

Avis du Comité économique et social sur l'Agenda 2000 (Bruxelles, 30 octobre 1997)

Légende: Le 30 octobre 1997, le Comité économique et social rend public son avis sur la Communication de la Commission intitulée "Agenda 2000".

Source: Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 21.01.1998, n° C 019. [s.l.]. ISSN 0378-7052. "Avis du Comité économique et social sur la « Communication de la Commission intitulée "Agenda 2000" »", p. 111-115.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/avis_du_comite_economique_et_social_sur_l_agenda_2000_bruxelles_30_octobre_1997-fr-a57b16a5-ebcc-479e-b14b-20f01dbfad78.html

Date de dernière mise à jour: 29/11/2013

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission intitulée "Agenda 2000"»

(98/C 19/29)

Par lettre en date du 17 juillet 1997, la Commission européenne a demandé l'avis du Comité économique et social sur la Communication intitulée «Agenda 2000 - Pour une Union plus forte et plus large - Le défi de l'élargissement».

Lors de sa réunion du 10 juillet 1997, l'assemblée plénière a décidé, conformément aux dispositions de l'article 19, 1^{er} alinéa, de son Règlement intérieur, de constituer un sous-comité pour préparer les travaux en la matière.

Le sous-comité a élaboré un projet d'avis le 24 octobre 1997 (corapporteurs: MM. Vasco Cal et Moreland).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social a adopté par 128 voix pour, 18 voix contre et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Les propositions de la Commission

1.1. L'ensemble de documents présenté par la Commission sous le titre de «Agenda 2000» répond à l'invitation du Conseil européen et inclut les perspectives financières pour la prochaine période de 2000 à 2006, les avis sur les demandes d'adhésion présentées par les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les grandes lignes des propositions qui seront développées ultérieurement sur la politique agricole commune, la cohésion économique et sociale et les différentes politiques internes. Cette approche globale des aspects essentiels pour l'avenir de la construction communautaire permet à toutes les instances communautaires d'analyser les défis auxquels est confrontée l'Union européenne et de prendre les décisions qui s'imposent afin de réunir les conditions nécessaires pour relever ces défis.

1.2. Dans son approche, la Commission a été conditionnée par le mandat qui lui a été donné, par les restrictions budgétaires en vigueur dans l'Union européenne et par la révision du Traité adoptée à Amsterdam. Cette révision n'a pas eu l'étendue nécessaire en ce qui concerne les réformes institutionnelles internes exigées pour adapter le processus de décision communautaire à une Union beaucoup plus vaste que l'actuelle. C'est pourquoi la Commission propose la tenue d'une Conférence intergouvernementale supplémentaire en 2000, avec pour objectif, précisément, d'adapter le fonctionnement institutionnel au futur élargissement.

1.3. En ce qui concerne la stratégie de préadhésion, la Commission propose de la renforcer dès à présent et de créer un nouvel instrument: le Partenariat pour l'adhésion. Ce nouvel instrument permettra une approche bilatérale des différents volets que comporte la préparation des pays candidats à l'adhésion ainsi qu'une gestion intégrée, programmée pluriannuellement et cohérente des moyens mis à la disposition des États candidats à l'adhésion dans le cadre des nouvelles perspectives financières.

1.4. Pour faire face aux besoins d'aide tels qu'ils ont été estimés pour la préadhésion, la Commission propose d'ajouter aux crédits mobilisés actuellement, principalement dans le cadre du programme Phare, d'autres moyens provenant des fonds communautaires (agricole et structurels) de façon à atteindre le montant annuel de 3 milliards d'écus pour toute la période concernée.

1.5. En ce qui concerne la période postadhésion, la Commission part de l'hypothèse qu'une première série d'États entrera en 2002-2003 et inclut dans les perspectives financières les montants auxquels accéderont les nouveaux États membres, dans une mesure croissante, jusqu'à un total de quelque 15,7 milliards d'écus en 2006.

1.6. S'agissant de la politique agricole commune et de la cohésion économique et sociale, la Commission a inclus les montants respectifs dans les perspectives financières, en partant du principe que la réforme de la

PAC sera approfondie et que l'UE anticipera les effets du prochain cycle de négociation au niveau de l'Organisation mondiale du commerce, que les Fonds structurels seront appliqués avec une plus grande concentration que par le passé, ce qui conduira au transfert vers les nouveaux États membres de 38 milliards d'écus supplémentaires des Fonds structurels pour toute la période, qui viendront s'ajouter aux 7 milliards octroyés au titre de la préadhésion.

