

Communication de la Commission européenne (II), Agenda 2000. Le défi de l'élargissement (1997)

Légende: Volume II de la communication Agenda 2000, présentée par la Commission européenne le 16 juillet 1997, portant sur le renforcement de la stratégie de pré-adhésion.

Source: Agenda 2000. Le défi de l'élargissement (présenté par la Commission), COM(97) 2000 final VOL. II. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 15.07.1997. 67 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_europeenne_ii_agenda_2000_le_defi_de_l_elargissement_1997-fr-353b1d52-69fb-43f4-9862-f949dcc3a4ef.html

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013

Agenda 2000. Le défi de l'élargissement

LE RENFORCEMENT DE LA STRATEGIE PRE-ADHESION

SOMMAIRE

I. LES OBJECTIFS

II. LA METHODE

A. Concentration sur les priorités de l'élargissement

1° Renforcement de la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats ("Institution building")

2° Mise aux normes communautaires des entreprises

B. Détermination d'objectifs intermédiaires

III. LES MOYENS FINANCIERS

A. Le programme PHARE

B. Les aides pré-adhésion pour l'agriculture

C. Les interventions structurelles sur le plan régional

D. La complémentarité des interventions

IV. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES

1° Le Partenariat pour l'Adhésion

2° Les Accords européens

3° La participation aux programmes communautaires et aux mécanismes d'application de l'acquis communautaire

Le renforcement de la stratégie préadhésion

La stratégie de pré-adhésion - telle qu'elle a été définie par le Conseil Européen d'Essen - repose sur trois éléments : les Accords Européens, le dialogue structuré, le programme Phare.

Comme l'a souhaité le Conseil Européen lors de sa réunion de Dublin, la Commission propose un renforcement de la stratégie pré-adhésion en faveur des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale. Elle s'applique à tous les pays candidats auxquels elle permettra d'offrir, quel que soit leur degré actuel de préparation et quelle que soit la date d'ouverture des négociations un soutien concret aux réformes qu'implique l'adhésion en fonction des priorités constatées dans les avis.

Cette stratégie pré-adhésion renforcée intègre deux nouveaux éléments qui permettront d'assurer une meilleure cohérence entre la préparation à l'adhésion et la négociation elle-même :

- rassembler dans un cadre unique mais adapté à chaque pays candidat - le Partenariat pour l'Adhésion - l'ensemble des moyens et formes d'assistance disponibles pour faciliter la reprise de l'acquis et des disciplines communautaires;

- étendre la participation des pays candidats aux programmes communautaires et aux mécanismes d'application de l'acquis.

I. Les objectifs

L'objectif général de la stratégie de pré-adhésion renforcée est d'offrir un programme cohérent de préparation des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale à l'adhésion à l'Union européenne.

Elle s'adresse à tous les pays candidats quelles que soient leur situation particulière et la date de leur adhésion future. Elle constitue pour chacun d'entre eux la manifestation du soutien de l'Union dans leur vocation à devenir Etat membre, en même temps qu'une préparation concrète à leurs futures responsabilités

dans l'Union.

Cette stratégie s'attache à résoudre les principaux problèmes identifiés par la Commission dans chaque avis sur les demandes d'adhésion. Un certain nombre d'entre eux sont communs à la plupart des pays candidats, d'autres sont spécifiques du fait de la diversité des situations dans les différents pays.

S'agissant des moyens, l'ensemble des instruments et des formes d'assistance, que l'Union et les Etats membres peuvent mettre à la disposition des pays candidats, doivent être mobilisés pour contribuer à résoudre les problèmes les plus pressants auxquels ils font face dans la perspective de l'adhésion. Les pays les moins prêts actuellement à respecter les contraintes communautaires doivent être plus particulièrement encouragés à renforcer leur préparation.

II. La méthode

Pour être efficace, la stratégie de pré-adhésion doit concentrer ses efforts sur les priorités liées à l'adhésion. L'ampleur de certains problèmes nécessitera, à partir de 1998, l'établissement d'objectifs intermédiaires assortis de conditions précises.

A. Concentration sur les priorités de l'élargissement

La reprise de l'acquis communautaire étant le fondement de toute adhésion, la stratégie de pré-adhésion contribuera à résoudre les principaux problèmes identifiés dans les avis. En plus des questions spécifiques à chaque candidat, les analyses menées à ce stade ont fait apparaître deux types de besoins horizontaux :

1° Renforcement de la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats ("Institution building")

Comme l'a souligné le Conseil européen de Madrid, la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats à appliquer l'acquis est un problème-clé de la préparation à l'élargissement. Il s'agit d'aider ces pays à se doter d'institutions et d'administrations capables de mettre en place et d'appliquer effectivement la réglementation communautaire.

L'effort portera sur la formation de spécialistes principalement dans les domaines suivants : justice, douanes, comptabilité publique, contrôle budgétaire, environnement, télécommunications, inspections vétérinaire et phytosanitaire, contrôles techniques, statistiques, énergie... Il conviendra également d'aider les pays candidats à développer une capacité propre en matière de justice et d'affaires intérieures : lutte contre l'immigration clandestine, le trafic de drogue, la criminalité internationale, etc. En outre, l'Union devra développer une coopération étroite en matière nucléaire avec les pays concernés et leurs autorités de sûreté pour les aider à appliquer le plus rapidement possible des normes de sûreté appropriées.

Des programmes de détachements de longue durée dans les pays candidats d'experts des administrations des Etats membres devront être préparés pour chaque pays à la lumière des besoins identifiés, notamment dans les avis.

2° Mise aux normes communautaires des entreprises

La reprise de l'acquis communautaire impose aux Etats candidats de soumettre le plus rapidement possible leurs entreprises et leurs grandes installations industrielles au respect des normes communautaires. C'est principalement le cas dans des secteurs tels que l'environnement, les conditions de travail, les transports, la sûreté nucléaire, le secteur de l'énergie, la commercialisation des produits alimentaires, le contrôle des processus de production et des bonnes pratiques commerciales ainsi que des grandes installations industrielles. Un effort d'investissement pour l'adaptation aux normes de l'Union est la seule alternative à de longues périodes de transition, voire à des dérogations. Il contribuera à renforcer la compétitivité des économies des pays candidats et leur capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du

marché auxquelles ils seront soumis à l'intérieur de l'Union, comme l'a demandé le Conseil européen de Copenhague.

Dans ce contexte, la stratégie de pré-adhésion devra encourager le développement d'infrastructures de transport, en particulier les TEN, qui sont essentielles pour un fonctionnement harmonieux du marché intérieur et des politiques communes.

Une attention particulière sera apportée à la création de PME et aux efforts de restructuration industrielle.

B. Détermination d'objectifs intermédiaires

Le renforcement de la stratégie pré-adhésion s'accompagnera, dès 1998, d'un recours à une plus grande conditionnalité entre les soutiens notamment financiers de l'Union européenne aux pays candidats et leurs programmes de préparation à leurs obligations de futurs Etats membres. Celle-ci s'exercera sur la base d'engagements d'ores et déjà existants ou d'objectifs qui seront précisés avec les pays candidats dans le cadre des Partenariats pour l'adhésion. La conditionnalité pourra couvrir le respect des principes et pratiques liés à la démocratie, le respect des engagements pris dans les accords européens, la mise en œuvre des principales dispositions du Livre blanc, les questions sensibles identifiées dans les avis, les progrès dans la mise en œuvre du programme Phare ainsi que les débuts de mise en place des futurs programmes de convergence économique.

Les avis ont mis en évidence l'importance des efforts restant à réaliser dans certains secteurs, pays par pays, pour satisfaire aux exigences des critères de Copenhague. Cette situation nécessite **la détermination d'étapes intermédiaires en termes de priorités assorties chacune d'objectifs précis définis par un diagnostic commun avec les pays concernés et dont la réalisation conditionnera l'ampleur de l'assistance, les progrès des négociations en cours avec les uns et l'ouverture de nouvelles négociations avec les autres.**

La Commission fera rapport régulièrement au Conseil sur les progrès réalisés par les pays candidats dans le programme de reprise de l'acquis à travers notamment les Partenariats pour l'adhésion, en vue de satisfaire aux critères de Copenhague.

III. Les moyens financiers

Les évaluations des coûts de la reprise par les pays candidats de l'intégralité de l'acquis communautaire (c'est-à-dire l'application des normes et standards communautaires ainsi que de toutes les mesures assurant la mise en place des politiques communes) montrent qu'ils sont partout très importants. Par rapport à ces besoins, les disponibilités budgétaires seront de toute façon limitées, la solution est non pas de promettre des crédits budgétaires nouveaux mais d'organiser de manière plus coordonnée la réponse de l'Union en rassemblant et en articulant les formes d'assistance et les instruments disponibles.

En d'autres termes, il s'agit d'utiliser le plus efficacement possible toutes les procédures et aides communautaires qui existent ou qui seront créées en s'efforçant d'établir la plus grande synergie avec d'autres intervenants potentiels : Etats membres, BEI, Institutions financières internationales. Progressivement, des financements privés devront s'intégrer à cette mobilisation des moyens financiers en faveur des pays candidats.

A. Le programme PHARE

Le programme **PHARE** rénové est et restera le principal instrument. A la suite des nouvelles orientations déjà arrêtées par la Commission, l'objectif premier de PHARE est de préparer les pays candidats à l'adhésion en concentrant ses interventions sur les deux priorités essentielles liées à la reprise de l'acquis communautaire : "l'institution building" - c'est-à-dire la formation des cadres - et le financement des

investissements à raison de 30 % et 70 % respectivement de son budget pour les pays candidats. Doté de moyens financiers en croissance jusqu'à fin 1999 dans le cadre des perspectives financières actuelles, moyens qui devraient augmenter après 2000, l'efficacité de PHARE se verra renforcée par des méthodes de gestion renouvelées :

- concentration des projets sur les priorités dans la mise en œuvre de l'acquis programmées par les Partenariats pour l'Adhésion; exécution budgétaire améliorée;
- augmentation radicale de la taille des projets;
- poursuite de la décentralisation de la gestion au profit des pays bénéficiaires.

B. Les aides pré-adhésion pour l'agriculture

Ces aides, d'un montant de 500 millions d'Ecus par an, seront mises en place dès 2000. Elles devraient s'appliquer dans des domaines prioritaires tels que l'amélioration des structures de transformation, des circuits de commercialisation et du contrôle de la qualité des denrées alimentaires. Ces mesures seront mises en œuvre sur la base de programmes nationaux. Elles devraient également permettre le financement de projets ciblés de développement intégré visant à soutenir des initiatives locales concernant par exemple la diversification économique locale, la fourniture de services de base et l'amélioration des infrastructures locales.

Ces interventions seront coordonnées, dans le cadre des Partenariat pour l'Adhésion, avec les actions financées par PHARE.

C. Les interventions structurelles sur le plan régional

Elles se dérouleront à deux niveaux:

1° Compte tenu de la tendance actuelle à une augmentation des disparités régionales dans chacun de ces pays, il s'agit tout d'abord de familiariser, dès que possible, les pays candidats aux objectifs et aux procédures des Fonds structurels. C'est la meilleure manière de s'assurer que ces pays seront capables, le moment venu, d'appliquer les règles des Fonds structurels et d'utiliser les premiers paiements en provenance de ces Fonds.

PHARE interviendra à cet effet, dès 1998, pour amorcer une préparation sur les bases suivantes :

- La détermination des stratégies et des priorités de développement sur la base des problèmes identifiés sur le plan régional.
- La coopération administrative pour moderniser les procédures administratives et budgétaires qui seront utilisées ultérieurement dans le cadre du cofinancement des fonds structurels. La Commission et les Etats membres devront travailler de concert pour former les autorités compétentes aux politiques structurelles de l'Union.
- Le cofinancement de projets dans le domaine de la coopération transnationale. Ces projets seraient choisis en raison de leur valeur de "modèle" et aideraient les pays candidats à se familiariser avec les principes des Fonds structurels.

2° L'autre aspect concerne le début d'un financement par les Fonds structurels dans les pays candidats au titre d'une aide "pré-adhésion". Elle sera mise en place dès 2000. D'un montant constant d'un milliard d'écus par an, elle bénéficiera dans un premier temps à tous les pays candidats, puis se concentrera 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 aux modalités de mise en œuvre des actions structurelles.

Ces interventions structurelles devront conduire à établir progressivement un système proche des principes de la politique de cohésion assurant étape par étape, en particulier par un alignement sur les principes et les procédures en vigueur (complémentarité, concentration, programmation, etc.) et l'application anticipée par les pays candidats des règles de gestion financière de la Communauté (marchés publics, contrôle financier, évaluation, etc.)

Le programme PHARE, pour le financement d'actions structurelles régionales, intégrera les modes opératoires des Fonds structurels.

D. La complémentarité des interventions

Il conviendra d'obtenir pour chaque intervention communautaire **l'effet multiplicateur le plus élevé**.

En premier lieu, suivant le principe de complémentarité, un cofinancement devra être exigé systématiquement des pays candidats à l'instar des règles prévalant dans les Fonds structurels.

