. Toutefois, des efforts particuliers devront être accomplis dans le domaine de l'environnement, des douanes et de l'énergie. Un approfondissement des réformes sera également nécessaire pour que le pays dispose de structures lui permettant d'appliquer et de faire respecter l'acquis.

Pologne

La Pologne présente les caractéristiques d'une démocratie, dotée d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Elle peut être considérée comme une économie de marché viable, et devrait avoir, à moyen terme, la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Elle devrait être capable, à moyen terme, de participer pleinement au marché unique, à condition de poursuivre ses efforts de transposition de l'acquis et d'intensifier ses travaux pour le mettre en oeuvre. Toutefois, des efforts particuliers seront nécessaires, notamment en termes d'investissement, pour intégrer l'acquis dans des secteurs tels que l'agriculture, l'environnement et les transports. Un approfondissement des réformes administratives sera également indispensable pour que la Pologne dispose de structures lui permettant d'appliquer et de faire respecter efficacement l'acquis.

Estonie

L'Estonie présente les caractéristiques d'une démocratie, dotée d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Toutefois, des mesures doivent être prises pour accélérer la naturalisation des russophones non citoyens, pour leur permettre de mieux s'intégrer à la société estonienne. Elle peut être considérée comme une économie de marché viable qui devrait pouvoir réaliser les progrès nécessaires pour faire face, à moyen terme, à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'Estonie a réalisé des progrès considérables dans la transposition et la mise en oeuvre de l'acquis, en particulier au niveau du marché unique. Moyennant un effort supplémentaire, elle devrait être en mesure de participer pleinement au marché unique à moyen terme. Des efforts particuliers, notamment en termes d'investissement, seront nécessaires pour appliquer pleinement l'acquis dans des secteurs comme l'environnement. Un renforcement de l'organisation administrative sera également indispensable si l'Estonie veut se doter de structures lui permettant d'appliquer et de faire respecter efficacement l'acquis.

République tchèque

La République tchèque présente les caractéristiques d'une démocratie, dotée d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Elle peut être considérée comme une économie de marché viable qui devrait, à moyen terme, avoir la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. À moyen terme également, le pays devrait être en mesure d'appliquer intégralement l'acquis relatif au marché unique, à condition qu'il poursuive ses efforts de transposition et accélère les travaux sur sa mise en oeuvre concrète. Des efforts particuliers, en termes d'investissement notamment, seront toutefois nécessaires pour reprendre l'acquis dans des secteurs comme l'agriculture, l'environnement et l'énergie. Un approfondissement des réformes administratives sera également indispensable pour que la République tchèque dispose de structures lui permettant d'appliquer et de faire respecter pleinement l'acquis.

Slovénie

La Slovénie présente les caractéristiques d'une démocratie, dotée d'institutions stables garantissant la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Elle peut être considérée comme une économie de marché viable qui devrait avoir, à moyen terme, la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Toutefois, des efforts considérables seront nécessaires pour reprendre l'acquis, en particulier pour une application effective du marché unique. Des progrès importants devront aussi être réalisés dans les domaines de l'environnement, de l'emploi et des affaires sociales et de l'énergie. De nouvelles réformes seront également indispensables pour que la Slovénie se dote des structures administratives nécessaires à une application efficace de l'acquis.

La Slovénie n'a pas encore ratifié l'Accord européen, bien que son gouvernement se soit engagé à obtenir le plus tôt possible la modification de la constitution nécessaire à cette ratification; le respect de cet engagement par la Slovénie doit être considéré comme une condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion.

4. En ce qui concerne le renforcement de la stratégie de pré-adhésion, l'Union est fermement résolue à oeuvrer avec chacun des pays candidats d'Europe centrale et orientale, notamment grâce aux partenariats pour l'adhésion, afin d'aplanir les difficultés que rencontrent ces pays pour se préparer à l'adhésion et qui ont été mises en évidence dans les avis. La Commission fera régulièrement rapport au Conseil européen sur les progrès constatés. Le premier rapport sera soumis à la fin de 1998, puis sur une base annuelle. Ces rapports auront pour base les progrès accomplis par les pays candidats dans la réalisation des objectifs fixés dans chaque partenariat pour l'adhésion. Lorsqu'elle estime qu'un pays candidat remplit les conditions nécessaires à l'ouverture des négociations et que celles-ci n'auront pas déjà été ouvertes, la Commission adressera une recommandation au Conseil en vue de l'ouverture desdites négociations.

5. En lieu et place du dialogue structuré, des réunions multilatérales avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale pourraient être organisées par la Présidence et la Commission pour examiner les questions relatives à l'adhésion qui ne relèvent pas des négociations menées au niveau de chaque pays.

6. Ce cadre général devrait être complété par une conférence européenne où seraient abordées les questions liées à la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que dans ceux de la justice et des affaires intérieures. Cette conférence réunirait les États membres de l'Union et tous les pays européens ayant vocation à l'adhésion et liés à celle-ci par un accord d'association.

TROISIEME PARTIE :

LE NOUVEAU CADRE FINANCIER (2000 - 2006)

I. LA PROBLEMATIQUE D'ENSEMBLE

Depuis 1988, l'évolution du budget communautaire s'inscrit dans un cadre financier défini sur une période à moyen terme et accepté conjointement par le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Dans la limite d'un plafond garanti de ressources propres, cet encadrement a permis une évolution ordonnée des grandes catégories de dépenses selon les priorités retenues pour le développement des politiques communautaires. Les règles et procédures convenues, également par accord interinstitutionnel, ont certainement contribué à un meilleur déroulement des discussions budgétaires annuelles.

Ce système d'encadrement financier a fait ses preuves dans des contextes politiques, économiques et budgétaires qui ont pourtant connu des modifications profondes au cours de la dernière décennie. La continuation de ce dispositif apparaît, de l'avis de la Commission, indispensable.

Le nouveau cadre financier à définir pour les prochaines années après 1999 doit permettre de couvrir, de façon cohérente et dans des limites budgétaires raisonnables, l'évolution des politiques communautaires et les incidences de l'élargissement de l'Union à de nouveaux États membres, selon les orientations tracées dans la présente communication.

Il s'agit également d'apprécier s'il y a lieu de proposer une modification du système actuel de financement, notamment à la lumière des évolutions attendues des situations budgétaires.

La définition de ce nouveau cadre doit répondre à trois types de préoccupations:

- couvrir une période d'une durée suffisante,
- permettre le financement des besoins essentiels,
- assurer une gestion saine des finances publiques.

La Commission part de l'hypothèse qu'un premier élargissement devrait se situer vers le milieu de la période couverte par les nouvelles perspectives financières (2000-2006).