2. Observations générales

2.1. L'objectif du présent avis du CES n'est pas d'analyser en détail les politiques et les mesures concrètes que la Commission propose en ce qui concerne la PAC, la cohésion économique et sociale, les politiques internes et l'élargissement. Ces aspects feront l'objet d'un avis complémentaire plus détaillé que le sous-comité préparera et qui tiendra compte des avis et des rapports d'information des différentes sections concernées. Le présent avis est destiné au Sommet de Luxembourg, où sera prise la décision d'ouvrir les négociations avec ceux des États candidats qui auront rempli aux yeux du Conseil européen les conditions nécessaires. Des observations sont également formulées dans le présent avis en ce qui concerne le cadre financier proposé pour la période 2000-2006. Le Comité étudiera ultérieurement la proposition d'accord financier interinstitutionnel lorsque la Commission le présentera.

2.2. Compte tenu des contraintes existantes et de l'étendue des défis à relever par la politique communautaire, l'ensemble de propositions présenté par la Commission constitue une base concrète et détaillée qui doit permettre un débat sur le futur de l'Union et la mise en place des conditions nécessaires aux décisions qui s'imposent. Le Comité se félicite des références faites au développement durable dans l'Agenda 2000 et formule le souhait qu'il en soit tenu compte de manière plus ferme et plus volontaire dans l'ensemble des politiques communautaires.

2.3. Lorsqu'a été approuvée la première série de perspectives financières, les facteurs à considérer étaient le projet de création du marché intérieur et l'Acte unique, qui a donné une nouvelle dimension à la cohésion économique et sociale. Lors de l'adoption du second cadre financier, les éléments à considérer étaient le projet d'Union économique et monétaire et la révision du Traité signée à Maastricht. Pour le troisième cadre financier, les facteurs à prendre en considération sont le projet d'élargissement de l'Union européenne par l'adhésion progressive des pays candidats et la révision du Traité approuvée à Amsterdam.

2.4. Toutefois, le Comité estime que, dans ses perspectives financières, la Commission aurait dû tenir compte de manière plus approfondie et plus complète de l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'UEM ainsi que des effets sur l'emploi de ces nouveaux défis. Si la situation évolue conformément aux perspectives présentées par la Commission, dans les premières années du siècle prochain coexisteront en Europe des pays participant à la monnaie unique, des États membres n'y participant pas, de nouveaux États membres, auxquels s'appliqueront différentes périodes de transition, des pays candidats participant à des négociations en vue de l'adhésion, et des pays participant au «partenariat pour l'adhésion» et à la Conférence européenne qui restent à créer.

3. Contexte et défis du processus d'intégration communautaire

3.1. L'Union européenne, pour se renforcer dans ce nouveau contexte, compte tenu de la nécessité d'une plus grande identification du citoyen européen aux défis de l'approfondissement et de l'élargissement, doit rester fidèle à ses principes et continuer à approfondir son processus d'intégration économique et sociale. La nouvelle phase du développement de l'Union européenne ne peut réussir si elle se traduit dans des mesures qui remettent en question les acquis des différentes politiques communautaires.

3.2. Pour ce qui est de la politique agricole commune, la proposition de la Commission vise à approfondir la réforme entamée en 1992 et entend anticiper les prochaines négociations dans le cadre de l'OMC. La diminution des prix sera en partie compensée par l'augmentation des aides au rendement et par la création d'un instrument de développement rural horizontal distinct de celui pratiqué par les Fonds structurels actuels. Cette proposition sera analysée de façon plus détaillée dans l'avis du Comité consacré à ce sujet.

3.3. Pour ce qui est de la cohésion économique et sociale, les propositions de la Commission ont suscité auprès des bénéficiaires actuels la crainte que la diminution du volume des transferts et de la solidarité entre les membres actuels ne puisse remettre en cause les résultats déjà atteints dans le rattrapage de leur retard économique par rapport aux pays et régions les plus développés de l'UE. Dès lors, avant d'accepter les orientations proposées par la Commission, le Comité souhaiterait être assuré que celles-ci ne remettront pas en cause les progrès de la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne. Le Comité analysera ces propositions de manière plus détaillée dans un avis séparé.