En second lieu, chaque fois que possible, des financements extérieurs seront recherchés activement, notamment pour le cofinancement des investissements liés à l'acquis (prêts de la BEI, de la BERD, de la Banque Mondiale), y compris des financements en provenance du secteur privé, dans les secteurs susceptibles de générer des profits tels que les télécommunications, les TEN ... Des conventions-cadre sur la mise en place de financements liés au respect des normes communautaires seront passées par la Commission avec ces Institutions. PHARE sera appelé, sous forme de dons, à jouer le rôle de **catalyseur** de prêts internationaux publics ou privés.

Enfin, en matière de **sûreté nucléaire**, cette coordination entre les différents bailleurs de fonds devra s'appliquer à l'ensemble des opérations (assistance, modernisation, fermeture) qui seront menées pour améliorer les normes de sûreté. L'Union y contribuera, pour sa part, à travers PHARE et les prêts EURATOM en veillant au respect des calendriers déjà prévus dans les "Nuclear Safety Account Agreements".

L'ensemble de ces moyens peuvent être mobilisés, pour l'essentiel dès 1998, sur les objectifs de la stratégie de pré-adhésion par une meilleure articulation entre eux, en particulier à travers le Partenariat pour l'Adhésion à l'intérieur des compétences de gestion déjà dévolues à la Commission. Il convient, néanmoins, que le Conseil européen, comme il l'avait déjà fait lors de sa réunion d'Essen, augmente les possibilités de financement par PHARE des investissements liés à la reprise de l'acquis communautaire.

IV. Les instruments juridiques

Pendant la période qui doit permettre de mener à bien le processus d'adhésion avec l'ensemble des pays candidats, il sera nécessaire de disposer d'un cadre amélioré de relations entre l'Union et chaque pays candidat afin de pouvoir mieux définir et mettre en œuvre avec chacun d'entre eux le programme de préparation à l'adhésion.

La mise en place de ce cadre implique, outre le nouvel instrument du Partenariat pour l'adhésion, une meilleure utilisation des autres procédures existantes, et tout d'abord, des Accords européens et une participation plus importante des pays candidats aux programmes communautaires ainsi qu'aux mécanismes d'appréciation de l'acquis.

1° Le Partenariat pour l'Adhésion

Le Partenariat pour l'Adhésion constituera l'axe essentiel de la stratégie renforcée en mobilisant toutes les formes d'assistance aux pays candidats dans un cadre unique pour la mise en œuvre de programmes nationaux de préparation à leur statut de membre de l'Union européenne.

Le Partenariat pour l'Adhésion s'articulerait autour de :

- d'engagements précis de la part de l'Etat candidat en particulier sur la démocratie, la stabilisation macro-économique, la sûreté nucléaire et un programme national de reprise de l'acquis communautaire soumis à un calendrier précis et concentré sur les domaines prioritaires constatés dans chaque avis;

- une mobilisation de tous les moyens disponibles de la Communauté pour la préparation des Etats candidats à l'adhésion. Il s'agit tout d'abord du programme Phare mais aussi des nouvelles formes d'aide que pourrait dégager la Communauté dans le cadre des futures perspectives financières (aides agricoles, prêts Euratom et prêts à la balance des paiements cf. supra)

La définition du programme de reprise de l'acquis communautaire serait effectuée avec la Commission Européenne dans 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 ferait l'objet d'un calendrier prévisionnel. L'octroi de l'assistance - sur base de conventions annuelles de financement - sera conditionné à la réalisation de ces objectifs et à l'état d'avancement des programmes en cours. L'exécution du programme serait ainsi soumise à une stricte "conditionnalité d'accession" reposant sur des: mécanismes adaptés d'évaluation et sur un dialogue permanent avec la Commission.

La Commission fera rapport régulièrement au Conseil européen sur les progrès constatés. Elle soumettra son premier rapport au Conseil européen fin 1998 et, par la suite, selon une périodicité régulière. Ces rapports permettront de juger les progrès de ceux des pays candidats avec lesquels les négociations n'ont pas été engagées; s'il s'avère qu'un ou plusieurs pays candidats ont satisfait aux conditions requises, la Commission recommandera au Conseil d'ouvrir les négociations avec le ou les pays concernés.

Le Partenariat pour l'adhésion et la convention de financement des projets, comme la Commission l'a précisé dans le cadre de la réforme de PHARE, se substitueront aux multiples documents de programmation qu'elle arrête après consultation du Comité de gestion (Programme Opérationnel National (COP), Programme Opérationnel Sectoriel (SOP), Documents de Stratégie (SP), etc...).

Le Partenariat pour l'Adhésion, qui comprendra une programmation pluri-annuelle, revêtira la forme d'une décision de la Commission prise après consultation de l'Etat candidat. La convention annuelle de financement pour la mise en œuvre des projets prévus par le Partenariat pour l'Adhésion sera conclue avec l'Etat candidat sur base d'une décision de la Commission après avis des Comités de gestion compétents.

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

2° Les Accords européens

Les Accords européens ont instauré une coopération bilatérale avec l'Union qui conduira à une intégration avancée dans un grand nombre de domaines (accords commerciaux, concurrence, rapprochement législatif, standardisation,). Par ailleurs, les instances mises en place dans le cadre de ces accords (Conseils, comités et sous-comités d'association, Comités parlementaires) constituent des enceintes privilégiées de dialogue avec les pays candidats.

Les travaux développés dans le cadre des Accords contribueront à la mise en œuvre la stratégie de pré-adhésion renforcée grâce à la coopération réalisée notamment dans les sous-comités d'association pour la constatation des progrès réalisés dans le rapprochement des législations et l'échange d'informations sur

l'évolution l'acquis.

En effet, ces Accords couvrant la plupart des domaines liés à l'acquis, ils seront utilisés pour aider les pays candidats à établir leur programme national de reprise de l'acquis.

3° La participation aux programmes communautaires et aux mécanismes d'application de l'acquis communautaire

Au fur et à mesure que les pays candidats s'engagent de manière irréversible dans la reprise de l'acquis communautaire, il est nécessaire de renforcer l'assistance fournie par l'Union en matière de rapprochement des législations. En outre, il est logique, sans attendre la date d'adhésion, de les associer aux programmes communautaires et aux mécanismes d'application de l'acquis dès lors qu'ils ont déjà transposé l'acquis, secteur par secteur.

(a) Une intensification de l'assistance au rapprochement des législations implique l'enforcement et le prolongement du mandat confié à **TAIEX (Technical Assistance information Exchange Office)** qui a été créé dans le contexte du Livre blanc pour la réparation de l'intégration des PECO dans le Marché Intérieur de l'Union. Dans le cadre de la stratégie pré-adhésion, TAIEX devrait fournir des informations sur l'ensemble de l'acquis communautaire (environnement, transports en particulier) et devrait également élargir son champ d'intervention dans les pays candidats, auprès non seulement des administrations, mais aussi des entreprises en particulier pour les préparer aux disciplines du marché intérieur.

(b) L'ouverture progressive aux PECO d'un large éventail de **programmes communautaires** constituera un des objectifs intermédiaires de l'adhésion.

La participation des pays candidats aux programmes communautaires prévue par les Accords Européens ne soulève pas de problème de principe et les procédures juridiques, à cet effet, ont été entamées. Dans la mesure où ces programmes couvrent la plupart des politiques communautaires (éducation, formation, recherche, culture, environnement, PME, marché intérieur...), ils constituent une préparation utile à l'adhésion en familiarisant les pays associés et leurs citoyens 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 co-financer la participation des pays candidats aux programmes.

(c) La participation à certains **mécanismes de coopération administrative et d'application de l'acquis communautaire**.

- **L'intégration progressive des PECO aux** différents programmes et à ceux créés en matière de coopération administrative et d'application de l'acquis communautaire leur permettra de s'informer de manière plus précise sur la législation communautaire, les fera profiter de l'expérience des Etats membres et amorcera un processus de renforcement de la confiance entre administrations. Il ne s'agit pas d'octroyer un pouvoir décisionnel à des pays qui ne sont pas encore membres de l'Union, mais avant tout de les familiariser avec les procédures communautaires.

- La participation active à certaines agences ou organes communautaires permettra également de mieux préparer la reprise de l'acquis. La multiplication des contacts dans le cadre de ces enceintes permettra ainsi de résoudre certains problèmes, sur un plan strictement technique. Sera plus particulièrement recherchée l'association à certaines Agences communautaires du type "Médicaments", "Environnement", à l'Office européen des brevets", à la Fondation européenne pour la Formation, etc.

*

* *

Le prochain élargissement, à la différence des précédents, impose à l'Union européenne d'articuler, dans une approche d'ensemble que constitue le renforcement de la stratégie pré-adhésion, les instruments d'aide à tous les pays candidats et le déroulement des négociations, quelle que soit la date à laquelle chaque pays candidat sera impliqué, afin de rendre cohérent l'ensemble de l'exercice. Une telle stratégie renforcée de pré-adhésion, si elle est bien menée, offrira à tous la garantie d'une adhésion bien préparée et facilitera la solution des problèmes posés par l'élargissement en évitant le recours systématique à de longues périodes de transition dont le prix pourrait être la remise en cause de l'acquis communautaire et de la cohésion de l'Union.

Les effets de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion sur les politiques de l'Union européenne (Étude d'impact)

TABLE DE MATIÈRES

Introduction

PREMIÈRE PARTIE: RÉSUMÉ

1. La dimension extérieure
2. Impact économique global
3. Politiques structurelles
4. Agriculture
5. Marché intérieur et Union économique et monétaire
6. Politiques horizontales
7. Politiques sectorielles
8. Justice et affaires intérieures

DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE

1. LA DIMENSION EXTÉRIEURE

- 1.1. Aspects politiques
- 1.2. Relations économiques extérieures
- 1.3. Domaines d'intérêt particulier

2. IMPACT ÉCONOMIQUE GLOBAL

- 2.1. Les avantages potentiels sur le plan économique
- 2.2. Les problèmes et les risques
 - 2.2.1. Les problèmes sectoriels et régionaux
 - 2.2.2. Une hétérogénéité accrue

3. POLITIQUES STRUCTURELLES

- 3.1. Les données nouvelles d'une Union élargie
- 3.2. L'adoption de l'acquis par les pays candidats
- 3.3. Les politiques de cohésion dans l'Union élargie
- 3.4. Les phase d'adaptation
- 3.5. Conclusion

4. AGRICULTURE

- 4.1. Situation actuelle dans les pays candidats et perspectives à moyen terme
- 4.2. Elargissement dans les conditions actuelles: projections de production et incidence budgétaire
- 4.3. Autres conséquences de l'élargissement: ajustements nécessaires et adaptation à l'acquis
- 4.4. Conséquences pour les politiques communautaires

5. MARCHÉ INTÉRIEUR ET UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

- 5.1. Marché intérieur

5.2. Union économique et monétaire

6. POLITIQUES HORIZONTALES

- 6.1. Politique sociale
- 6.2. Environnement
- 6.3. Consommateurs
- 6.4. Science, recherche et développement
- 6.5. Société de l'information
- 6.6. Culture, éducation, formation, jeunesse

7. POLITIQUES SECTORIELLES

- 7.1. Transports
- 7.2. Energie
- 7.3. Industrie
- 7.4. Télécommunications
- 7.5. Petites et moyennes entreprises
- 7.6. Politique de l'audiovisuel
- 7.7. Pêche

8. JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES

TROISIÈME PARTIE: CONCLUSIONS

1. Les effets positifs de l'élargissement et leur impact sur les politiques de l'Union
2. Les tensions liées à l'ajustement et leurs implications
3. Les implications budgétaires et financières directes
4. Risques inhérents à une adaptation tardive ou insuffisante à l'acquis communautaire
5. Ajustement, réforme et développement ultérieur des politiques communautaires
6. Impact des difficultés administratives auxquelles devront faire face les institutions de l'Union
7. L'importance de la période de pré-adhésion

Tableau statistique et graphique

Introduction

Le Conseil européen qui s'est tenu à Copenhague, en juin 1993, est convenu que les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le souhaitaient pourraient devenir membres de l'Union. Il a également déclaré que l'adhésion pourrait avoir lieu dès qu'un pays, à partir du moment où il satisfaisait aux conditions économiques et politiques requises, serait à même d'assumer les obligations incombant à tout membre de l'Union. La capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres sans que l'élan de l'intégration européenne ne s'en trouve ralenti, devrait également être prise en considération. Depuis lors, l'ensemble des dix pays associés d'Europe centrale et orientale ont posé leur candidature* et le Conseil a engagé la procédure de consultation de la Commission, conformément à l'article O du Traité sur l'Union européenne.

Le Conseil européen qui s'est tenu à Essen, en décembre 1994, a demandé à la Commission "de lui présenter le plus rapidement possible, comme souhaité par le Conseil, une analyse approfondie des effets de l'élargissement dans le cadre des politiques actuelles de l'Union et de leur évolution". La Commission a présenté un rapport intérimaire lors du Conseil européen de Madrid, en décembre 1995**. Dans ce document, elle annonçait la rédaction d'un nouveau rapport qui contiendrait une analyse plus détaillée de ces effets. Le Conseil européen de Madrid a invité la Commission "à approfondir son évaluation des effets de l'élargissement sur les politiques communautaires, notamment en ce qui concerne la politique agricole et les politiques structurelles". Le présent rapport constitue la réponse à cette demande. Il tente de présenter une évaluation globale de l'impact de l'élargissement sur les politiques de l'Union européenne.