1. COUVRIR UNE PERIODE D'UNE DUREE SUFFISANTE

La période couverte par le nouveau cadre financier doit être assez longue pour prendre en compte tout à la fois :

- les effets attendus de la réorientation de certaines politiques communautaires;
- l'impact d'un premier élargissement et des régimes transitoires qui pourraient y faire suite pour les pays concernés ;
- le développement des aides pré-adhésion pour tous les pays candidats.

La période retenue couvre dès lors les années 2000-2006.

2. PERMETTRE LE FINANCEMENT DES BESOINS ESSENTIELS

La réforme de la politique agricole commune au bénéfice du consommateur européen se traduira dans l'immédiat par un coût budgétaire supplémentaire. Toutefois, compte tenu des éléments de la réforme proposée, ce coût devrait être relativement modéré et le niveau de la dépense agricole devrait être stabilisé..

L'objectif de cohésion restera prioritaire entre les quinze États membres actuels, avec une plus forte concentration thématique, géographique et financière des aides et la recherche d'une plus grande efficacité par une simplification de leur mise en oeuvre, un meilleur partage des responsabilités et une évaluation systématique des résultats.

Au-delà, les autres priorités de l'Union qui devront trouver leur traduction financière dans le futur cadre financier sont :

- le développement d'un certain nombre de politiques internes au service d'objectifs prioritaires communs à tous les États membres et à valeur ajoutée évidente;
- l'affirmation du rôle de l'Union sur la scène internationale, grâce au maintien des actions de coopération avec les pays tiers, de l'aide au développement économique et financière et de l'aide humanitaire;
- le financement d'une administration communautaire modernisée et dont les coûts en termes de ressources humaines et financières seront par conséquent maîtrisés.

Les prochains élargissements se traduiront pour les Quinze par des coûts nets supplémentaires importants. Les adhésions devraient cependant intervenir en phases successives. Au préalable, l'aide pré-adhésion sera renforcée,

permettant de soutenir et d'étaler dans le temps les efforts d'adaptation nécessaires des pays candidats.

3. ASSURER UNE GESTION SAINE DES FINANCES PUBLIQUES

La maîtrise de l'évolution des finances publiques continuera de s'imposer dans tous les États membres pour conforter une croissance saine. Cette même exigence s'appliquera au budget communautaire.

Cet effort de discipline budgétaire n'est pas inconciliable avec l'ampleur des défis que les nouvelles perspectives financières devront relever.

Un certain nombre de considérations indiquent en effet que le développement des actions prioritaires à financer par le budget communautaire au cours de la période 2000-2006 pourra être couvert par un plafond des ressources propres inchangé à 1,27 % du PNB.

- Le budget pour 1999 devrait être arrêté nettement en deçà du plafond de 1,27 % du PNB, ce qui permettra de disposer dès le début de la période d'une marge non négligeable.
- Avec une croissance économique estimée à 2,5 % par an sur la période 2000-2006 pour les quinze États membres actuels et à 4 % par an d'ici à 2006 pour les pays dont l'adhésion est prévue, le maintien du plafond des ressources propres à son niveau de 1999 par rapport au PNB se traduira en fin de période par un supplément potentiel de ressources d'un peu plus de 20 milliards d'écus (prix 1997).
- Indépendamment des aides pré-adhésion et selon l'hypothèse de travail retenue, l'adhésion d'un premier groupe de pays candidats n'aura d'effet budgétaire qu'à partir du milieu de la période. Ils se verront par ailleurs appliquer des régimes transitoires, en particulier pour la PAC, tout au long de la période restante des perspectives financières. Les dotations qui leur seront allouées au titre des actions structurelles ne monteront que graduellement en puissance.

II. LA DYNAMIQUE DES DEPENSES

L'estimation des besoins à couvrir a été effectuée en partant de la classification des dépenses dans le cadre financier actuellement en vigueur selon les six grandes rubriques suivantes:

- La politique agricole commune, dont les dépenses s'inscrivent sous la ligne directrice
- Les actions structurelles
- Les autres politiques internes
- Les actions extérieures

- Les dépenses administratives
- Les réserves (réserve monétaire, pour aide d'urgence et pour garantie de prêts)

Chaque fois que cela est pertinent, la distinction a été faite entre les besoins pour les quinze États membres actuels, ceux correspondant à une aide pré-adhésion et ceux liés à l'adhésion effective de nouveaux États membres.

1. LES DEPENSES AGRICOLES

Le maintien du mode actuel de calcul de la ligne directrice agricole permettrait de couvrir sans difficultés prévisibles les besoins identifiés dans le domaine agricole.

Les dépenses de la politique agricole réformée pour les quinze États membres couvriraient :

- les mesures d'intervention sur les marchés et les restitutions à l'exportation, dont le coût suite à la réforme (qui rapprochera les prix communautaires des prix du marché mondial) serait réduit à l'horizon 2006 par rapport à une situation inchangée d'un montant de l'ordre de 3,7 milliards d'écus (1,4 milliard dans le secteur des céréales et 1,2 milliard dans celui de la viande bovine) et 0,9 milliard d'écus dans le secteur laitier;
- les aides directes compensatoires, pour lesquelles la réforme se traduirait vers la même date par une dépense supplémentaire de l'ordre de 7,7 milliards d'écus (1,7 milliard pour les céréales, 4,1 milliards pour le secteur du boeuf, 3,0 milliards pour le secteur laitier, et une économie de 1,0 milliard du fait de la suppression des paiements directs pour le maïs ensilé);
- les mesures d'accompagnement existantes (agri-environnement, reboisement, préretraites), d'un montant de l'ordre de 2,8 milliards par an, auxquelles s'ajouteraient, pour un total évoluant de 1,9 à 2,0 milliards par an sur la période, les nouvelles mesures d'accompagnement de développement rural et les mesures horizontales dans le secteur de la pêche (IFOP) qui seraient reprises sous la section "Garantie" du FEOGA. A cette occasion, un ajustement correspondant de la réglementation financière du FEOGA sera proposé.

En même temps, les dépenses agricoles pour les Etats candidats comprendraient :

- Une aide pré-adhésion, estimée à ce stade à un montant de l'ordre de 500 Mécus par an, pour des mesures de modernisation des exploitations et des circuits agro-alimentaires dans les pays candidats. Après les premières adhésions, cette aide continuerait à bénéficier pour le même montant global,

c'est à dire de façon accrue pour chacun d'eux, aux pays dont l'adhésion n'interviendrait qu'ultérieurement.

- Les dépenses liées à l'adhésion d'un premier groupe de nouveaux États membres, au titre des mesures d'organisation des marchés (estimées de 1,1 à 1,4 milliard par an), des mesures d'accompagnement renforcées ainsi que des aides spécifiques de modernisation poursuivant l'effort de pré-adhésion (pour un montant supplémentaire évoluant de 0,6 à 2,5 milliards sur la période à partir de l'adhésion).