3.4. La question de l'emploi revêt une importance décisive dans le contexte actuel. Le CES s'est prononcé à diverses occasions sur la nécessité d'accorder aux problèmes de l'emploi et du renforcement de la compétitivité la priorité que les citoyens de l'Union réclament. Le renforcement de la compétitivité de l'Union européenne, que ce soit dans sa composition actuelle ou dans sa composition future, est nécessaire pour permettre une évolution positive de l'emploi ainsi qu'un développement durable. Ces questions sont abordées dans le récent avis du CES destiné au Sommet européen sur l'emploi.

3.5. Un élargissement de l'Union avec l'ampleur que l'on prévoit maintenant est un défi énorme dans la mesure où il s'adresse à des pays avec des niveaux de développement économique de loin inférieurs à ceux des membres actuels. Quoique la Commission mentionne fréquemment que le produit intérieur brut par habitant de l'ensemble des pays candidats correspond à 32 % environ de la moyenne communautaire, le fait est que cet indicateur est calculé en termes de «parités de pouvoir d'achat» et sert uniquement à comparer les niveaux de vie. Pour évaluer plus correctement les problèmes économiques et sociaux posés par l'élargissement, l'indicateur doit être calculé en termes de «taux de change». Ainsi, selon Eurostat, le PIB de l'ensemble des pays candidats représente moins de 4 % du PIB communautaire et la moyenne du PIB par habitant correspond à environ 13 % de la moyenne communautaire, ce qui montre bien l'ampleur des progrès qui sont encore nécessaires pour renforcer leur compétitivité et leur insertion dans le marché intérieur.

3.6. L'élargissement du marché intérieur sans contrôles aux frontières internes constitue une question clef dans le processus de négociation. Les disparités en termes de niveau de développement et de protection sociale entre les pays candidats et les membres actuels sont telles qu'une phase intermédiaire se justifiera toujours en termes d'intégration économique - en appliquant l'Union douanière, en renforçant les mécanismes de solidarité et en définissant des limitations à la liberté de circulation des personnes, des produits agricoles - et d'application des normes environnementales et sociales. L'utilisation des aides financières de l'UE devrait être intensifiée dans les pays candidats lors de la phase de préadhésion afin de contribuer à créer de l'emploi et à le stabiliser. La Commission devrait préparer un Livre blanc sur la situation et les politiques sociales des pays candidats, afin de tenir dûment compte de la question de la dimension sociale, et ce dès la phase de préadhésion.

3.7. La Commission reconnaît les difficultés que les économies des États candidats devront traverser pour pouvoir adhérer au marché intérieur et se développer dans ce contexte. Cependant, les avis sur chacun des pays vérifient les conditions nécessaires à l'application de l'acquis communautaire mais ne développent pas suffisamment les questions posées par le processus de transition économique dans lesquels ces pays se trouvent et qui ont des exigences différentes de celles posées par le processus de rattrapage économique des régions les plus en retard de l'UE actuelle. Dès lors, il serait plus sensé de définir la capacité d'absorption des économies de ces différents pays en fonction non seulement de leur produit national brut, mais également de leur formation brute de capital fixe, de manière à stimuler l'investissement, en tenant compte notamment de leurs besoins en capital humain.

3.8. En ce qui concerne les ressources, la proposition de la Commission de maintenir le pourcentage actuel de 1,27 % du PIB, défini à Édimbourg pour les 12 États membres, comme plafond pour les paiements permettra d'accumuler pour toute la période quelque 67 milliards d'écus supplémentaires, pour autant que se vérifie le taux de croissance économique prévu. Le budget communautaire passerait ainsi de 98 milliards d'écus en 1999 à 115 milliards d'écus en 2006 (crédits d'engagements). Quoique cette augmentation puisse être considérée comme insuffisante face à l'ampleur des défis que l'Union européenne devra relever au début du siècle prochain, le Comité souscrit à la proposition de la Commission de conserver le plafond actuel, car il estime qu'une majorité d'États membres le souhaiteront, eu égard aux pressions que subissent les budgets

nationaux.

4. Les défis de l'élargissement et les perspectives financières

4.1. Dans son avis sur l'élargissement ⁽¹⁾, le Comité recommande que les négociations soient ouvertes avec tous les États candidats au même moment, dans la mesure où cela donnerait un signal fort d'encouragement au processus d'élargissement et permettrait un suivi plus efficace des progrès de chaque candidat, en termes d'application de l'acquis communautaire, d'augmentation de sa compétitivité dans le marché intérieur et de consolidation de la démocratie.