L'élargissement aux pays associés d'Europe centrale et orientale constitue une occasion privilégiée, tant pour

les candidats à l'adhésion que pour l'Union européenne dans son ensemble. Il devrait apporter de grands avantages politiques à l'Union et renforcer la paix et la sécurité en Europe. Dans le domaine économique également, les avantages devraient être importants, mais il faudra néanmoins faire face à certains problèmes liés aux efforts d'adaptation nécessités par le processus d'intégration en cours, notamment du fait que les futurs membres ont un niveau de développement économique moins élevé et qu'ils se trouvent toujours dans une phase de transition vers une économie de marché.

L'élargissement renforcera considérablement l'hétérogénéité de l'Union européenne. Si elle est correctement perçue et abordée, la diversité constitue un des fondements de la richesse de l'identité et du patrimoine européens communs. L'élargissement favorisera donc l'idée de l'intégration européenne, qui est à la base du Traité et qui s'oppose à toute division en fonction des cultures ou des religions.

L'intégration de nouveaux membres sera une tâche complexe. Elle constituera un défi important pour l'Union, ses politiques et sa cohésion, et fera sans doute peser des tensions sur ses ressources. L'objectif visé devra donc être de développer pleinement les possibilités offertes par l'élargissement, afin de renforcer le modèle européen, c'est-à-dire celui d'une Europe fondée sur un ensemble de valeurs partagées par toutes les sociétés qui la composent, et qui allieront les caractéristiques d'une démocratie à celles d'une économie ouverte axée sur les forces du marché, la solidarité interne et la cohésion.

Evaluer l'impact de l'élargissement constitue une tâche extrêmement complexe et aléatoire. En effet, certains éléments parmi les plus importants qui détermineront cet impact sont caractérisés par un degré élevé d'incertitude. Les effets indirects, qui pourraient être aussi importants que les effets directs, sont encore plus difficiles à évaluer. L'impact de l'élargissement dépendra beaucoup des performances économiques de l'Union européenne actuelle, elles-mêmes subordonnées, dans une large mesure, à la réussite de l'Union économique et monétaire; il dépendra des performances économiques des pays candidats; de facteurs essentiellement exogènes, tels que l'environnement international et les prix mondiaux dans les domaines de l'agriculture et de l'énergie; de la mise en œuvre, dans les délais requis, des nouvelles dispositions institutionnelles de l'Union; et de la forme que prendront, à l'avenir, les politiques de l'Union, notamment la politique agricole commune et les politiques structurelles, mais également la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que les politiques menées en matière de justice et d'affaires intérieures. Enfin, il dépendra aussi de la date et de l'ordre éventuel des adhésions, des efforts mis en œuvre au cours de la période précédant l'adhésion ainsi que de la nature et de la durée des mesures transitoires éventuelles qui suivront les adhésions.

En raison de la complexité que présente l'évaluation de l'impact de l'élargissement, et des incertitudes qui y sont liées, un certain nombre d'hypothèses de travail ont dû être retenues. C'est ainsi que le présent rapport postule que l'adhésion de l'ensemble des dix pays candidats se fera à moyen terme. Il postule également que les politiques actuelles de l'Union européenne seront appliquées, tout en tenant compte de leur évolution prévisible. Ces hypothèses sont purement méthodologiques et ne préjugent en rien de la position de la Commission sur ces questions. Il convient notamment de souligner que les politiques actuelles seront développées davantage, et pas uniquement pour des raisons liées à l'élargissement. L'impact de l'élargissement sera bien sûr différent si les dix pays candidats n'adhèrent pas en même temps. Le rapport prend également en considération, dans toute la mesure du possible, l'impact indirect, sur les politiques de l'Union, des conséquences inhérentes au processus d'intégration et des tensions que celui-ci fera peser sur l'Union élargie. Le rapport ne se risque pas à proposer des mesures transitoires éventuelles applicables avant ou après l'adhésion ni à exposer en détail les réformes politiques qui toucheront probablement l'Union européenne, bien que, dans certains cas, il souligne l'influence qu'auront de telles mesures sur l'impact de l'élargissement et tienne compte des propositions de réformes des politiques déjà présentées par la Commission.

La Commission soutient pleinement l'engagement d'inclure les pays associés d'Europe centrale et orientale dans l'Union. Le processus d'élargissement est irréversible. Il répond à des intérêts européens fondamentaux et le prix à payer s'il n'était pas mis en œuvre serait élevé. L'adhésion des pays candidats n'est plus une perspective éloignée. Néanmoins, l'élargissement devra être entrepris avec toutes les garanties requises pour sauvegarder l'acquis de quarante années d'intégration européenne. Ces résultats constituent le fondement de

la solidarité de l'Union avec ses futurs membres. Le présent rapport expose en détail les implications de l'élargissement pour les politiques de l'Union, dans le but d'en permettre une bonne préparation et une bonne mise en œuvre. L'accent mis sur les problèmes et les tensions possibles traduit le désir de la Commission de faire en sorte que l'intégration des nouveaux membres se déroule sans heurts et aussi rapidement que possible, tant avant qu'après leur adhésion, sans créer de tensions majeures ni mettre en péril les réalisations de l'Union, ce qui aurait des répercussions négatives sur le processus d'élargissement lui-même.

Première partie: Résumé

1. La dimension extérieure

L'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale enrichira le potentiel économique et humain de l'Union européenne, lui donnant plus de poids et consolidant son rôle dans le monde ainsi que sa propre sécurité et la prospérité qu'elle tire des échanges internationaux. En revanche, il lui faudra relever le défi que constituent, pour ses politiques et pour ses relations extérieures, la diversité accrue des intérêts et des points de vue ainsi que la modification de sa situation géopolitique. Pour faire face aux nouveaux problèmes de sécurité et de politique extérieure résultant de l'élargissement, l'Union aura besoin d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) cohérente et efficace, qui s'appuie sur les changements convenus à Amsterdam. Si, en outre, elle continue d'appliquer et de développer des politiques extérieures ouvertes, y compris sur le plan financier, elle devrait pouvoir tirer pleinement avantage de l'intégration. L'Union devra aussi faire en sorte que l'élargissement à l'Europe centrale et orientale soit un pont vers les autres pays de la région et au-delà et l'occasion de renforcer ses relations avec eux, et qu'il ne donne pas au contraire l'impression qu'elle est peut-être moins ouverte sur le reste du monde.

2. Impact économique global

Les bienfaits économiques à tirer de l'élargissement devraient résulter à la fois de l'expansion du marché unique, du processus global d'intégration et du renforcement de la position de l'Union sur les marchés mondiaux. Le potentiel humain de l'Union se trouvera considérablement enrichi, notamment en main-d'œuvre qualifiée, voire hautement qualifiée. Les candidats à l'adhésion disposent de ressources naturelles appréciables (terres agricoles, certaines ressources minérales, diversité biologique, etc.). Leur situation géographique sera un atout pour ce qui concerne les transports, l'acheminement de l'énergie et les communications. L'intégration des nouveaux adhérents dans l'Union donnera un véritable coup de fouet à leur développement économique. Les grands investissements liés à la modernisation radicale de leur économie et le rattrapage des niveaux de vie communautaires stimuleront la demande dans toute l'Union et amélioreront la compétitivité.

Mais le processus d'élargissement se traduira aussi par d'importantes pressions en faveur d'ajustements sectoriels et régionaux même si, grâce à la mise en œuvre des Accords européens, les marchés de l'Union et des pays candidats auront été largement intégrés d'ici la date d'adhésion. Parmi les domaines sensibles au niveau de l'Union pourraient figurer le marché de l'emploi (quoique les prévisions alarmistes ne paraissent pas justifiées), certaines activités industrielles, surtout parmi celles à forte intensité de main-d'œuvre et autres branches traditionnelles, certaines filières des transports, etc.

La distribution régionale des coûts et des avantages de ce processus est difficile à évaluer, mais un pessimisme exagéré ne semble pas de mise pour ce qui est de l'impact sur les régions moins développées des Etats membres actuels.

Dans les pays candidats à l'adhésion, les difficultés liées à l'accroissement de la pression concurrentielle pourraient être plus répandues dans un premier temps, touchant des pans entiers de l'économie, dont les petites et moyennes entreprises (PME), l'agriculture et la pêche, les services ainsi que l'audiovisuel. Le système financier et la balance des paiements pourraient également en être affectés. S'ils ne sont pas attaqués par des mesures appropriées, avant l'adhésion en particulier, ces problèmes risquent d'avoir de sérieuses conséquences pour les nouveaux Etats membres et donc, risquent aussi de peser sur les politiques communautaires. Il faut en outre compter avec les possibilités de "contagion" du reste de l'Union (par

exemple dans le domaine de l'emploi), bien que, dans de nombreux domaines (par exemple, le système financier), ce risque soit limité par la faiblesse relative des économies des candidats à l'adhésion.

Les avantages économiques résultant de l'élargissement dépendront principalement des conditions dans lesquelles s'effectue l'intégration des nouveaux membres dans le marché unique; celles-ci sont liées aux progrès que les pays associés pourront réaliser d'ici l'adhésion en ce qui concerne le rapprochement de leurs lois et de leurs pratiques avec celles de l'Union. Ces avantages dépendront aussi de la qualité des infrastructures et des réseaux de transport, de télécommunication et d'énergie dans les nouveaux Etats membres, qui seront nécessaires pour soutenir l'accroissement de l'activité économique et commerciale résultant de l'intégration.

3. Politiques structurelles

Le nouvel élargissement concerne un groupe de pays qui, par rapport aux Etats membres actuels, se trouvent à l'évidence dans une situation socio-économique défavorisée. Selon les règles actuellement en vigueur, toutes les régions des pays candidats pourraient bénéficier d'aides au titre de l'objectif 1. Etant donné l'héritage du passé, la rapidité de la transition de ces pays vers l'économie de marché et l'importance des efforts qu'ils doivent consentir pour participer au marché unique, le succès de l'intégration et la capacité des opérateurs économiques à en tirer profit dépendront largement de l'intensité des actions structurelles qui pourront leur être consacrées. Ces actions doivent d'abord viser à réduire l'écart entre les nouveaux membres et la moyenne communautaire, mais aussi à atténuer leurs disparités internes, qui vont en s'accroissant.

Puisque l'élargissement ne diminuera pas substantiellement les problèmes des régions et des groupes de population admis au bénéfice d'aides structurelles dans les Etats membres actuels (en particulier dans les régions de l'objectif 1), et qu'il pourrait créer quelques tensions liées à l'ajustement, les interventions communautaires en faveur de ces régions et groupes sociaux se poursuivront, car elles jouent un rôle décisif pour le développement structurel et le processus de rattrapage global au sein de l'Union à Quinze. Des modifications seront apportées afin de tenir compte des progrès réalisés dans certaines régions sur le plan de la convergence réelle et de la nécessité de procéder à une concentration de l'effort communautaire. Des modifications sont également souhaitables pour accroître l'efficacité, améliorer le contrôle et renforcer la simplification, dans le cadre de la discipline budgétaire, qui implique le maintien, en termes relatifs, de l'effort de cohésion après 1999. Ces principes doivent s'appliquer aussi bien aux Etats membres actuels qu'aux candidats à l'adhésion.

Il convient de mettre en œuvre dès à présent une stratégie progressive de pré-adhésion en deux étapes (de 1997 à 1999, de l'an 2000 aux dates d'adhésion), avec l'appui de la Communauté, afin de préparer les pays candidats à assimiler l'acquis communautaire dans ce domaine. L'adhésion entraînera l'application de plein droit aux nouveaux membres de toutes les dispositions en vigueur en matière de politiques structurelles, y compris des ajustements techniques qui pourraient s'avérer nécessaires et justifier une phase particulière. Les sommes allouées aux nouveaux membres seront déterminées en tenant compte de leur capacité d'absorption et en veillant à l'efficacité nécessaire des dépenses structurelles, avec une augmentation progressive des montants par habitant.

Dans une Union élargie, la cohésion économique et sociale devra plus que jamais être prise en compte dans la formulation et la mise en œuvre de chaque politique commune.

4. Agriculture

L'élargissement augmentera considérablement le potentiel agricole de l'Union et étendra le marché européen des produits agricoles de base et transformés à plus de 100 millions de consommateurs supplémentaires. Le commerce de ces produits entre les anciens et les nouveaux Etats membres sera pleinement libéralisé. Ces évolutions devraient améliorer le bien-être économique dans l'Union tout entière. Pour autant, les conséquences des tensions liées aux ajustements qui résultent de l'ouverture des pays candidats à la concurrence pourraient être considérables, notamment en termes de suppressions d'emplois. Des problèmes pourraient aussi se poser, dans une moindre mesure, pour certains produits dans les Etats membres actuels.

L'extension de la politique agricole commune (PAC) sous sa forme actuelle aux nouveaux Etats membres soulèverait des difficultés. Etant donné les écarts de prix existant entre les pays candidats et l'Union, le niveau des prix en vigueur dans le cadre de la PAC étant en général nettement plus élevé, et malgré la perspective de voir ces écarts en partie comblés d'ici les dates d'adhésion, l'introduction même graduelle des prix de la PAC tendrait à stimuler une production excédentaire, en particulier dans le secteur de l'élevage, et donc à alourdir les excédents prévus. Les limitations imposées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aux exportations subventionnées empêcheraient l'Europe élargie de vendre ses excédents sur les marchés extérieurs. L'extension de la PAC entraînerait aussi une importante charge budgétaire, estimée à quelque 11 milliards d'écus par an, dont près des deux tiers seraient consacrés à des paiements directs aux agriculteurs.