La poursuite de la ligne directrice, selon des modalités inchangées, laisserait disponible une marge croissante à partir de 2003 et très substantielle en fin de période.

Une marge importante se justifie en toute hypothèse pour faire face aux aléas du marché et pour permettre une poursuite de la réforme de la PAC avant le terme des perspectives financières. Il s'agira par ailleurs d'être en mesure de mettre fin, le moment venu, au régime transitoire appliqué aux nouveaux États membres. La Commission estime néanmoins, indépendamment de l'effet adhésion (1,3 à 1,4 Mrd ECU), qu'il ne serait pas opportun de revoir dès maintenant le mode de calcul de la ligne directrice, mais que cette question pourrait être réexaminée avant 2005.

2. LES DEPENSES STRUCTURELLES

L'effort financier au titre des actions structurelles, y compris celles destinées aux nouveaux États membres, serait maintenu, en termes relatifs, au niveau prévu pour 1999, c'est-à-dire à 0,46% du PNB de l'Union. La dotation globale sur la période 2000-2006 serait donc de l'ordre de 275 milliards d'écus à prix constants de 1997.

Sur ce total, un montant de 210 milliards serait destiné aux fonds structurels proprement dits pour leurs interventions dans les quinze États membres actuels, selon les nouvelles orientations indiquées:

- une dotation d'environ deux tiers serait destinée aux interventions dans les régions d'objectif 1, y compris les régimes transitoires qui s'appliqueraient aux régions situées au-dessus du seuil de 75% pour le PIB par habitant et dont la sortie de l'objectif 1 serait progressivement organisée.
- le reste de la dotation, pour les interventions au titre des autres objectifs, serait réparti selon un profil légèrement décroissant au cours de la période en liaison avec une plus forte concentration sur une population éligible réduite. Ceci sans préjudice des nouvelles mesures d'accompagnement de développement rural et des mesures horizontales dans le secteur de la pêche reprises désormais sous la ligne directrice agricole.

De façon générale, mais tout particulièrement dans les zones où le niveau de l'aide communautaire serait appelé à se réduire sensiblement, il s'agira de développer toutes les techniques permettant d'exercer le plus grand effet de levier des interventions budgétaires communautaires, en associant les financements privés et publics ainsi qu'en combinant les formules de subventions, de prêts et d'apport en capital-risque.

Les nouveaux États membres bénéficieraient ainsi d'une dotation globale de 45 milliards répartie selon un profil croissant sur la période et qui représenterait environ 30 % de la dotation totale des actions structurelles en fin de période.

Une aide-pré-adhésion, prélevée sur cette enveloppe de 45 milliards d'écus, serait mise en place dès 2000. D'un montant constant de 1 milliard d'écus par an, elle bénéficierait dans un premier temps à tous les pays candidats, pour se concentrer ensuite sur ceux dont l'adhésion serait plus tardive. Cette aide serait destinée principalement à contribuer à rapprocher ces pays candidats des normes communautaires en matière d'infrastructures, notamment et par analogie avec les interventions actuelles du fonds de cohésion, dans les domaines des transports et de l'environnement.

Le Fonds de cohésion sera doté de 20 milliards d'écus. Il sera procédé à une révision à mi-parcours de l'éligibilité au critère d'un PNB en-dessous de 90 % de la moyenne communautaire.

3. LES AUTRES CATEGORIES DE DEPENSES

Les évolutions proposées pour les dépenses agricoles et structurelles, ainsi que pour le plafond des ressources propres sont déterminées en fonction de la croissance du PNB communautaire. C'est par rapport à cette même référence que la progression des autres dépenses doit être envisagée.

Le budget pour 1999 devrait laisser des marges importantes disponibles sous les plafonds des rubriques 3 à 5. Dans ces conditions, ces plafonds pourraient être maintenus en termes réels à ce même niveau en l'an 2000 pour reprendre seulement leur progression à partir de cette date.

La progression des dépenses des rubriques 3 à 5 à partir de 2000 doit être appréciée à la lumière des caractéristiques spécifiques des actions concernées et de leur évolution future mais aussi des effets de l'élargissement, dont l'impact sur la dynamique des dépenses sera variable d'une politique à l'autre.

Les politiques internes

Le développement des politiques internes au cours de la prochaine période couverte par les perspectives financières devrait répondre à une double préoccupation, concourant à accroître l'efficacité des actions menées à l'échelle communautaire. Il s'agit en premier lieu de concentrer les moyens disponibles au sein des politiques internes, de manière à éviter toute dispersion

sur des actions qui ne seraient pas en mesure d'atteindre un impact significatif. En même temps, un certain nombre de programmes, prioritaires en raison de la valeur ajoutée générée par une intervention à l'échelle communautaire, notamment du point de vue de la croissance et de l'emploi ainsi que du développement et de la diffusion de nouvelles technologies, devraient voir leurs dotations progresser plus rapidement que le PNB. Il s'agirait essentiellement des réseaux transeuropéens, de la recherche et de l'innovation, de l'éducation/formation, de la mise en oeuvre de technologies respectueuses de l'environnement, des actions en faveur des PME .

Indépendamment de l'élargissement, une telle réorientation des politiques internes pourrait se traduire au total par une progression du plafond de la rubrique 3 légèrement supérieure à celle du PNB des quinze Etats membres.

L'incidence de l'élargissement sera très variable selon les programmes concernés. Si une progression proportionnelle au PNB des pays adhérents constitue une référence valable pour bon nombre de programmes, des besoins supérieurs sont à prévoir dans certains domaines. Ce sera le cas des politiques pour lesquelles la population ou la langue (éducation/formation, culture, information, ...) représentent des critères plus pertinents que le PNB. Le développement des réseaux transeuropéens devra également acquérir une dimension nouvelle dans une Union élargie. Par ailleurs, tous les programmes concourant au bon fonctionnement du marché intérieur et qui sont au coeur même de l'action communautaire (statistiques, normalisation, coopération administrative, contrôles dans le secteur agricole et de la pêche, ...) sont également susceptibles d'être sensiblement affectés par l'élargissement. Alors qu'avant l'élargissement, le programme PHARE financera notamment, au titre de l'aide pré-adhésion, la participation des pays candidats à certaines politiques internes, dont le programme de recherche et développement technologique, cet effort financier devra être déployé au sein même de la rubrique 3 pour les nouveaux Etats membres à partir de leur adhésion.

En conséquence, le renforcement des dotations des politiques internes suite à l'élargissement devra être plus que proportionnel au PNB des pays adhérents. Cette augmentation ne sera pas uniquement destinée aux interventions dans les nouveaux Etats membres mais devra également permettre à l'Union de gérer efficacement un ensemble devenu plus vaste et plus hétérogène tout en évitant un effet d'éviction au détriment des actions entreprises dans les Etats membres actuels.