4.2. Les pays candidats pourront devenir membres à mesure que s'achèveront les négociations, sans devoir attendre la conclusion des négociations avec les autres. Les critères d'admission doivent être aussi objectifs que possible. Ils doivent se fonder non seulement sur la capacité de l'UE d'absorber les nouveaux États membres, mais également sur la capacité de ceux-ci à respecter les principes de base inhérents à l'état d'intégration dans lequel l'UE se trouve, lequel est différent de ceux qui existaient au moment des élargissements précédents.

4.3. La conférence européenne proposée par la Commission pour arrêter des actions communes dans les domaines de politique extérieure et de lutte contre la drogue et la criminalité doit être instituée dès le début des négociations et inclure tous les pays qui ont introduit une demande d'adhésion. Elle devrait également permettre un dialogue approfondi sur les orientations générales du programme Phare, ainsi que sur celles applicables aux autres ressources mises à la disposition des pays candidats, de manière à mieux coordonner ces interventions et à mieux les faire correspondre aux besoins des pays candidats.

4.3.1. Les partenariats pour l'adhésion, qui constitueront l'instrument pour approfondir les relations entre l'UE et chaque pays candidat, doivent être renforcés et approfondis afin de mieux couvrir toutes les zones clés d'application des critères pour l'ouverture des négociations, sans se limiter aux questions liées à l'acquis communautaire.

4.4. Compte tenu des incertitudes quant aux dates probables d'adhésion des différents États et quant à leur évolution respective dans l'application et le respect de l'acquis communautaire, la Commission devrait préparer un éventail restreint de perspectives financières fondées sur des hypothèses différentes concernant la date de l'adhésion. Cela éviterait l'incertitude et la nécessité, en vue du débat ultérieur, de prendre en compte maintenant plus d'une hypothèse en ce qui concerne la variable la plus critique durant la période couverte par le prochain cadre financier.

4.4.1. Il sera alors possible de concentrer les efforts d'aide préadhésion sur la restructuration économique des pays candidats, dans le cadre du partenariat proposé, en réalisant entre-temps la Conférence intergouvernementale pour adapter le Traité et en tenant compte, par ailleurs, des problèmes existant au niveau des contributions des États membres actuels qui bénéficient dans une mesure relativement moindre des transferts communautaires.

4.4.2. En ce qui concerne ce dernier aspect des coûts et bénéfices pour les différents États membres, si le Comité partage avec la Commission le point de vue selon lequel les bénéfices et les avantages que chaque pays tire de sa participation au processus d'intégration ne peuvent se limiter à l'analyse des flux financiers respectifs de et vers le budget communautaire, il estime néanmoins nécessaire d'ouvrir un large débat sur ces questions, étant donné l'importance que les critères de convergence ont conférée aux aspects budgétaires. Dans le cadre de cette révision des perspectives financières, la Commission ne propose pas de modifier le système des ressources propres, parce que cela impliquerait une unanimité et éventuellement une ratification parlementaire dans certains États membres, mais elle n'en considère pas moins important de créer les conditions nécessaires à un large consensus autour des grandes lignes proposées.

4.4.3. En ce qui concerne les coûts, les décisions d'Édimbourg ont entraîné une plus grande équité, dans la mesure où les contributions au budget communautaire sont devenues de plus en plus proportionnelles à la richesse nationale respective. Toutefois, la situation est plus complexe pour ce qui est des bénéfices. Les

dépenses liées à la cohésion économique et sociale bénéficient aux pays et aux régions qui en ont le plus besoin, mais celles pour les politiques internes n'ont pas la même distribution et ont un impact négatif du point de vue de la cohésion. Surtout, les dépenses liées à la politique agricole commune favorisent relativement plus les pays qui l'appliquent depuis plus longtemps et où l'aide par habitant est plus élevée, même si la réforme de 1992 a eu pour effet de rééquilibrer et de corriger cette situation.

4.4.4. Les distorsions qui apparaissent ensuite, lors de la présentation de calculs sur le solde net des contributions de et vers le budget communautaire, ne dépendent pas tant du volume des ressources (contributions des États membres) que du poids relatif des différents postes des dépenses communautaires. À cet égard, le poids des dépenses agricoles est encore majoritaire (environ 50 % du total), alors que les dépenses relatives aux politiques structurelles ne représentent qu'un tiers du total.