Les hausses substantielles des prix agricoles et le transfert direct de montants importants aux agriculteurs auraient une incidence économique et sociale négative sur les nouveaux Etats membres. En outre, les paiements directs, conçus comme une indemnité destinée à compenser certaines réductions de prix, ne se justifieraient pas dans le cas des agriculteurs des nouveaux Etats membres, qui seraient confrontés, au contraire, à des hausses de prix.

Compte tenu des déséquilibres croissants prévus sur les marchés de l'Union après l'an 2000 (même en l'absence d'élargissement), des adaptations des politiques actuelles de soutien seraient probablement nécessaires. Le "Document de stratégie agricole" de 1995 suggérait déjà une réorientation de la PAC tendant à privilégier le soutien direct des revenus par rapport au soutien des prix et favorisant les politiques de développement rural et de protection de l'environnement. Une telle réorientation contribuerait à réduire l'écart de prix et faciliterait le processus d'ajustement structurel des nouveaux Etats membres. Dans ces conditions, au lieu d'effectuer des paiements directs aux agriculteurs, on pourrait consacrer une part substantielle des ressources, au moins pendant une période transitoire, aux réformes structurelles et au développement rural dans ces pays.

Il est essentiel que la mise en œuvre et le contrôle de l'application de l'acquis communautaire soient assurés de manière satisfaisante dans les pays candidats pour préserver la santé végétale et animale et garantir la protection de la santé publique dans l'ensemble de la Communauté. Cette condition doit être remplie avant que la libre circulation des produits agricoles sans contrôles aux frontières ne soit instaurée. La mise en œuvre de ces mesures nécessitera des investissements substantiels et prendra beaucoup de temps.

5. Marché intérieur et Union économique et monétaire

Marché intérieur: l'impact de l'élargissement sur le fonctionnement du marché intérieur dépendra en grande partie de l'ampleur des conséquences économiques bénéfiques de ces nouvelles adhésions, mais aussi de la manière dont seront traités les problèmes régionaux et sectoriels liés au processus d'ajustement. Une mise en œuvre inadéquate de l'acquis communautaire concernant le marché intérieur risquerait de fausser les marchés et de nuire aux intérêts des consommateurs dans l'Union. Parmi les domaines sensibles, à cet égard, figurent la libre circulation des marchandises, la protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs, la fiscalité indirecte, l'administration des frontières extérieures, l'application des réglementations en matière de sécurité ainsi que les aides d'Etat. La capacité des administrations des nouveaux membres de mettre en œuvre l'acquis communautaire sera déterminante. Plus elle sera grande avant l'adhésion, moins il y aura de problèmes par la suite. La persistance de difficultés majeures après l'adhésion pourrait donner naissance à des pressions protectionnistes tant dans les Etats membres actuels que dans les pays candidats et porter atteinte au fonctionnement du marché intérieur dans son ensemble.

Union économique et monétaire : l'élargissement aura lieu durant la troisième étape de l'Union économique et monétaire (UEM), ce qui place les nouveaux membres devant un défi majeur: mettre en œuvre l'acquis communautaire dans ce domaine, au moins en qualité de pays non participants, puisqu'aucun ou très peu d'entre eux, vraisemblablement, ne participeront dès le début à l'UEM. Il sera donc important que ces pays engagent les réformes nécessaires afin de stabiliser à long terme leurs économies et d'éviter tout mouvement brusque de leurs taux de change nominaux et toute distorsion pouvant menacer le bon fonctionnement du

marché unique. L'élargissement pourrait modifier l'équilibre institutionnel entre les pays participant à l'UEM et les non-participants, mais l'impact sur la dynamique de l'UEM sera probablement limité. La plupart des pays candidats ont adopté une attitude positive envers l'UEM.

6. Politiques horizontales

Politique sociale: la politique sociale, dans l'Union élargie, devra répondre aux graves problèmes auxquels sont confrontés les nouveaux membres dans ce domaine, notamment en matière de chômage et de santé publique, ainsi qu'aux difficultés qui résulteront du processus d'ajustement, tant dans les nouveaux Etats membres que dans les anciens. Les ressources humaines devront faire l'objet d'investissements importants, qui pèseront sur la politique sociale communautaire et sur son financement. L'adaptation des nouveaux membres au modèle social européen et à l'acquis communautaire risque de souffrir à la fois du grand nombre de leurs citoyens qui ont un niveau de vie largement inférieur à la moyenne de l'Union, du développement insuffisant des réseaux de formation professionnelle, de la transformation inachevée des systèmes de concertation sociale, qui doivent encore être améliorés, et de l'inefficacité des administrations publiques. Dans certains domaines, par exemple la santé et la sécurité au travail, l'adaptation des nouveaux membres à l'acquis communautaire, tout en profitant aux travailleurs et en augmentant la productivité, exigera de gros efforts, parfois aussi sur le plan financier. Cependant, une adaptation trop lente ou inadéquate pourrait nuire à la concurrence et compliquer le développement ultérieur des politiques communautaires. Par ailleurs, l'élargissement fera ressortir l'importance de la cohésion sociale dans les objectifs des traités; il devrait donc renforcer le rôle de la politique sociale.

Environnement: l'adhésion de pays qui font face à de graves problèmes d'environnement constituera un défi majeur pour la politique communautaire. Le fossé qui sépare les Etats membres actuels des candidats à l'adhésion en matière de protection de l'environnement devra progressivement être comblé, pour des raisons tant environnementales qu'économiques, ce qui nécessitera des investissements massifs dans les pays candidats, principalement dans les services publics (eau, énergie, traitement des déchets), mais aussi par les entreprises. La mise en place des structures administratives nécessaires pour appliquer et faire respecter la législation communautaire en matière de protection de l'environnement exigera également un effort majeur. L'assistance financière de l'Union, aussi bien avant qu'après l'adhésion, devrait aider à mener à bien cette adaptation dans des délais raisonnables. Pour autant, il faudra prendre garde à ce que la politique communautaire de l'environnement ne perde pas de vue les questions globales, et à ce que l'adhésion de pays aux normes moins élevées ne freine pas son développement. Par ailleurs, la responsabilité de l'Union sur les problèmes à caractère transnational et touchant déjà largement les citoyens européens se verra renforcée. En ce sens, l'élargissement, ne créera pas les problèmes, mais permettra au contraire de les mettre en évidence et les replacera dans un cadre plus propice à leur résolution. En outre, il est probable qu'il encouragera une approche plus flexible de la protection de l'environnement, en mettant davantage l'accent sur la mise en œuvre et l'application effective des dispositions existantes.

Consommateurs: d'une manière générale, l'adhésion de nouveaux membres devrait profiter aux consommateurs de l'Union en élargissant leur choix et en améliorant le niveau de protection dans les nouveaux Etats membres. Il conviendra cependant de renforcer la politique communautaire dans ce domaine, afin de tenir compte de l'accroissement des disparités dues à l'élargissement. En outre, dans l'hypothèse où les structures de contrôle ou l'éthique professionnelle laisseraient à désirer, on pourrait craindre l'apparition de "maillons faibles", qui seraient préjudiciables au bon fonctionnement du marché intérieur élargi.

Science, recherche et développement: l'adhésion de pays au potentiel scientifique important devrait être bénéfique pour la recherche et le développement technologique communautaire. Certains ajustements de priorités de programmes de la Communauté pourraient s'avérer nécessaires afin de mieux refléter les besoins des nouveaux membres et ceux de l'Union élargie. L'aide des fonds structurels pourrait être sollicitée pour renforcer la capacité des nouveaux membres à participer aux programmes communautaires.

Société de l'information: l'intérêt des pays candidats pour les technologies de l'information et de la communication (TIC) est particulièrement élevé. Ces pays offrent des perspectives très prometteuses pour

les entreprises de ces secteurs et pourraient bien jouer un rôle de premier plan pour certaines applications. L'élargissement pourrait ainsi augmenter encore l'importance qui est accordée aux TIC d'une manière générale dans toute l'Union, ce qui ne manquerait sans doute pas d'influencer favorablement les politiques en la matière. En même temps, des mesures volontaires seront nécessaires pour faire en sorte que les pays qui adhèrent puissent véritablement s'intégrer à la société de l'information.

Culture, éducation, formation, jeunesse: la dimension culturelle au sens large est un aspect fondamental de l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale. La participation des nouveaux membres aux activités culturelles, éducatives et de formation de la Communauté ne devrait poser aucun problème significatif, si ce n'est que ces pays feront probablement largement appel aux ressources des programmes communautaires et des fonds structurels. L'instauration d'une coopération soutenue durant la période précédant l'adhésion contribuera à renforcer la viabilité et l'efficacité de ces secteurs dans les pays candidats, pour faciliter l'intégration de ces derniers dans le cadre européen.

7. Politiques sectorielles

Transports: l'expansion du marché unique par le biais de l'élargissement devrait également profiter au secteur des transports. Cependant, le développement des réseaux et l'adaptation des pays candidats et de leurs parcs aux normes sociales et de sécurité et autres exigences techniques communautaires, ainsi que la promotion d'une répartition harmonieuse des modes de transport conformément aux orientations de la politique commune en la matière nécessiteront d'importantes ressources financières, à puiser en partie sur les fonds de l'Union. Une mauvaise préparation des pays candidats avant leur adhésion pourrait être préjudiciable à la concurrence au sein du marché intérieur, et aviverait les pressions protectionnistes que les difficultés d'ajustement du secteur des transports ne manqueront pas de provoquer. À condition de prendre en temps voulu les mesures qui s'imposent pour mettre correctement en oeuvre l'acquis communautaire, en particulier dans le domaine de la sécurité, et de renforcer les capacités des administrations publiques concernées, les problèmes résultant de l'élargissement et concernant le secteur des transports dans l'Union ainsi que la politique commune concernée devraient pouvoir être maîtrisés. Il conviendra en outre d'améliorer sensiblement la qualité des transports, notamment en prévoyant suffisamment de ressources pour les réseaux et le renouvellement des parcs. Ces investissements stimuleront l'activité des industries communautaires connexes.

Energie: l'élargissement ne devrait pas créer de problèmes majeurs pour l'Union et ses politiques dans le domaine de l'énergie. Il aura qui plus est des avantages quant à stabilité des approvisionnements, la recherche et l'efficacité énergétique à l'échelle du continent, ce qui influera de manière favorable sur la sécurité et la paix dans la région. La modernisation et l'adaptation du secteur énergétique des nouveaux membres à l'acquis communautaire exigeront d'importants investissements, qui stimuleront la demande pour les industries communautaires connexes. Cependant, l'insuffisance des ressources disponibles forme un goulet d'étranglement dans certains pays, et, comme dans les autres secteurs, le travail de préparation durant la phase de pré-adhésion sera d'une importance cruciale. La politique énergétique communautaire devra tenir compte des réalités d'une Union élargie, telles que l'accroissement de la dépendance vis-à-vis de la Russie ou les conséquences socio-économiques de la restructuration du secteur minier dans les pays candidats à l'adhésion. Ses objectifs (l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, par exemple) pourraient s'avérer plus difficiles à atteindre dans une Union élargie. En revanche, dans plusieurs domaines (dont la sûreté nucléaire et les normes de protection de l'environnement), les problèmes qui se posent à l'Union et à ses politiques seraient encore plus graves, nonobstant les efforts liés à l'adhésion. Dans certains pays candidats, la *sûreté nucléaire* est une question qui revêt une dimension régionale et européenne et qui préoccupe sérieusement tout le continent. Il est par conséquent urgent et capital de trouver rapidement une solution en tenant compte de l'acquis communautaire et en promouvant une "culture de sûreté nucléaire".

Industrie: d'une manière générale, l'élargissement devrait profiter à l'industrie communautaire, en raison de l'accroissement escompté de l'activité économique et d'une amélioration de l'allocation des ressources. Néanmoins, on peut s'attendre à ce que les ajustements nécessaires s'accompagnent de tensions importantes, à la fois dans les Etats membres actuels et dans les pays candidats. Ces derniers, dans un premier temps, auront comme avantage comparatif la production à faible coût. La coopération industrielle offre l'un des

principaux moyens de réaliser l'intégration et de réduire ses contraintes. L'élargissement de l'Union n'imposera pas de modifier les objectifs ni la stratégie horizontale fondamentale de la politique industrielle communautaire, mais d'adapter celle-ci aux besoins spécifiques à la fois des nouveaux membres et d'un processus d'intégration élargi.

Télécommunications: l'élargissement ne devrait pas soulever de difficultés majeures pour la politique communautaire en matière de télécommunications, alors que le marché des télécommunications sera en expansion. Il est probable que l'insuffisance très nette des investissements feront naître une demande pour des financements communautaires. Aucun effet significatif n'est attendu de l'adoption de l'acquis communautaire par les nouveaux membres, mais l'élargissement pourrait influencer les positions de l'Union dans les négociations internationales.