Il en résulte que le plafond de la rubrique 3 devrait évoluer globalement plus rapidement que le PNB de la Communauté élargie à partir du premier élargissement.

Les actions extérieures

Dès le début de la prochaine période, la Communauté devrait consentir un effort particulier pour le développement de l'aide pré-adhésion dont l'un des objectifs, en dehors des efforts entrepris dans les rubriques 1 et 2, serait de

contribuer au financement de la participation des pays candidats aux programmes communautaires, y compris dans le domaine de la recherche. Après les premières adhésions le montant global de cette aide devrait être stabilisée à un montant de 1,5 milliard d'écus et concentrée au seul profit des pays dont l'adhésion se fera ultérieurement.

Pour ce qui est des autres actions extérieures de l'Union, et contrairement à l'option retenue lors du précédent élargissement, il n'y aurait pas lieu prendre en compte l'accroissement lié au PNB des pays adhérents dans la mesure où entreraient dans l'Union des pays jusque-là bénéficiaires d'une aide extérieure.

Sur l'ensemble de la période 2000-2006, le plafond de la rubrique 4 devrait donc évoluer en moyenne à un rythme comparable à celui du PNB des quinze Etats membres actuels. De cette manière, la Communauté pourrait développer sa coopération internationale, tout particulièrement avec ses voisins les plus proches, qu'il s'agisse des républiques issues de l'ex-URSS, de l'ex-Yougoslavie ou de l'Albanie, des pays méditerranéens et de la Turquie. Elle serait également en mesure de renforcer son aide humanitaire, compte tenu de la responsabilité de premier ordre qu'elle a dorénavant acquise dans ce domaine. Cette option suppose toutefois que le financement communautaire de la PESG ne soit pas appelé à connaître une forte croissance dans les années à venir.

Les dépenses administratives

Les efforts entrepris par la Commission pour la modernisation de son fonctionnement devraient permettre de contenir l'évolution de ses dépenses administratives dans des limites strictes. Le plafond de la rubrique 5 pourrait alors évoluer à un rythme inférieur à la croissance du PNB des quinze Etats membres si toutes les institutions appliquent la même discipline budgétaire. Cette dotation devra notamment couvrir les programmes immobiliers en cours et les engagements contractés pour les pensions qui progresseront d'environ 250 millions sur la période.

En revanche, l'élargissement impliquera un coût supplémentaire qui sera plus que proportionnel au PNB des nouveaux Etats membres. En effet, les institutions devront être en mesure de travailler dans de nouvelles langues, de répondre à une extension de leurs tâches dans une Communauté plus diversifiée et d'accueillir en leur sein des ressortissants des nouveaux Etats membres.

La Commission estime néanmoins que, si l'entrée des nouveaux Etats membres dans les différentes institutions s'opère de façon suffisamment progressive et s'accompagne des mesures de rationalisation nécessaires, le plafond global des dépenses administratives, après prise en compte de l'élargissement, pourrait progresser sur l'ensemble de la période 2000-2006 un peu moins vite que le PNB de la Communauté élargie, ce qui permettrait de réduire le coût relatif du fonctionnement des institutions communautaires.

Evolution globale des rubriques 3 à 5

Des orientations proposées ci-dessus, il résulte des évolutions différenciées pour chacune de ces trois rubriques. Au total toutefois, entre 2000 et 2006, l'ensemble de ces rubriques devrait progresser à peu près au même rythme que le PNB de la Communauté élargie.

4. LES RESERVES

Créées respectivement en 1988 et en 1993, la réserve monétaire et les réserves pour garanties et pour aides d'urgence se sont révélées globalement efficaces dans leur fonctionnement.

Une diminution des réserves devrait toutefois être possible au cours de la prochaine période :

- La suppression progressive de la *réserve monétaire* d'ici à 2003 pourrait être envisagée compte tenu de la réforme de la PAC qui devrait aligner les prix communautaires de plusieurs secteurs importants sur ceux des marchés mondiaux réduisant fortement l'incidence budgétaire des fluctuations du dollar.
- La *réserve pour aides d'urgence* pourrait être réduite à un montant de 200 millions d'écus. En effet, l'utilisation systématique de cette réserve montre qu'elle s'est de fait ajoutée aux dotations disponibles des actions extérieures au détriment de la discipline budgétaire. Il faudrait doter plus largement les lignes correspondantes sous la rubrique 4 et restituer à cet instrument sa finalité initiale de réserve mobilisable pour faire face à des situations réellement imprévues lors de l'établissement du budget.

5. LE CADRE DE REFERENCE PROPOSE

Les évolutions des grandes masses de dépenses en crédits pour engagements, aux prix de 1997, se traduisent par une progression, de 1999 à 2006, du total des crédits pour engagements de 17 % inférieure à celle du PNB (24 % selon les prévisions retenues sur la même période, y compris l'incidence d'un premier élargissement). Toutefois, du fait du ralentissement par rapport à la période précédente de l'augmentation du total des engagements, la progression en termes de paiements serait plus marquée (20,5 %), le ratio "crédits pour engagements/crédits pour paiements" tendant à diminuer par rapport à ceux utilisés pour l'établissement des actuelles perspectives financières.

Néanmoins une marge importante resterait disponible sous un plafond des ressources propres maintenu à 1,27% du PNB de l'Union. Elle excède sans doute assez largement ce qui pourrait être éventuellement nécessaire pour

couvrir les risques d'une croissance économique moindre que prévue. Pourtant, une telle marge se justifie certainement:

- Au terme de la prochaine période, l'intégration des pays candidats ne sera pas achevée. Il est prudent de laisser des ressources disponibles pour anticiper la fin des régimes transitoires s'appliquant aux premiers adhérents et l'adhésion des autres pays.
- Si les conditions politiques sont réunies, la question de la budgétisation du FED pourrait se poser à nouveau en 2005, même si cette budgétisation ne devrait avoir un impact significatif sur les besoins en crédits pour paiements qu'après un certain délai.

III. LE SYSTEME DE FINANCEMENT

Pendant la période couverte par les prochaines perspectives financières, il sera possible, sans dépasser le plafond actuel des ressources propres (1,27 pour cent du PNB), de faire face aux défis résultant de la réforme nécessaire de quelques unes des principales politiques communautaires, et d'une première vague d'adhésions. Il n'y a dès lors pas de raisons d'ordre technique ou juridique qui imposent une modification de la décision qui se trouve à la base du système de financement. L'actuelle décision ressources propres demeurera en vigueur aussi longtemps qu'elle n'aura pas été modifiée par une nouvelle décision.