4.4.5. Au-delà de ces aspects purement comptables, il convient de garder présent à l'esprit que les pays les plus développés de l'Union européenne sont aussi ceux qui bénéficient le plus sur le plan économique et commercial du processus d'intégration économique, de l'instauration d'un marché intérieur et des autres politiques internes. C'est pour cette raison que les actions structurelles ont été renforcées par le passé, ce qui a permis aux pays les moins développés de l'UE de connaître un taux de croissance économique supérieur à la moyenne communautaire. De même, en ce qui concerne l'élargissement, les études disponibles montrent que ce seront les pays les plus proches et les plus développés qui en tireront le plus de bénéfices sur le plan économique et commercial. Ces considérations ne doivent pas nous faire oublier que les motivations principales en faveur de l'élargissement sont d'ordre politique et non économique.

4.4.6. La solidarité est un principe de la cohésion économique et sociale et les perspectives financières pour les quinze devraient poursuivre l'effort de solidarité vis-à-vis des pays et des régions qui en ont le plus besoin, de façon à leur permettre de consolider les progrès déjà réalisés et d'affronter dans de meilleures conditions les efforts supplémentaires qui seront exigés par la troisième phase de l'UEM, dans la mesure où le nouveau cadre de concurrence sera plus exigeant. Cependant, dans la proposition de la Commission qui fait partie de l'Agenda 2000, le seul poste qui diminuerait pour les États membres actuels durant la période serait celui relatif à la cohésion économique et sociale (moins 10,1 milliards d'écus au total pour la période, par rapport à la situation de 1999). De surcroît, la proposition de la Commission visant à maintenir les dépenses du Fonds de cohésion à 2,9 milliards d'écus (aux prix de 1997) est incohérente, notamment du fait qu'il n'est pas encore possible de déterminer quels pays répondront au critère du PNB au début et à mi-chemin de la période de six ans.

4.4.7. La Commission devrait entreprendre une analyse des perspectives financières pour les États membres actuels en tenant compte des effets de ces questions sur les différents États membres et des transferts provenant des Fonds structurels. Cela fournira une base solide pour discuter de l'avenir du budget communautaire. De toute évidence, il est primordial que le budget communautaire tienne dûment compte du soutien nécessaire aux pays et aux régions les moins favorisés pour qu'ils puissent faire face à la troisième phase de l'UEM et des objectifs de la cohésion économique et sociale, afin que les disparités économiques puissent être réduites et, à terme, éliminées.

4.5. Il est nécessaire de trouver un équilibre, ce qui n'est pas toujours facile, entre le principe de solidarité communautaire, la discipline et les restrictions budgétaires et les coûts et avantages sociaux et politiques qu'implique l'élargissement de l'Union européenne. Cette décision politique incombe par sa nature au Conseil européen. Le Comité demande que le Conseil, sur la base des propositions de la Commission, mène à bien un exercice d'ambition politique renouant avec la construction d'une Union européenne qui est devenue plus solide, plus intégrée et plus solidaire au cours des quinze dernières années, et qu'un grand nombre de ses citoyens ont perçu comme un projet commun d'avenir et non comme une défense à outrance et à court terme d'intérêts nationaux.

Bruxelles, le 30 octobre 1997.

Le Président du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats:

Paragraphe 4.4.1

Remanier comme suit le début de ce paragraphe:

«4.4.1. En ce qui concerne ce dernier aspect des coûts et bénéfiques pour les différents États membres, le Comité convient qu'il est raisonnable que la balance entre les ressources qu'un État membre reçoit du budget communautaire et les contributions qu'il y apporte soit proportionnelle à la prospérité relative de ce pays. Si le Comité partage avec la Commission ...».

Exposé des motifs

L'amendement proposé vise à ce que le Comité remette au centre du débat sur la «contribution nette» le principe de proportionnalité, universellement admis dans l'UE. Dans cette discussion, il ne faut pas raisonner en termes de soldes nets absolus par État membre mais veiller plutôt à ce que les revenus tirés du budget communautaire par un pays et sa contribution à celui-ci soient, globalement, en rapport avec son degré de bien-être.

Résultat du vote

Voix pour: 41; voix contre: 105; abstentions: 18.

(1) Avis sur «L'élargissement de l'Union européenne» adopté le 29 octobre 1997.