Petites et moyennes entreprises: l'élargissement exposera les PME des nouveaux Etats membres à une pression concurrentielle très importante. Les politiques de l'Union devront donc s'efforcer avant tout de les aider à s'adapter. L'intégration de ces nouveaux pays dans les politiques communautaires en faveur des entreprises ne devrait pas poser de problèmes particuliers. En outre, l'élargissement devrait ouvrir de nouvelles perspectives aux PME de l'Union.

Audiovisuel: l'élargissement devrait être bénéfique pour le secteur audiovisuel de l'Union prise dans son ensemble, grâce à l'expansion des marchés. Aucune difficulté majeure n'est attendue en ce qui concerne la politique communautaire dans ce domaine, même si la législation des nouveaux membres devra être adaptée afin d'éviter toute distorsion de la concurrence; un certain soutien communautaire devra néanmoins être envisagé pour venir en aide aux secteurs audiovisuels publics défaillants dans ces pays, notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'infrastructure technique et la mise en œuvre de l'acquis dans le domaine audiovisuel.

Pêche: aucun problème sérieux ne devrait résulter de l'élargissement pour la politique commune de la pêche (PCP). Les ressources de l'Union dans ce domaine n'augmenteront pas sensiblement. Déjà confrontées à une crise profonde due à des problèmes de surcapacité et d'obsolescence, les entreprises de ce secteur, dans certaines régions côtières des pays candidats, devront être restructurées, avec sans doute des conséquences sociales difficiles auxquelles il faudra remédier. La coopération déjà engagée dans la mer Baltique facilitera l'intégration, mais les politiques communautaires devront aussi aborder le problème de la pêche en mer Noire. La capacité de certains pays candidats de mettre en œuvre l'acquis communautaire devra néanmoins être surveillée de près.

8. Justice et affaires intérieures

L'expansion de l'Union représente à la fois un défi et l'occasion de régler les problèmes transnationaux communs en matière d'immigration, de droit d'asile et de coopération policière, douanière et judiciaire qui affectent les Etats membres actuels et les pays d'Europe centrale et orientale. De même que tout point faible dans les défenses de ces pays, dans ces domaines, constitue une menace pour les Etats membres actuels, de même leurs performances en matière de justice et d'affaires intérieures, si elles sont bonnes, contribueront à assurer la sécurité et la liberté des citoyens de l'Union actuelle. Il est aussi dans l'intérêt général de faire en sorte que les mesures relatives à la justice et aux affaires intérieures soient mises en œuvre conformément aux normes communes élevées en vigueur dans toute l'Union élargie et que chaque nouveau membre puisse satisfaire aux exigences communautaires. D'où l'importance pour les pays candidats de s'associer à ces mesures aussi complètement que possible avant leur adhésion, et pour la Communauté de fournir toute l'assistance technique nécessaire. Le processus est en route, et plus il progressera, moins l'Union aura à craindre la propagation de la criminalité et de la fraude et moins il se posera de problèmes au moment de l'adhésion.

Deuxième partie: Analyse

1. La dimension extérieure

1.1. Aspects politiques

Une Union européenne élargie disposera d'un potentiel humain et de ressources économiques beaucoup plus riches et plus diverses. À condition de faire la preuve de sa volonté et de sa capacité d'agir, elle devrait pouvoir jouer un rôle plus important et assumer davantage de responsabilités dans les affaires internationales. L'élargissement devrait renforcer la sécurité des Etats membres et du continent tout entier.

L'élargissement modifiera la situation géopolitique de l'Union et la rapprochera des zones critiques de l'Europe de l'Est et du Sud-Est. Des conflits bilatéraux impliquant des pays candidats à l'adhésion et les questions touchant aux minorités ethniques et nationales risquent de nuire à la cohésion de l'Union et à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC); elles devront donc être abordées de manière satisfaisante avant l'adhésion. S'ils s'aggravaient, ces problèmes pourraient représenter une menace pour la sécurité de l'Union, indépendamment de l'élargissement. Celui-ci doit être l'occasion de s'attaquer et d'apporter des solutions positives à ces questions qui revêtent une importance capitale pour la sécurité de toute l'Europe. Forts de leur poids politique et économique, de leur stabilité et de leurs traditions démocratiques, l'Union européenne et ses Etats membres pourraient y contribuer dans une très large mesure.

Une Union élargie aura des intérêts nettement plus hétérogènes en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi que des perceptions différentes. La définition d'intérêts communs et l'adoption de nouvelles décisions relevant de la PESC pourraient s'en trouver compliquées. En revanche, les nouveaux membres ne devraient éprouver aucune difficulté majeure à adopter l'acquis communautaire dans ce domaine, la plupart d'entre eux souhaitant même son développement. Une PESC cohérente et efficace, s'appuyant sur des moyens renforcés d'une diplomatie préventive, sera indispensable si l'Union veut relever les défis que pose l'élargissement et tenir son rang sur la scène internationale.

Bien qu'il s'agisse de deux processus indépendants, il existe des liens importants entre l'élargissement de l'Union et celui de l'OTAN, surtout depuis que les ministres de cette organisation sont tombés d'accord, lors de leur réunion de Berlin en juin 1996, sur la construction d'une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance atlantique. L'élargissement influera aussi sur l'élaboration progressive d'une politique de défense commune pour l'Union, car les intérêts et les besoins d'une Union élargie en matière de sécurité seront plus hétérogènes et plus complexes. Au sommet de Madrid, en juillet 1997, l'OTAN a convenu d'inviter trois pays à ouvrir des négociations et a arrêté de nouvelles mesures visant à approfondir la coopération avec les autres pays partenaires. Il a en outre été clairement indiqué que d'autres négociations concernant l'élargissement seront entamées ultérieurement avec d'autres pays partenaires. Cela signifie que la question épineuse de la cohérence dans la composition de l'Union européenne, de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et de l'OTAN reste posée; la réponse qui lui sera donnée pourrait également avoir une influence sur l'objectif d'intégrer l'UEO dans l'Union.

1.2. Relations économiques extérieures

L'Union élargie ne cherchera pas à modifier l'orientation de sa politique économique et commerciale, ouverte et tournée vers l'extérieur. Elle pourrait de surcroît améliorer sa compétitivité, dans un contexte de mondialisation croissante de l'économie.

Les effets directs de l'élargissement sur le **commerce** seront vraisemblablement limités, les échanges non agricoles de l'Union avec les candidats à l'adhésion comme avec d'autres pays tiers étant déjà largement libérés ou en passe de l'être (Accords européens, autres zones de libre-échange existantes ou envisagées, décisions de l'Uruguay Round). Néanmoins, on peut s'attendre, comme lors des adhésions précédentes, à ce que le regain de dynamisme économique lié à l'élargissement ait des avantages considérables pour les relations commerciales entre l'Union et le reste du monde.

L'élargissement se traduira très probablement par un accroissement net des échanges. Le tarif extérieur commun, qui sera appliqué par les nouveaux membres, est en moyenne inférieur à leurs tarifs actuels. Les

pays en développement, qui bénéficient d'un accès préférentiel à l'Union, trouveront là de nouveaux marchés pour leurs produits et, inversement, les candidats à l'adhésion profiteront d'un meilleur accès aux marchés de ces pays (à travers la coopération économique et commerciale). Les liens importants qui subsistent entre certains pays candidats et leurs partenaires de l'ancienne Union soviétique ou certains pays en développement devraient fournir aux entreprises qui ont leur siège dans l'Union des occasions d'engager de nouvelles activités dans ces régions. Toutefois, l'ampleur du phénomène dépendra de la compétitivité relative en termes de prix et de coûts. L'élargissement pourrait, il est vrai, aussi entraîner un certain détournement des courants d'échanges et une érosion des marges préférentielles dont bénéficient les pays en développement sur les marchés de l'Union, surtout en ce qui concerne certains produits agricoles.

Dès qu'ils auront adhéré, les nouveaux Etats membres devront adapter leurs régimes commerciaux et autres politiques économiques extérieures à la politique commerciale commune et aux autres politiques extérieures de la Communauté, ou supprimer toute incompatibilité entre leurs régimes et les dispositions communautaires. Il leur faudra également se conformer aux engagements internationaux, multilatéraux et bilatéraux de la Communauté, en les adoptant dans leur intégralité ou en modifiant les leurs. Cela impliquera d'accorder un traitement préférentiel aux pays tiers, conformément aux obligations internationales de la Communauté (accords bilatéraux de libre-échange, future convention de Lomé) et à ses régimes autonomes (système de préférences généralisées). D'ici la date des adhésions, il est probable que l'acquis communautaire que les nouveaux Etats membres auront à adopter se sera considérablement développé dans le sens d'une libéralisation croissante (mise en œuvre d'anciens et, peut-être, de nouveaux accords dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), nouveaux accords de libre-échange, etc.).

Dans les cas où les candidats à l'adhésion entretiennent des relations spéciales ou ont conclu des arrangements particuliers avec certains pays tiers (y compris des accords de paiement), il faudra veiller à ce que la nécessaire adaptation n'affecte pas les relations de l'Union avec les pays en question. De même, quand elle ajustera ses restrictions quantitatives restantes pour tenir compte de l'adhésion de nouveaux Etats membres, la Communauté devra ne pas perdre de vue les conséquences éventuelles de ce processus pour les pays tiers.

Il est probable que l'élargissement aura un effet positif très marqué sur les entrées **d'investissements directs étrangers** dans les pays candidats à l'adhésion, et que l'effet net sur les flux d'investissement entrant dans l'ensemble de l'Union élargie sera lui aussi positif. L'impact sur les investissements de l'Union à l'étranger est difficile à prédire.

La mobilité de la main-d'œuvre en provenance des nouveaux membres pourrait influencer sur l'**immigration** dans les Etats membres de ressortissants de pays tiers et peser sur les relations que l'Union entretient avec ceux-ci.

Les partenaires de l'Union européenne, en particulier ceux du pourtour méditerranéen, les nouveaux Etats indépendants (NEI) et les pays ACP, craignent que les efforts consentis pour intégrer les nouveaux membres ne restreignent les **ressources communautaires** disponibles pour l'assistance à leurs régions. Sans l'assurance que tel ne sera pas le cas, les relations de l'Union et la confiance mutuelle avec ces pays s'en trouveront affaiblies, tandis que la concurrence pour les fonds disponibles se fera plus vive entre ces régions et à l'intérieur de chacune d'elles.

Par conséquent, il importera de veiller à ce que l'adhésion de nouveaux membres rencontrant des problèmes considérables de transition et de développement n'infléchisse pas l'attitude ouverte et responsable de l'Union vis-à-vis du reste du monde, et des pays en développement en particulier.

1.3. Domaines d'intérêt particulier

L'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale aura une influence sur ses relations avec les régions et pays tiers, ainsi que les organisations internationales, et sur les politiques qu'elle mène à leur égard.

Le maintien de liens étroits et stables, sur la durée, avec une **Russie** démocratique est essentiel pour l'Union et, de fait, pour la stabilité en Europe et dans le monde. L'élargissement devrait profiter aux relations et à la coopération avec la Russie, l'**Ukraine** et les **autres nouveaux Etats indépendants**. En consolidant la démocratie et en renforçant la stabilité et la sécurité en Europe centrale et orientale, il va accroître aussi la sécurité des pays voisins, à l'Est de l'Union. La proximité géographique, des liens économiques traditionnellement importants et l'existence d'affinités religieuses ou culturelles entre les candidats à l'adhésion et les nouveaux Etats indépendants sont autant de facteurs favorables à un resserrement des liens.

Mais l'élargissement pourrait aussi avoir des retombées négatives s'il donnait le sentiment d'ériger de nouvelles barrières en Europe orientale. L'Union prend actuellement des mesures afin de minimiser ce risque et de créer les conditions qui permettront de tirer pleinement avantage des perspectives qu'offre l'élargissement: soutien aux réseaux transeuropéens, à l'inclusion des NEI dans la coopération menée au niveau sub-régional et à leur participation de plein droit aux dispositifs économiques et politiques paneuropéens et mondiaux. Par ailleurs, les préoccupations légitimes, sur le plan économique et de la sécurité, des pays situés à l'Est de l'Union devront être dûment prises en considération, de même que celles qui concernent la situation des minorités russes dans une Union élargie. Les conflits opposant les candidats à l'adhésion à leurs voisins de l'Est pourraient représenter une menace potentielle pour la sécurité de l'Union et devront donc être abordés de façon efficace. Enfin, il importera de tirer le meilleur parti des accords de partenariat et de coopération, ainsi que des plans d'action de l'Union en faveur de la Russie et de l'Ukraine, et de continuer à soutenir le processus de transition dans les NEI.