La question de l'opportunité d'une proposition de modification du système financier en vigueur repose donc sur une évaluation de ses performances actuelles et attendues. Cette évaluation devra prendre en considération le fait que toute modification de la décision ressources propres requiert l'unanimité des États membres et la ratification par les parlements nationaux.

1. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME

Comme prévu par l'article 10 de la décision sur les ressources propres, la Commission présentera, dans le courant de l'année 1998, un rapport complet sur le fonctionnement du système des ressources propres qui portera également sur le mécanisme mis en oeuvre pour réduire la contribution du Royaume-Uni, et sur la possibilité d'introduire une nouvelle ressource propre. Il est cependant possible d'ébaucher déjà à ce stade des conclusions d'ensemble.

Le système actuel a permis d'assurer à l'Union des *ressources financières suffisantes* et il semble qu'il fera de même pour la période couverte par les prochaines perspectives financières. La marge disponible sous le plafond des ressources propres n'a jamais été pleinement utilisée. Cela est dû à divers facteurs tels que la sous-utilisation systématique des crédits, par exemple dans le secteur agricole, et les retards dans l'exécution des engagements, par exemple au niveau des dépenses structurelles. Depuis 1997, la réduction de

l'augmentation de la dépense, mesurée en pourcentage du produit national brut, a été le résultat de décisions budgétaires prudentes, en phase avec les efforts de restrictions budgétaires des États membres. Ces tendances, associées au relèvement du plafond des ressources propres pour les années 1997-1999, permettent de dégager une marge qui sera précieuse pour accueillir la première vague d'adhésions.

La dernière modification de la décision ressources propres, dont les effets ont commencé à se faire sentir à partir de 1995, a rendu le système plus équitable en ramenant les contributions nationales plus en phase avec leurs parts du PNB. La part de la ressource TVA, dont le rendement est peu lié à la capacité contributive, a été réduite. Ainsi, alors qu'en 1992 la ressource TVA représentait encore 61,6 % du total des ressources mises à la disposition de l'Union, cette part a été ramenée à 51 % en 1996 et devrait être réduite aux environs de 33 % en 1999. L'augmentation de la part relative de la contribution PNB a cependant été moins rapide que prévu dans la mesure où les dépenses réelles (et contributions) de l'Union augmentent moins que ce que permet le plafond des ressources propres et moins que ce qui avait été prévu en 1992. Bien que les améliorations apportées à l'équité du système de financement aient déjà produit des effets, la plus grande partie de ces effets est encore à venir.

La part du budget communautaire financée par ce que l'on dénomme usuellement les "ressources propres traditionnelles" (droits de douanes et droits agricoles) a également continué à décroître. En 1992, ces ressources représentaient encore 22 % du total des recettes, mais il est prévu que cette part tombera à moins de 15 % en 1999.

2. L'INTRODUCTION D'UNE NOUVELLE RESSOURCE PROPRE ?

La tendance décrite au paragraphe précédent est souvent à l'origine de la demande d'introduction d'une nouvelle ressource propre afin d'augmenter le pourcentage des ressources propres d'origine fiscale. Les contributions PNB et TVA sont perçues par les États membres comme des transferts des budgets nationaux et non comme de véritables ressources propres de la Communauté.

Cependant, l'introduction de nouvelles ressources propres présente encore des obstacles de nature technique, et surtout, institutionnelle. Une donnée importante est que l'autonomie fiscale de l'Union ne serait pas significativement accrue du fait de l'augmentation de la part du financement fondé sur des ressources propres d'origine fiscale. En effet, aussi longtemps que le financement résiduel du budget est assuré par une ressource "complémentaire", qui implique des transferts des budgets nationaux, toute augmentation de la dépense communautaire continuera de se traduire par une augmentation correspondante des paiements dus au titre des ressources propres. Une véritable modification pourrait uniquement être menée à bien en introduisant un système dans lequel l'ensemble du budget communautaire

serait financé par des ressources fiscales autonomes. Cependant, cela représenterait une évolution institutionnelle significative qui aurait peu de chance d'être approuvée par les États membres dans la présente phase du processus d'intégration.

En outre, l'introduction d'une nouvelle ressource propre, quelle qu'elle soit, rendrait probablement le système de financement moins équitable dès lors que la répartition du rendement de la nouvelle ressource entre les États membres ne correspondrait pas à la répartition du PNB, et impliquerait donc l'introduction d'un mécanisme de péréquation permettant l'ajustement des contributions nationales à la répartition du PNB. Alors que ce mécanisme rendrait probablement le système plus équitable, se poserait toutefois la question de savoir s'il ne serait pas plus efficace de passer à un système entièrement basé sur les contributions PNB.

En effet, un argument solide pourrait être formulé pour remplacer la ressource TVA. Son faible lien avec la capacité contributive a déjà conduit à la décision de réduire son importance. En outre, dans les États membres où l'assiette harmonisée est écrêtée, cette ressource est déjà effectivement une ressource PNB puisque sa base est conventionnellement fixée à "50 % du PNB". On pourrait également défendre l'idée de remplacer les ressources propres traditionnelles par des contributions PNB. Alors que l'importance des ressources propres traditionnelles dans le financement du budget communautaire s'est réduite, l'équilibre entre les avantages et les désavantages qu'elles offrent en tant que source de financement communautaire s'est modifié en faveur des seconds. En particulier, les procédures de perception et de recouvrement de ces ressources sont très complexes, exposées à la fraude, et enfin, très coûteuses en termes de contrôles. Une telle solution ne signifierait nullement que l'Union puisse se désintéresser de la perception efficace des droits de douanes par les États membres, dès lors que ces droits constituent un instrument de la politique commerciale de l'Union, mais cela modifierait de façon substantielle les perspectives de son implication dans ce domaine complexe.

Dans l'ensemble, les considérations énoncées dans le présent paragraphe ne mettent pas en évidence l'existence d'arguments solides plaçant pour une modification rapide des accords en vigueur.

3. LES PRINCIPALES TENDANCES D'ICI A 2006

Une première vague d'adhésions affectera les situations budgétaires de tous les États membres actuels en réduisant les soldes positifs des bénéficiaires nets et en augmentant les soldes négatifs des autres États. Les pays candidats ont des niveaux de prospérité se situant de manière significative en dessous de celui de l'Union et auront donc une vocation forte à recevoir d'importantes sommes au titre des dépenses structurelles. En outre, l'expérience de l'élargissement précédent concernant l'Espagne et le Portugal a montré qu'une longue période

de transition pourrait être prévue au niveau des versements dus par les pays candidats au titre des ressources propres.