Les événements dans l'ancienne Yougoslavie ont fait ressortir toute l'importance de **l'Europe du Sud-Est** pour la paix et la sécurité sur l'ensemble du continent. Les rapports de l'Union européenne avec ces pays reposent sur une approche régionale, dans le cadre de laquelle des relations économiques et politiques sont proposées aux Etats qui sont disposés à coopérer avec leurs voisins et avec l'Union. L'élargissement aux pays candidats de cette région, s'inscrivant dans un processus de rapprochement de l'Union de l'ensemble de la zone, pourrait contribuer grandement à la stabilité régionale. L'importance des relations de l'Union avec les Etats non membres de la région s'accroîtra dans la mesure où elle s'investira davantage dans les questions balkaniques, compte tenu des frontières communes et des liens historiques qui existent entre les nouveaux membres adhérents et les pays tiers. Les conflits bilatéraux opposant des Etats candidats à l'adhésion à d'autres pays de la région devront être abordés, y compris ceux relatifs aux minorités. Dans le domaine économique, il est probable qu'un marché communautaire élargi et ouvert aura un effet bénéfique pour des pays qui se relèvent tout juste de la guerre dans l'ancienne Yougoslavie; les relations de l'Union avec ceux-ci s'en ressentiront favorablement. Dans le même temps, il conviendra de prévenir toute incidence négative de l'élargissement sur l'économie des pays non membres, en particulier en ce qui concerne les échanges commerciaux, le développement des réseaux transeuropéens et les voies de transit.

L'Union européenne soutient fermement les dispositifs de **coopération régionale** (mer de Barents, mer Baltique et mer Noire, initiative centre-européenne, diverses initiatives dans la région des Balkans, etc.), qu'elle considère comme des facteurs de stabilité, de sécurité et d'intégration en Europe. Avec l'élargissement, le nombre d'Etats membres de l'Union qui appartiennent à ces dispositifs augmentera, et avec lui la participation de l'Union à leurs activités. En même temps, l'importance de telles coopérations régionales s'accroîtra, car son développement encouragera l'ouverture de l'Union élargie vers ses voisins de l'Est, empêchant que de nouvelles lignes de division du continent ne soit tracées. Enfin, la coopération régionale permettra aux pays qui participent à ces dispositifs et qui n'appartiennent pas à l'Union européenne de poursuivre leur objectif de forger des liens de plus en plus étroits avec celle-ci.

L'Union entretient également des relations étroites avec les pays du **bassin méditerranéen**, dont l'importance continuera à s'accroître après l'élargissement. La conférence euro-méditerranéenne de Barcelone est là pour le prouver. Il conviendra d'empêcher toute incidence négative sur les relations communautaires avec ces pays, par exemple dans les domaines des exportations agricoles, textiles ou énergétiques ou en ce qui concerne les flux d'investissement direct étranger et la situation des ressortissants de ces pays dans les Etats membres. De nouvelles mesures pourront s'avérer nécessaires pour pallier ces effets éventuels. L'Union européenne entretient des rapports particulièrement étroits avec la **Turquie** dont l'éligibilité à l'Union

européenne a récemment été réaffirmée. Les deux parties forment déjà une union douanière. L'élargissement aux pays candidats des Balkans (ainsi qu'à Chypre) accroîtra encore l'importance de cette relation.

La coopération économique et commerciale et l'aide au développement fournie dans le cadre du dialogue *Nord-Sud* sont au centre de la contribution de l'Union à la stabilité politique dans le monde. Le partenariat instauré avec les **pays ACP** repose sur les principes contractuels du dialogue et de la prévisibilité en ce qui concerne l'assistance technique, économique et financière, ainsi que sur l'octroi d'un accès préférentiel aux exportations de ces pays. L'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale ne pourra pas se faire, ou donner l'impression de se faire, au détriment de ces politiques et relations. L'adhésion de nouveaux Etats membres élargira les marchés d'exportation des pays ACP, des pays d'Asie et d'Amérique latine et de l'Afrique du Sud. En cas de problèmes avec certaines exportations qui ne seraient pas encore assez compétitives, il conviendra d'accroître l'efficacité de l'aide en renforçant la coordination entre les politiques de coopération de l'Union et celles des Etats membres. Les pays candidats à l'adhésion devraient contribuer à la politique de développement de la Communauté, en raison notamment de leur propre expérience en matière de transformation économique et d'ajustement sectoriel.

L'élargissement de l'Union aux pays de l'Europe centrale et orientale devrait renforcer et approfondir les **relations transatlantiques**. Les Etats-Unis (et le Canada) ont fait part de leur soutien ferme à ce processus. Il est probable que les pressions américaines demandant à l'Europe de prendre davantage en main sa propre sécurité et d'assumer plus de responsabilités au niveau régional et mondial s'intensifieront. Dans le domaine économique, des différends pourraient se faire jour dans les négociations concernant les compensations, ou dans certains secteurs (par exemple, la sidérurgie ou l'agriculture) où la compétitivité de l'Union pourrait se trouver sensiblement améliorée à la suite de l'élargissement.

L'élargissement de l'Union européenne devrait avoir le même effet positif général sur nos relations avec l'**Asie**, et le **Japon** en particulier. On n'attend pas de problèmes importants dans les négociations concernant les compensations qui suivront l'élargissement. Les flux de capitaux en provenance d'Asie et la coopération industrielle entre ce continent et les pays candidats contribueront à faciliter l'ajustement économique de ces derniers.

L'élargissement renforcera le poids et le pouvoir de négociation de l'Union dans les **organisations internationales**, à condition que celle-ci puisse parler et agir de manière cohérente. Il est probable que cela incitera ses partenaires commerciaux à scruter avec encore plus d'attention que par le passé ses actes. L'Union devra réfléchir aux implications de l'élargissement pour les positions qu'elle défend à l'OMC et pour son rôle et sa représentation dans des organisations telles que les Nations unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et les institutions financières internationales (IFI). Elle devra aussi tenir compte de ce que les financements que les pays candidats recevaient de certaines de ces institutions cesseront du jour où ils adhéreront à l'Union européenne.

2. Impact économique global

L'élargissement sera sans aucun doute bénéfique pour l'Union à long terme. Il se traduira par la création d'une zone économique élargie, qui comptera près de 500 millions de consommateurs, contre 370 millions actuellement. La libéralisation des marchés des facteurs et des biens, l'application de règles du jeu identiques et, en bout de course, l'introduction d'une monnaie commune conduiront à une meilleure allocation de ressources et à des économies d'échelle. Toute la zone pourrait ainsi connaître une croissance soutenue associée à une inflation modérée et voir sa position concurrentielle s'améliorer dans le monde.

Mais ces avantages ne seront pas tous immédiats, ni également répartis. Longtemps après l'élargissement, des efforts d'ajustement substantiels seront inévitables au niveau sectoriel et régional. Ces contraintes pourraient engendrer des tensions économiques, sociales et politiques.

Cependant, indépendamment même de l'élargissement, l'Union devra de toute façon changer. Déséquilibres nationaux, mondialisation des marchés des biens et des services, nouvel ordre commercial international, émergence de nouveaux producteurs très concurrentiels en Asie du Sud-Est et en Europe orientale, tous ces

facteurs soumettront nos économies à de très fortes contraintes d'ajustement. L'Union européenne entreprend déjà de répondre à ces défis. Les effets économiques de l'élargissement devront donc être considérés comme une révélation de tendances déjà à l'œuvre, plutôt que comme l'imposition de contraintes nouvelles à l'économie communautaire.

2.1. Les avantages potentiels sur le plan économique

De façon générale, le marché intérieur élargi devrait créer de nombreuses opportunités nouvelles en termes de débouchés et d'emplois. L'ouverture des pays candidats a déjà contribué au resserrement rapide des liens commerciaux. La valeur des échanges entre ces pays et l'Union européenne a ainsi plus que triplé entre 1989 et 1995. Grâce à la poursuite de l'intégration et à l'élargissement, l'augmentation rapide du revenu des pays d'Europe centrale et orientale conduira à une croissance rapide et continue des marchés d'exportation d'Europe occidentale. L'émergence de nouveaux fournisseurs concurrentiels en Europe orientale devrait aussi avoir un effet modérateur sur les prix des intrants pour les principaux secteurs de production de biens et de services, ce qui réduira ou contiendra leurs coûts et améliorera leur compétitivité internationale. Les besoins de modernisation des équipements publics et privés en Europe orientale et la nécessité de construire une infrastructure paneuropéenne devrait stimuler les dépenses d'investissement. Une plus grande intégration devrait renforcer la concurrence sur les marchés des facteurs de production (travail) et des biens. L'inflation devrait ainsi être contenue, et la mise en œuvre d'une politique monétaire stabilisatrice avec des taux d'intérêt relativement bas, de nature à dynamiser la croissance, en serait facilitée.

L'intensification de la concurrence sur le marché du travail, que ce soit directement, grâce aux mouvements migratoires, ou indirectement, par l'apparition de nouveaux concurrents, contribuera probablement à la modération des salaires en Europe occidentale et, partant, sera favorable à la création d'emplois. La combinaison d'une croissance accélérée et d'une augmentation modérée des salaires permettrait d'améliorer encore les perspectives d'emploi, même si les contraintes du marché pour la main d'œuvre non qualifiée soient susceptibles de se maintenir. Les perspectives d'intégration de la main-d'œuvre (au niveau paneuropéen) devraient atténuer les contraintes qui pèsent sur le potentiel de croissance.

L'émergence du marché de l'Europe orientale devrait continuer à se traduire par une réorientation des échanges régionaux. La nouvelle division du travail issue de l'élargissement devrait permettre d'intensifier encore les opérations transfrontalières. L'élargissement devrait accélérer l'expansion du commerce pour deux raisons: d'une part, une intégration plus étroite signifie qu'une plus grande part des échanges se fera avec l'Union et, d'autre part, l'adhésion stimulera la croissance économique dans les pays candidats, ce qui gonflera leur demande d'importations. Par ailleurs, l'accroissement des transferts publics au titre de la cohésion devrait permettre à ces pays d'importer les biens d'équipement dont ils ont besoin pour accroître leur potentiel de production et activer le processus de rattrapage.

2.2. Les problèmes et les risques

Cet élargissement se distingue des précédents en ce sens que les pays candidats à l'adhésion se trouvent en phase de rattrapage. Les principaux défis qu'il pose sont ainsi liés aux problèmes suivants: (i) le faible revenu par habitant des pays candidats, (ii) la forte dépendance de la plupart de ces économies vis-à-vis de l'agriculture et des secteurs dits sensibles, (iii) l'inadaptation des infrastructures et des réseaux de transport, de télécommunication et d'énergie et (iv) les faiblesses des administrations. Malgré la croissance rapide et le rythme des ajustements structurels observés dans certains pays candidats, les traits relevés devraient persister à moyen terme. (v) Le niveau élevé du chômage tant dans l'Union européenne que dans la plupart des pays candidats rend plus difficile pour les "perdants" potentiels des ajustements sectoriels et régionaux la recherche d'un nouvel emploi. Ces problèmes pourraient motiver des interventions au titre de la politique sectorielle et régionale, ainsi que l'adoption d'une politique budgétaire et monétaire peu propice à l'éclosion des avantages à tirer de l'élargissement.

En effet, vu les taux de chômage élevés partout en Europe, un ajustement qui aboutirait à des suppressions

d'emplois serait politiquement difficile à accepter. Si les nouveaux emplois résultant des ajustements structurels n'étaient pas créés dans les régions et les secteurs affectés au départ, une augmentation nette du nombre d'emplois ne serait pas forcément jugée suffisante par les décideurs. Il sera par conséquent d'autant plus nécessaire de favoriser les échanges, les investissements et l'intégration des marchés, les principaux vecteurs de la croissance et de l'emploi dans ce contexte.

Les ajustements risquent d'être particulièrement douloureux dans les régions ou branches d'activité qui souffrent déjà d'une offre excédentaire sur le marché du travail ou de capacités excédentaires dans les secteurs dits sensibles. Ils seront bien moins pénibles lorsque les capacités sont complémentaires ou ne se font pas réellement concurrence, comme dans le domaine des télécommunications, de la fourniture d'énergie, des services financiers ou encore du tourisme. Il est difficile de prédire avec précision les secteurs et les régions qui compteront au nombre des "gagnants" ou des "perdants" et la mesure de leurs gains ou pertes, mais les besoins d'ajustement s'accroîtront d'autant plus que des régions et des branches connaissent déjà un déclin économique. Des aides publiques pourraient se révéler nécessaires pour atténuer les problèmes régionaux et sociaux liés à cette restructuration.

2.2.1 Les problèmes sectoriels et régionaux

Les marchés du travail

L'écart considérable qui existe entre les salaires en Europe occidentale et orientale favorise grandement les migrations Est-Ouest malgré le niveau élevé du chômage en Europe occidentale. D'un côté, ce phénomène pourrait accélérer la tendance vers plus de flexibilité sur le marché de travail, en particulier dans les pays avoisinants comme l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce ou la Scandinavie. D'un autre côté, les déséquilibres sur les marchés du travail pourraient s'accroître, car les possibilités de retrouver un emploi seront rares pour les travailleurs ouest-européens qui seront évincés. Même si les pressions seront plus fortes au bas de l'échelle des salaires, on ne saurait exclure la possibilité d'un afflux de travailleurs hautement qualifiés, ce qui pourrait pallier les manques de main-d'œuvre sur ce segment. L'ampleur de ces phénomènes est difficile à évaluer: contrairement aux attentes, des migrations massives en provenance de Grèce, d'Espagne et du Portugal de leurs adhésions ne se sont pas produites. Dans le cas des actuels pays candidats, l'ampleur des écarts salariaux accroît la probabilité de mouvements migratoires. Toutefois, ceux-ci pourraient être contenus dans une certaine mesure du fait de l'anticipation des améliorations relatives dans ces pays et des perspectives d'emploi incertaines en Europe occidentale.

Les ajustements sectoriels

Les ajustements sectoriels dans l'Union élargie seront sans doute plus particulièrement prononcés dans le secteur agricole, l'industrie charbonnière et des industries traditionnelles telles que le textile. Des emplois et débouchés nouveaux se révéleront dans les secteurs qui bénéficieront d'ajustements en amont -tels que l'industrie alimentaire ou l'habillement ou dans lesquels l'émergence de nouveaux marchés à l'Est ainsi que leur ouverture accélérée entraînera la demande.

Grâce à l'élargissement, le marché des produits agricoles européens sera agrandi. En raison des Accords européens, les produits agricoles bénéficient actuellement d'une plus forte protection que les produits industriels. La levée des barrières qui subsistent encore devrait augmenter les échanges de produits primaires et de produits transformés, et pourrait accroître la prospérité économique dans l'Union européenne tout entière, même si les tensions dues à l'ouverture à la concurrence pourraient être particulièrement fortes dans les nouveaux Etats membres. Des problèmes pourraient se poser, certes dans une moindre mesure, pour certains produits dans les Etats membres actuels. L'élargissement pourrait aussi faciliter l'accès des producteurs de l'Union aux marchés traditionnels des nouveaux Etats membres dans les pays de l'ancienne Union soviétique.

Pour autant, étendre la PAC sous sa forme actuelle aux nouveaux Etats membres entraînerait un certain nombre de difficultés pour le budget, les économies de ces pays et les engagements commerciaux contractés par l'Union européenne sur le plan international (*voir section II.4*).

Les ajustements régionaux

L'adhésion d'un grand nombre de pays relativement pauvres posera un défi particulier aux politiques communautaires qui visent à renforcer la cohésion économique et sociale. Ce défi sera d'autant plus difficile à relever que des tensions liées à une exposition accrue à la concurrence pourraient se faire sentir un peu partout dans les nouveaux Etats membres. Les problèmes d'ajustement seront particulièrement aigus dans les régions qui dépendent encore très fortement de l'agriculture ou des secteurs industriels les plus touchés par l'élargissement. Dans ce contexte, il faudra veiller à ce que les stratégies de développement nationales s'emploient à prévenir l'accroissement des disparités régionales au sein des pays.

La nécessité de construire des infrastructures adéquates financées par les secteurs public et privé et d'investir dans les ressources humaines afin d'accroître le potentiel de croissance des économies adhérentes exige un apport massif de capitaux, lesquels ne proviendront que partiellement de l'épargne intérieure. En ce qui concerne les équipements publics en particulier, il est extrêmement important que les pays d'Europe occidentale, mais avant tout la Communauté, apportent leur contribution.

L'expérience de l'Irlande, de l'Espagne et du Portugal montre qu'une économie peut rattraper rapidement son retard pour autant qu'elle s'appuie sur une politique nationale adéquate et un environnement international favorable. L'aide de la Communauté, par l'intermédiaire des fonds structurels, a largement contribué à ce processus de rattrapage et devrait jouer un rôle similaire dans les nouveaux pays adhérents.

L'impact à moyen terme que devrait avoir l'élargissement sur les Etats membres actuels bénéficiaires de la politique de cohésion est très difficile à évaluer. Pays et régions seront touchés de façon différente selon leur compétitivité. En ce qui concerne les efforts d'ajustement, il faudrait se garder de tout pronostic par trop pessimiste en ce qui concerne les régions les moins développées de l'actuelle Union européenne, les craintes similaires qu'avait suscitées l'adhésion de l'Espagne et du Portugal s'étant révélées exagérées.

Le centre de gravité économique de l'Union européenne se déplacera vers l'est, ce qui aura certaines répercussions sur les décisions de localisation des entreprises, principalement en raison de la possibilité d'accéder à de nouveaux marchés, mais aussi du fait des coûts de production. Les pays adhérents jouissent généralement d'une situation géographique favorable. Ils seraient donc à même de tirer profit de leurs avantages comparatifs tels que de faibles coûts unitaires du travail ou des coûts de transport peu élevés en raison de la proximité des principaux marchés de l'Union européenne, pour autant qu'existent les infrastructures de transport nécessaires. La nouvelle théorie en matière de localisation indique que les conséquences ne seront pas forcément négatives pour la périphérie. La suppression des barrières aux échanges pourrait favoriser la création de centres industriels en raison des économies d'échelle, au bénéfice également des régions périphériques, surtout si l'accès amélioré aux marchés s'accompagne d'avantages concurrentiels tels que des bas salaires. Toutefois, seules les activités dont les coûts fixes sont bas et qui peuvent profiter d'une réduction suffisante des coûts de transport seront incitées à quitter l'Etat membre où elles se trouvent pour s'installer dans des régions d'un pays candidat où les coûts unitaires réels de la main-d'œuvre sont encore moins élevés.

2.2.2 Une hétérogénéité accrue

L'élargissement rendra l'Union européenne beaucoup plus hétérogène, ce qui sera un défi pour l'un des principes-clés de l'intégration européenne jusqu'à ce jour, à savoir le caractère unitaire de l'acquis communautaire, autrement dit l'application à tous du même ensemble de règles. L'élargissement n'implique pas de modification de ce principe fondamental; les dispositifs transitoires devront être limités à la fois dans le temps et dans leur portée. Toutefois, même dans ce cadre, l'Union européenne devra inévitablement choisir entre une adaptation plus rapide des nouveaux entrants à l'acquis communautaire, ce qui occasionnerait probablement d'importants coûts financiers, et une adaptation plus graduelle. Menée à bien après l'adhésion, la seconde option ne serait pas sans risques, des effets secondaires négatifs pouvant par exemple venir perturber le fonctionnement du marché intérieur.

L'extension de l'Union économique et monétaire aux nouveaux Etats membres ne sera pas évidente. La plus grande diversité des situations économiques dans l'Union élargie pourrait compliquer la coordination des politiques économiques. En outre, des réformes budgétaires supplémentaires et une plus grande expérience dans le recouvrement de l'impôt sont nécessaires dans les pays candidats s'ils entendent satisfaire de façon permanente à la discipline budgétaire de l'Union. De surcroît, le rattrapage requis des pays candidats va souvent de pair avec des tensions inflationnistes plus élevées, ce qui compliquera la politique monétaire et la politique de change. D'amples fluctuations des taux de change nominaux pourraient menacer le fonctionnement du marché unique.

Outre les effets liés au marché qu'il aura sur les politiques suivies, l'élargissement augmentera la diversité des problèmes agricoles, ruraux et environnementaux dans l'Union européenne. Force sera alors de mieux cibler les mesures prises et d'en étendre l'éventail. Le rôle des instances locales (régionales ou nationales) dans ces politiques devrait aussi être accru, sans pour autant mettre en péril l'exercice d'une concurrence équitable ni la promotion de la cohésion.

Enfin, l'élargissement pourrait obliger l'Union européenne à modifier ses procédures administratives pour tenir compte du niveau de développement moins poussé des administrations dans les pays adhérents et de la nécessité de lutter contre la fraude.

3. Politiques structurelles

Les préalables suivants guideront l'évaluation des effets de l'élargissement sur les politiques structurelles:

- renforcer la cohésion économique et sociale est et demeurera l'un des piliers fondamentaux de l'Union européenne, avec le marché unique et l'Union économique et monétaire;
- dans la période postérieure à 1999, les politiques de cohésion seront renforcées et adaptées dans leurs principes de base actuels, dans le sens d'une plus grande exigence, par l'adoption en particulier des mesures nécessaires pour améliorer la concentration, accroître l'efficacité et faciliter le contrôle et la simplification. Ces dispositions devront s'appliquer aussi bien aux régions éligibles des 15 Etats membres actuels qu'à celles des futurs Etats membres.

3.1. Les données nouvelles d'une Union élargie

La formation d'une Union constituée de 26 Etats membres¹ représenterait un changement considérable, les précédents élargissements ayant impliqué trois nouveaux venus au maximum (en 1973 et en 1995).

Tableau 1: Impact des élargissements successifs de l'Union

[...]

L'importance des changements résultant du prochain élargissement peut être illustrée (tableau 1) par l'augmentation de la superficie et de la population, qui sera d'une ampleur comparable à celle des précédentes adhésions. Mais le fait le plus remarquable est la **baisse sans commune mesure du PIB moyen par habitant**, qui sera supérieure à la baisse imputable à l'ensemble des élargissements antérieurs.

Présentant un PIB par habitant évalué à 32 % de la moyenne communautaire, les 10 pays candidats se situent loin des quatre pays les plus défavorisés de l'Union à Quinze, qui atteignent 74 %. Des écarts importants séparent les pays candidats, qui se situent entre 18 % et 59 % de la moyenne communautaire actuelle, soit un rapport de 1 à 3,2 entre les deux pays candidats extrêmes, la Lettonie et la Slovaquie⁴. L'examen des taux de croissance actuels laisse penser que ces écarts vont se creuser, sans qu'il soit encore possible de déterminer avec précision un groupe de pays durablement en plus forte croissance que les autres.

Comme dans l'Union actuelle, les écarts entre pays candidats sont plus importants pour le chômage que pour

Le revenu. Le taux de chômage est quatre fois plus élevé en Bulgarie (13,7 %) que dans la République tchèque (3,4 %).

Les pays candidats sont aussi confrontés à un large éventail de problèmes régionaux internes, ainsi qu'aux faiblesses que présentent leurs politiques en matière de ressources humaines, largement hérités des politiques passées. Mais la reconstruction d'une économie de marché met inévitablement en évidence des différences importantes dans le potentiel de croissance des régions. L'évolution de l'emploi ou la répartition des investissements étrangers indiquent déjà que les disparités régionales ont tendance à s'accroître.

La nécessité d'une politique structurelle, appliquée dès les prochaines adhésions et préparée dès aujourd'hui, s'impose à la fois à cause de facteurs externes (réduire l'écart par rapport à la moyenne communautaire) et de facteurs internes, afin de combattre l'aggravation des disparités entre les pays candidats.

Ni dans le cadre de la planification centralisée, ni au début de la transition économique, les pays candidats n'ont pu mobiliser des moyens administratifs et budgétaires importants pour atténuer ces disparités. Face à la montée du chômage et à la prise de conscience du coût social et régional des transformations économiques, ils se sont récemment dotés de quelques instruments à dimension régionale explicite ou implicite, par exemple des systèmes d'aide aux PME, mais les instruments touchant aux ressources humaines (formation professionnelle, marché du travail, systèmes de solidarité sociale) restent encore insuffisants.

À ce jour, un seul pays candidat a adopté une loi couvrant à la fois la politique régionale et l'aménagement du territoire; des lois similaires sont en préparation dans trois autres. Les pays restants ont des documents d'orientation sans caractère contraignant. Cependant, ils ont presque tous des politiques d'aménagement du territoire, qui parfois couvrent aussi la politique régionale.

Au cours des prochaines années, et avant les prochaines adhésions, il s'agira donc de créer et de mettre en œuvre des politiques adaptées à la reprise de l'acquis communautaire, de manière à éviter des discordances entre les instruments nationaux et les instruments communautaires.

3.2. La reprise de l'acquis par les pays candidats

3.2.1. La définition d'une stratégie d'intervention

Sur la base des règles d'éligibilité actuelles, les données disponibles laissent penser que tous les pays candidats seraient éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels pour la totalité de leur territoire.

La définition de priorités géographiques très sélectives n'apparaît pas nécessaire à moyen terme, en raison de l'étendue des zones à problèmes et de la taille réduite de certains pays.

C'est pourquoi la lutte contre l'accroissement des disparités internes est à intégrer dans la politique prioritaire de réduction de l'écart global par rapport à la moyenne communautaire.

Dans ce cadre, il est nécessaire de distinguer trois niveaux géographiques:

- **le niveau régional et local**, pour la réduction des disparités internes, parce qu'elles vont en s'accroissant et sont porteuses de graves tensions politiques; il s'agira de choisir les méthodes les mieux adaptées aux aspects particuliers de chaque pays, compte tenu de la capacité de mise en œuvre effective de l'administration territoriale de l'Etat ou des collectivités élues;
- **le niveau national**, où les interventions structurelles peuvent s'appuyer sur les stratégies des administrations centrales et les instruments déjà mis au point, dans le cadre de programmes nationaux de développement régional de type objectif 1, cofinçant un nombre limité de priorités économiques;

- **le niveau transnational**, les candidats constituent un groupe spécifique de pays imbriqués, avec une densité frontalière non atteinte ailleurs. Cette particularité impose une vision communautaire du développement des infrastructures, et des coopérations transfrontalières et transnationales renforcées.

3.2.2. La modernisation des instruments d'intervention

Presque tous les pays candidats sont engagés dans un processus de *réforme de l'Etat*, qui devrait entraîner de profonds changements dans l'organisation de l'administration centrale. En ce qui concerne la mise en œuvre des fonds structurels, il leur manque encore des instruments adéquats pour développer:

- des politiques régionales *stricto sensu* (budgets réduits ou inexistants, instruments peu élaborés, administrations squelettiques, etc.);
- des procédures de coordination interministérielle appropriées, clarifiant le rôle possible des ministères sectoriels impliqués dans le développement territorial et pouvant contribuer au cofinancement des interventions structurelles;
- l'intervention des collectivités territoriales, actuellement dépourvues de moyens budgétaires et d'expérience technique.