Le niveau de la dépense future de l'Union sera également influencé par la réforme nécessaire des principales politiques communautaires. La politique agricole commune sera modifiée dans le prolongement de la réforme précédente et les changements affecteront essentiellement les mêmes produits. La nouvelle réforme affectera dès lors les situations budgétaires des États membres selon le même schéma. Cependant, ses effets sur les situations budgétaires pourraient être moindres dans la mesure où les pertes de revenus ne seront que partiellement compensées par des augmentations des aides directes.

Les dépenses au titre des fonds structurels engagées dans les nouveaux États membres seront financées à travers la combinaison d'une plus grande concentration des dépenses dans les États membres actuels (qui pourrait fournir environ un tiers des montants nécessaires) et l'utilisation des marges dégagées par la croissance économique (qui pourrait fournir les deux tiers restants). Cependant, les régions demeurant inscrites à "l'objectif 1", et connaissant par ailleurs des taux de chômage élevés, bénéficieront de transferts financiers plus importants par habitant.

Les politiques internes se concentreront davantage sur un certain nombre de thèmes clefs tels que les efforts en matière de recherche et de développement, et le soutien apporté à l'achèvement des réseaux transeuropéens. Accompagnant cet effort de concentration, un accent plus important sera mis sur la sélection des critères d'attribution, tels que l'excellence ou l'intérêt communautaire. Tout ceci devrait conduire à une répartition plus équilibrée de la dépense entre les États membres.

Alors que l'évolution de la situation budgétaire future du Royaume-Uni n'est pas plus difficile à prévoir que celle des autres États membres, de nombreuses incertitudes pèsent en revanche sur sa situation future en termes de prospérité relative, qui est l'un des critères de base de la compensation accordée à cet État membre. Les projections concernant la prospérité relative du Royaume-Uni jusqu'en 2006 dépendent en effet de prévisions, sur une période de 9 ans, des taux de croissance et d'inflation de tous les États membres, ainsi que l'évolution relative du cours de la livre sterling si le Royaume-Uni décidait de ne pas participer à l'UEM. Dans une Union à 15 États membres, il est probable qu'en 2006, la prospérité relative du Royaume-Uni se situera encore au-dessous de la moyenne communautaire. L'adhésion de 4 ou 5 des pays candidats pourrait cependant modifier cette conclusion provisoire.

Au moment de l'élargissement, il sera nécessaire d'adapter la définition de la dépense prise en compte pour le calcul de la compensation afin d'éviter une augmentation injustifiée de son montant dû à des changements purement statistiques. Ceci est notamment rendu nécessaire par le fait qu'avec l'élargissement, un certain nombre de dépenses en direction des nouveaux États membres, actuellement regardées comme des "dépenses externes" et

donc non prises en compte pour le calcul de la compensation, seront remplacées par des paiements au titre des politiques internes qui entrent dans ce calcul.

4. LE SYSTEME DE FINANCEMENT FUTUR

Les contributions nationales au budget de l'Union sont devenues plus proches des parts PNB, ce qui a amélioré le degré d'équité de l'actuel système de financement. La dépense communautaire a été de plus en plus orientée vers la réalisation des objectifs de cohésion, ce qui a entraîné la redistribution de substantiels montants financiers. Même si l'évolution des positions relatives a été conforme à ce qui avait été prévu au moment de la négociation de la décision actuelle sur les ressources propres, la combinaison de ces tendances avec de faibles retours en matière de dépenses agricoles, a donné lieu dans certains cas à des situations budgétaires qui sont perçues comme excessives en termes de charge financière nette.

Les adhésions qui interviendront durant la période couverte par les prochaines perspectives financières provoqueront inévitablement une détérioration de la situation budgétaire de tous les États membres actuels. Cela n'est pas véritablement une surprise et ne devrait pas donner lieu à des demandes de compensation.

Toutefois, durant la même période, le maintien du système de financement actuel et les effets de la réforme des principales politiques communautaires ne devraient pas conduire à des changements importants dans les situations budgétaires relatives des États membres.

Cela étant, les incertitudes qui entourent la future prospérité relative du Royaume-Uni conduisent la Commission à proposer de renvoyer le réexamen du mécanisme de compensation immédiatement après la première vague d'adhésions.

A ce moment-là, il sera possible de procéder à une estimation de la situation sur la base de données plus fiables. Dans l'hypothèse où la prospérité relative de ce pays serait au-dessus de la moyenne communautaire, il serait opportun de revoir le mécanisme actuel et de prévoir une réduction progressive de la compensation.

Ce réexamen pourrait être étendu au financement de la compensation budgétaire. S'il s'avérait que les effets de la réforme de la politique agricole commune soient significativement différents de ceux prévus, et qu'ils conduisent à des situations budgétaires injustifiables, il pourrait être envisagé d'ajuster la clé de financement de la compensation. Un premier pas dans cette direction a déjà été fait à Fontainebleau lorsqu'il avait été décidé que l'Allemagne ne paierait que les deux tiers du montant résultant pour elle de l'application de la clé de répartition PNB normale.

Dans l'hypothèse et au moment où l'Union aurait besoin d'augmenter ses ressources financières au-delà de l'actuel plafond de 1,27 % du PNB, une réforme plus fondamentale pourrait être envisagée. Dans ce cas, il serait possible de réexaminer la structure d'ensemble du système des ressources propres. En outre, dans la mesure où les situations budgétaires seraient significativement affectées par l'augmentation de la dépense, ou par la réforme du système de financement, il pourrait être opportun d'envisager l'introduction d'un mécanisme généralisé de corrections, qui engloberait également les problèmes du Royaume-Uni, et qui viserait à atténuer de nouvelles détériorations des déséquilibres budgétaires les plus importants.

ANNEXE A LA PARTIE 3: TABLEAUX ET GRAPHIQUE

Tableau 1: Tableau d'ensemble du nouveau cadre financier 2000-2006. Prix 1997.

Tableau 2: Rubrique 1. Évolution des dépenses agricoles. Prix courants.

Tableau 3: Rubrique 2. Évolution des dépenses au titre des actions structurelles. Prix 1997.

Tableau 4: Aide pré-adhésion et dépenses liées à l'adhésion de nouveaux États membres. Prix 1997.

Graphique: Évolution des dépenses au titre des rubriques 3 (Autres politiques internes), 4 (Actions extérieures) et 5 (Administration). Prix 1997.

Principales hypothèses (tableaux 1 à 4 et graphique)

- 1999: Perspectives financières actuelles. Prix 1997. Sur la base des prévisions économiques de mai 1997.
- Croissance en volume du PNB, après 1998: 2,5% par an en moyenne pour l'ensemble des États membres actuels; 4% par an en moyenne pour les pays candidats.
- Déflateur implicite du PNB en écus, après 1998 (pour le calcul à prix courants de la ligne directrice agricole): 2% par an en moyenne.
- Hypothèse technique de travail d'une adhésion en 2002 de cinq PECO et de Chypre.

Tableau 5: Plafonds des ressources propres et ressources budgétaires effectives (1993-1999).

Tableau 6: Parts de pourcentage dans le financement de l'Union et dans le PNB total (1992, 1996 et 1999).

Dans l'hypothèse et au moment où l'Union aurait besoin d'augmenter ses ressources financières au-delà de l'actuel plafond de 1,27 % du PNB, une réforme plus fondamentale pourrait être envisagée. Dans ce cas, il serait possible de réexaminer la structure d'ensemble du système des ressources propres. En outre, dans la mesure où les situations budgétaires seraient significativement affectées par l'augmentation de la dépense, ou par la réforme du système de financement, il pourrait être opportun d'envisager l'introduction d'un mécanisme généralisé de corrections, qui engloberait également les problèmes du Royaume-Uni, et qui viserait à atténuer de nouvelles détériorations des déséquilibres budgétaires les plus importants.

ANNEXE A LA PARTIE 3: TABLEAUX ET GRAPHIQUE

Tableau 1: Tableau d'ensemble du nouveau cadre financier 2000-2006. Prix 1997.

Tableau 2: Rubrique 1. Évolution des dépenses agricoles. Prix courants.

Tableau 3: Rubrique 2. Évolution des dépenses au titre des actions structurelles. Prix 1997.

Tableau 4: Aide pré-adhésion et dépenses liées à l'adhésion de nouveaux États membres. Prix 1997.

Graphique: Évolution des dépenses au titre des rubriques 3 (Autres politiques internes), 4 (Actions extérieures) et 5 (Administration). Prix 1997.

Principales hypothèses (tableaux 1 à 4 et graphique)

- 1999: Perspectives financières actuelles. Prix 1997. Sur la base des prévisions économiques de mai 1997.
- Croissance en volume du PNB, après 1998: 2,5% par an en moyenne pour l'ensemble des États membres actuels; 4% par an en moyenne pour les pays candidats.
- Déflateur implicite du PNB en écus, après 1998 (pour le calcul à prix courants de la ligne directrice agricole): 2% par an en moyenne.
- Hypothèse technique de travail d'une adhésion en 2002 de cinq PECO et de Chypre.

Tableau 5: Plafonds des ressources propres et ressources budgétaires effectives (1993-1999).

Tableau 6: Parts de pourcentage dans le financement de l'Union et dans le PNB total (1992, 1996 et 1999).

Tableau n° 1

Tableau d'ensemble du nouveau cadre financier 2000-2006

Prix 1997

Milliards d'écus - prix 1997 - Crédits pour engagements	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGRICULTURE (Ligne directrice)	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
ACTIONS STRUCTURELLES	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
<i>dont adaptations passées</i>	1,8							
POLITIQUES INTERNES	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
ACTIONS EXTERIEURES	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
ADMINISTRATION	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
RESERVES	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL CREDITS POUR ENGAGEMENTS	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
TOTAL CREDITS POUR PAIEMENTS	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
Crédits pour paiements (en pourcentage du PNB)	1,25%	1,24%	1,24%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%
Marge	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Plafond des ressources propres	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Tableau n° 2
Rubrique 1 : Evolution des dépenses agricoles
Prix courants

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

(*) Hypothèse d'un déflateur de 2% par an de 1999 à 2006

(**) Soit 500 millions à prix constants de 1997.

Tableau n° 3
Rubrique 2 : Evolution des dépenses au titre des actions structurelles
Prix 1997

Milliards d'écus - (prix 1997)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Communauté à Quinze								
Fonds structurels	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Fonds de cohésion	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nouveaux Etats membres (*)		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Aide pré-adhésion		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
TOTAL	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

(*) Y compris la participation au Fonds de cohésion

Tableau n° 4
Aide pré-adhésion et dépenses liées à l'adhésion de nouveaux Etats membres
Prix 1997

Milliards d'écus - Prix 1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DE L'AIDE PRE-ADHESION	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
rubrique 1		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
rubrique 2		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
rubrique 4 (*)	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Autres pays candidats (**)	0,5	1,2	1,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Nouveaux Etats membres (**)	0,8	1,8	1,8					
Montants pour les nouveaux Etats membres				5,8	8,2	10,8	13,3	15,7
rubrique 1 (***)				1,5	1,9	2,4	2,9	3,3
rubrique 2				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
rubrique 3				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8

(*) Le montant de 1999 est indicatif.

(**) La répartition de 1999 à 2001 est purement indicative

(***) Données transformées à prix 1997 pour la comparaison. Seules les estimations à prix courants sont pertinentes.

Evolution des dépenses au titre des rubriques 3, 4 et 5 **Prix 1997**

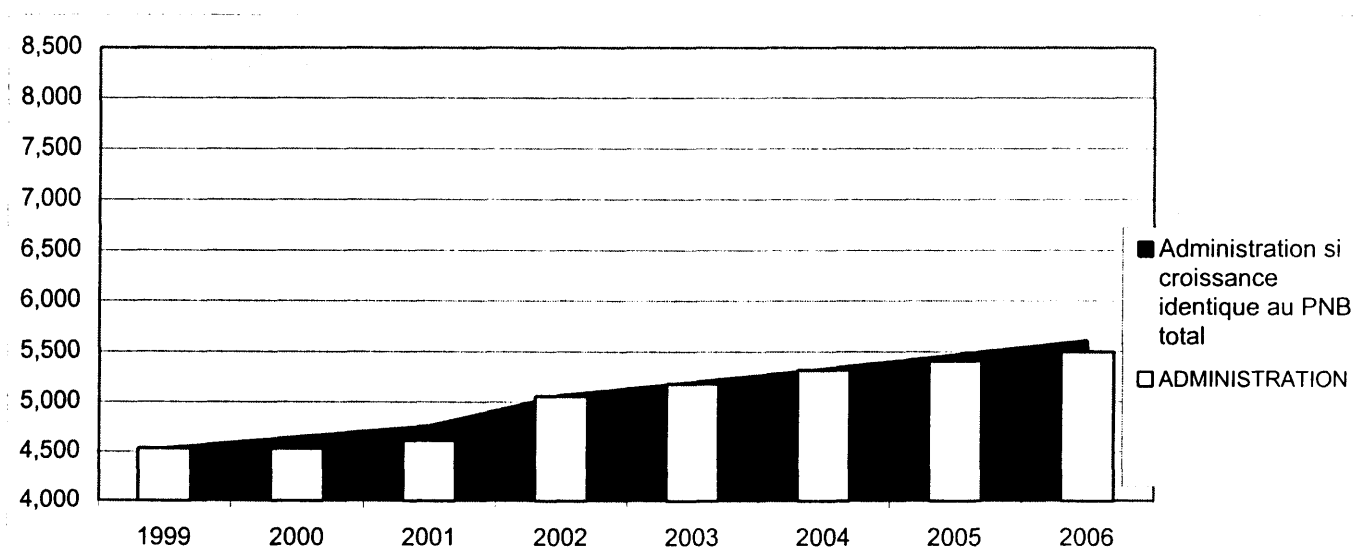
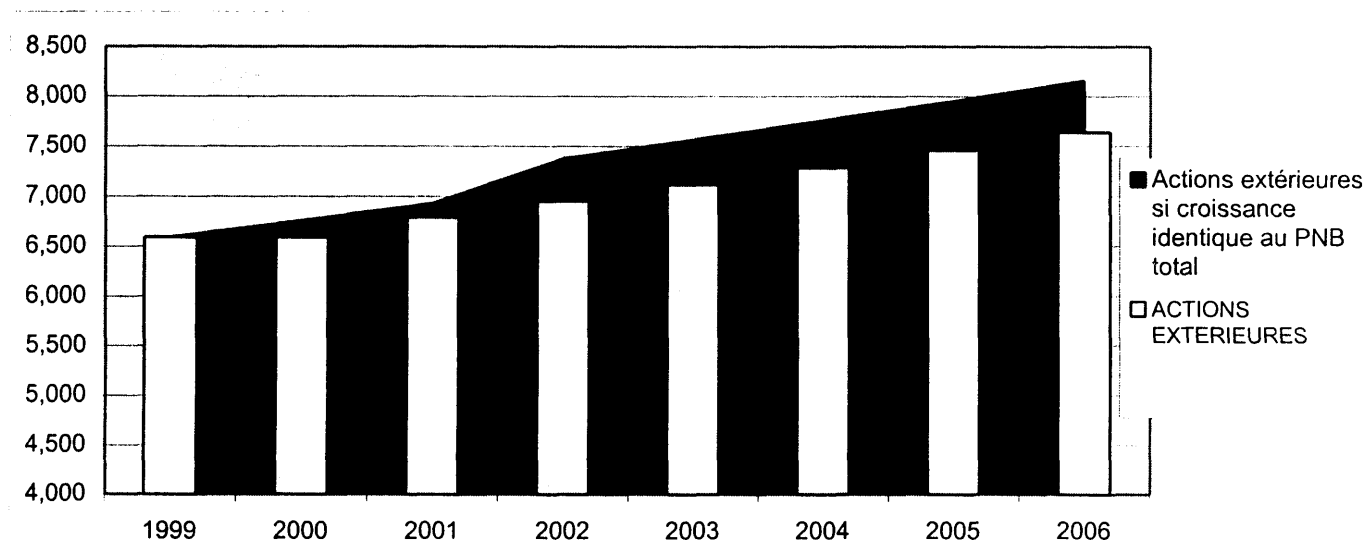
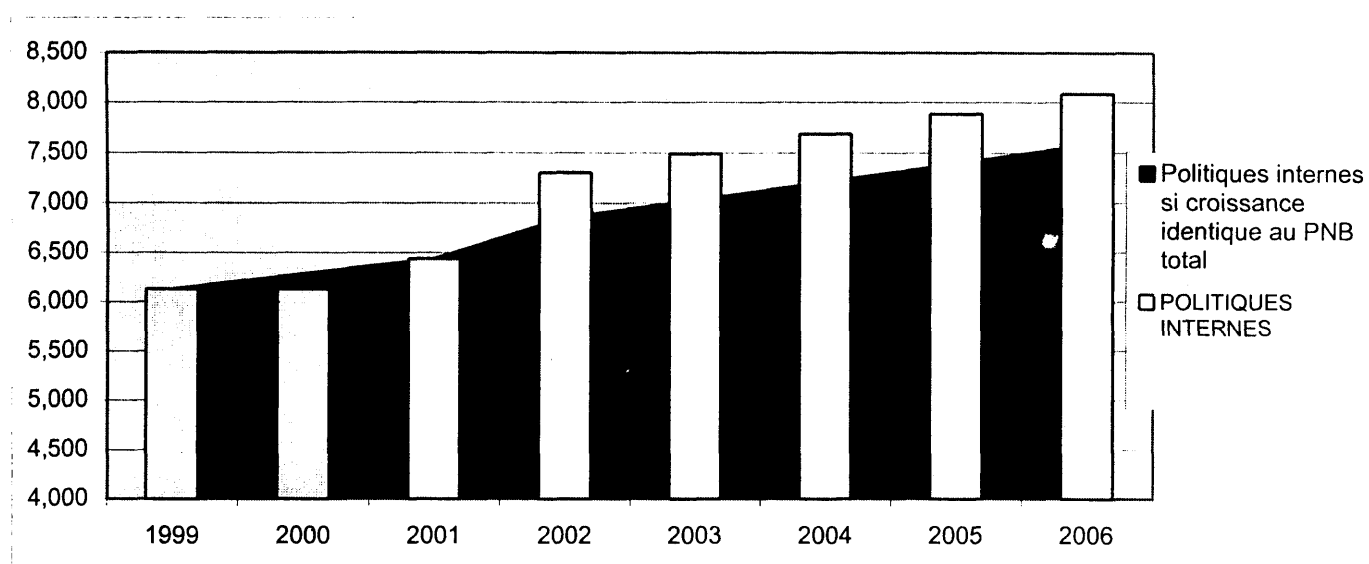


Tableau 5

Plafond des ressources propres et ressources budgétaires effectives

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Plafond en % du PNB	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Ressources totales (% du PNB)	1,11	1,12	1,15	1,17	1,17	1,15	1,15
Marge inutilisée	0,09	0,08	0,06	0,05	0,07	0,11	0,12

1993-1997: Budget; 1998: projet de budget présenté par la Commission; 1999: projections fondées sur une extrapolation des orientations budgétaires de 1998.

Tableau 6

**Parts de pourcentage dans le financement de l'Union et
dans le PNB total**

	1992		1996		1999	
	Budget	PNB	Budget	PNB	Budget	PNB
B	4,0	3,1	3,9	3,1	3,8	3,0
DK	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
D	30,2	28,2	29,4	27,4	27,7	26,2
GR	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
E	8,6	8,2	6,3	6,8	6,7	6,7
F	18,7	18,6	17,5	18,1	17,5	17,5
IRL	0,8	0,7	0,9	0,7	1,0	0,8
I	14,7	17,0	12,5	14,1	13,4	14,3
L	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
NL	6,3	4,6	6,2	4,6	5,9	4,6
A	--	--	2,7	2,6	2,6	2,5
P	1,5	1,3	1,3	1,2	1,4	1,3
FIN	--	--	1,4	1,4	1,4	1,4
S	--	--	2,6	2,9	2,9	2,8
UK	11,9	14,8	11,6	13,4	11,9	15,1