Sur le plan budgétaire, deux conditions devront être remplies. L'une est de nature quantitative: il s'agit de la mobilisation de contreparties au niveau des contributions attendues des fonds structurels et de cohésion. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer quand ni comment ce cofinancement sera assuré. L'autre condition est qualitative et concerne l'amélioration des méthodes. Dans le cadre des réformes en cours, les pays candidats doivent se doter de procédures et de systèmes de contrôle comparables à ceux qui existent dans les Etats membres actuels.

Dans ce contexte, la capacité d'intervention technique ne pourra s'élever que graduellement. Ces réformes, qui sont de la plus grande importance pour la gestion future des fonds structurels et de cohésion, demandent plusieurs années pour faire sentir pleinement leurs effets. Or, l'expérience du passé, illustrée notamment par le cas de l'Espagne et du Portugal, montre l'aptitude d'une administration centrale à établir assez rapidement une structure adaptée pour mobiliser et coordonner les compétences en vue de gérer les fonds structurels, dès lors qu'elle bénéficie du temps de préparation et de l'assistance technique adéquats.

Il ne s'agit pas de définir une politique structurelle à la place des autorités responsables, mais de leur fournir les instruments indispensables pour s'aligner sur l'acquis communautaire dans ce domaine, dans le cadre de l'approche intégrée adoptée dans les régions en retard de développement.

3.3. Les politiques de cohésion dans l'Union élargie

Sur la base des règlements en vigueur et de l'application qui en été faite en 1993-94 (voir tableau 2), l'élargissement entraînerait une forte augmentation de la population pouvant bénéficier d'aides au titre de l'objectif 1, laquelle passerait de 94 à 200 millions d'habitants. Si aucun changement n'était apporté aux autres objectifs, la population des zones éligibles dans l'Union élargie atteindrait 60 % de la population totale, ce qui serait contraire au principe de concentration liée à l'efficacité des interventions.

Tableau 2: Evolution de la population éligible au bénéfice des fonds structurels

[...]

L'impact à court et à moyen terme de l'élargissement sur la prospérité des régions de l'Union à Quinze est difficile à prévoir et à mesurer. Des effets positifs aussi bien que des effets négatifs pourraient en résulter. En tout état de cause, l'élargissement ne réduira pas sensiblement les disparités régionales et sociales des Etats membres actuels. La politique de cohésion, expression de la solidarité communautaire, devra donc

continuer à s'appliquer à l'ensemble des régions en difficulté de l'Union.

Il faudra ainsi poursuivre l'effort d'appui aux régions en retard de développement dans l'Union à Quinze, qui satisferont strictement au critère d'éligibilité à l'objectif 1 par une approche intégrée, ainsi qu'aux zones en mutation et en reconversion situées dans les Etats membres plus prospères. Pour en renforcer l'efficacité, le soutien communautaire devrait être concentré sur les régions les plus en difficulté. Les régions qui ne satisferont plus strictement aux critères d'éligibilité aux fonds structurels devront bénéficier d'un système transitoire, de manière à ne pas perturber leurs économies.

En conclusion, l'appui aux régions en retard de développement devra rester la principale préoccupation de la politique de cohésion. Il devra aussi être maintenu pour les régions ou les groupes sociaux en difficulté dans les Etats membres plus prospères.

3.4. Les phases d'adaptation

Les changements importants attendus au tournant du siècle imposent la formulation de réponses structurelles nouvelles, adaptées à une Union élargie. Il est donc nécessaire de prévoir des phases d'adaptation, tant pour les Quinze que pour les futurs adhérents.

Bien que les pays candidats se trouvent dans une situation très différente en ce qui concerne la mise en place de politiques structurelles, il est généralement admis qu'ils seront tous en mesure d'assimiler l'acquis communautaire sur un laps de temps de 5 à 10 ans, selon la qualité de la préparation, à articuler en trois phases:

- la période de pré-adhésion qui est couverte par les perspectives financières actuelles (1997-99);
- de l'an 2000 à la date de l'adhésion, et pour la prochaine période de programmation, il s'agira de prévoir un système aussi proche que possible des interventions structurelles et de s'armer pour assurer la gestion des futurs programmes;
- dès l'adhésion, les fonds structurels devront être mobilisés, compte tenu de la période de programmation en vigueur dans l'Union.

Dans ce contexte, il importera de prévoir une participation accrue des pays bénéficiaires et une généralisation du cofinancement par des contreparties provenant des budgets nationaux ou locaux, ainsi que du secteur privé. La durée des programmes devrait être alignée sur celle des interventions structurelles.

Des dispositions spécifiques sont à prévoir en matière de gestion pour faciliter l'adaptation des administrations bénéficiaires, dans un esprit de rigueur et de responsabilité accrues, de manière à bien préparer la période de post-adhésion.

Au cours de la période transitoire de post-adhésion (période comprise entre l'adhésion et la future échéance de programmation des fonds structurels), les nouveaux Etats membres bénéficieront de plein droit des fonds structurels et de cohésion, sur la base de leurs critères d'éligibilité respectifs, en continuité avec les priorités déjà établies, et compte tenu des résultats des périodes précédentes.

Les sommes allouées seront fixées en prenant en considération la capacité d'absorption des nouveaux membres, en veillant à l'efficacité nécessaire des dépenses structurelles, et avec une augmentation progressive des montants par habitant. Les taux de cofinancement des nouveaux Etats membres devront être progressivement relevés.

3.5. Conclusion

Etant donné la situation socio-économique défavorisée des pays candidats, la rapidité de la transition vers l'économie de marché et l'importance des efforts à consentir pour participer au marché unique, le succès de l'intégration de ces pays dépendra en partie de l'intensité des actions structurelles qui pourront leur être consacrées et donc du degré de préparation nécessaire pour assimiler l'acquis communautaire.

Les handicaps observés dans les régions aujourd'hui éligibles (au titre de l'objectif 1 notamment) ne seront pas sensiblement réduits avec l'arrivée de nouveaux Etats membres. Il est donc impératif de poursuivre les interventions communautaires qui jouent un rôle déterminant dans leur processus de rattrapage au sein de l'Union à Quinze.

Des modifications sont souhaitables pour accroître l'efficacité, améliorer le contrôle et renforcer la simplification dans le respect des quatre principes de base de la politique structurelle ainsi que de la discipline budgétaire, ce qui implique le maintien en termes relatifs de l'effort de cohésion atteint en 1999 (0,46 % du PNB de l'Union). Cette triple nécessité s'impose aussi bien aux Etats membres actuels qu'aux pays candidats à l'adhésion.

Il convient de mettre en œuvre dès à présent une stratégie de pré-adhésion en deux étapes (de 1997 à 1999 dans le cadre des perspectives financières actuelles, d'une part, et de l'an 2000 aux dates d'adhésion en intégrant les principes et les modalités de fonctionnement des fonds structurels, d'autre part). L'adhésion entraînera l'application de plein droit de toutes les dispositions des politiques structurelles en vigueur, y compris des adaptations techniques qui pourraient s'avérer nécessaires et justifier l'existence d'une phase spécifique.

Il est aussi nécessaire, dans la perspective d'un territoire communautaire élargi, d'intégrer la cohésion dans la formulation et la mise en œuvre de chaque politique commune, de manière à s'adapter à une réalité entièrement nouvelle, avec de nombreuses répercussions sur l'élaboration des politiques à forte dimension régionale ou territoriale.

4. Agriculture

Sur le plan des superficies, de la contribution au PIB et, en particulier, de la part dans l'emploi total, l'agriculture est relativement plus importante dans les pays candidats que dans l'Union européenne. En moyenne, plus de 22% de la main d'œuvre, soit 9,5 millions de personnes, sont occupées dans l'agriculture (contre 5% ou 8,2 millions de personnes dans l'Union). La contribution de l'agriculture au PIB est de 9% (contre 2,4% dans l'Union).

L'élargissement augmentera la superficie agricole de l'Union de 60 millions d'hectares, pour la porter à près de 200 millions d'hectares. Sur ces 60 millions d'hectares, deux tiers sont des terres arables, qui augmenteront de 55% les 77 millions d'hectares de superficies cultivables dont l'Union dispose actuellement, avec des qualités de sol et des conditions climatiques très variées. La main-d'œuvre agricole, qui, dans l'Union à Quinze, devrait s'élever à 6,6 millions de personnes en 2000, pourrait atteindre plus du double dans une Union élargie, la surface agricole moyenne disponible par personne employée dans ce secteur étant de 9 hectares dans les pays candidats contre 21 hectares dans l'Union actuelle.

Si tous les pays associés devaient adhérer, l'élargissement ajouterait au marché intérieur quelque 100 millions de consommateurs de denrées alimentaires, dont le pouvoir d'achat n'atteindrait cependant en moyenne qu'environ un tiers de ce qu'il est dans l'Union actuelle.

4.1. Situation actuelle dans les pays candidats et perspectives à moyen terme

Malgré certains signes de reprise, en particulier dans le secteur de la production végétale, la production agricole de la plupart des pays candidats reste très inférieure aux niveaux d'avant la transition. La production a souffert de la baisse de la demande imputable à la suppression des subventions à la consommation et à la détérioration générale de la situation économique, ainsi du rétrécissement des marges dans le secteur

agricole (hausse beaucoup plus rapide des prix des intrants que des prix à la production). Le secteur de la production végétale a généralement mieux résisté que celui de l'élevage. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sont devenus importateurs nets de produits agricoles et alimentaires au cours des dernières années. Pour beaucoup des pays candidats, l'Union européenne est le principal partenaire commercial dans le secteur agro-alimentaire, et tous, à l'exception de la Hongrie, sont de plus en plus importateurs nets de produits en provenance de l'Union.

Dans le cadre de la transition vers l'économie de marché, le secteur agricole a fait l'objet, dans la plupart des PECO, d'une restructuration à grande échelle, qui a commencé par la privatisation des terres et des actifs. Le processus de restructuration devrait se poursuivre à moyen terme et s'étendre aux activités en rapport avec le secteur d'aval, lui-même amené à rationaliser ses activités (réduction de la surcapacité) et à se moderniser (remplacement d'une technologie obsolète). La poursuite de la restructuration devrait réduire la capacité d'absorption de main-d'œuvre de l'agriculture, ce qui entraînera la nécessité d'une diversification accrue des économies rurales.

Le degré de réforme structurelle dépendra dans une large mesure de l'émergence de marchés fonciers opérationnels, qui a été entravée jusqu'à présent par le retard pris, dans la plupart des pays, par le règlement définitif des droits de propriété. Le retour à une agriculture rentable dépendra, par ailleurs, de la compétitivité du secteur en aval et de la réorganisation du secteur agricole lui-même, par exemple par la concentration des circuits d'approvisionnement et par le renforcement du pouvoir de négociation du secteur vis-à-vis de l'industrie alimentaire et des canaux de distribution.

Les prix agricoles pratiqués dans les pays candidats sont en général nettement inférieurs aux niveaux communautaires, bien que l'écart varie considérablement d'un pays et d'un produit à l'autre. En 1995, les prix départ ferme des pays candidats se situaient dans une fourchette allant de 40% à 80% du niveau communautaire, à quelques exceptions près dans les deux sens. C'est généralement pour les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux que les prix étaient les plus élevés, l'écart étant relativement plus important pour la viande bovine, le lait et les produits laitiers, la betterave sucrière et certains fruits et légumes. Pour les viandes d'animaux nourris à base de céréales (viande porcine et volaille), les écarts de prix étaient relativement réduits. Lorsque l'on considère le niveau généralement faible des prix à la production dans les pays candidats, il convient de ne pas perdre de vue, pour un grand nombre d'entre eux, l'inefficacité des activités en aval: dans le cas du blé, par exemple, il n'est pas rare de constater un doublement, voire plus, du prix entre l'exploitation et l'arrivée à la frontière. Dans le cas de la viande bovine et du lait, le niveau peu élevé des prix reflète le fait que jusqu'à il y a peu, le déclin de l'offre n'était pas proportionné à la régression de la demande; il peut aussi s'expliquer par des différences de qualité.

On peut s'attendre, à la longue, à ce que l'écart se comble en partie sous l'effet, d'une part, d'un taux d'inflation relativement élevé (non entièrement compensé par la dépréciation de la monnaie) et, d'autre part, de la hausse des prix agricoles intérieurs due au fait que la demande de produits alimentaires se redresse plus vite que l'offre. Dans une situation d'expansion de la production, l'incidence des prix de revient sera plus forte. L'écart de prix sera également influencé par l'évolution des prix de l'Union européenne dans les années à venir (voir section 4.4 ci-après).

La plupart des pays candidats ont pris des mesures de stabilisation du secteur agricole, à la suite de la désorganisation qui a marqué les premières années de la transition. Suivant les pays, le soutien à l'agriculture a pris des formes très diverses, allant d'une intervention et de mesures aux frontières comparables à celles de la PAC, jusqu'à des contrôles administratifs encore proches de ceux exercés sous le régime de la planification centrale. Compte tenu des contraintes budgétaires existant dans la plupart des pays, le soutien public à l'agriculture ne devrait pas excéder de beaucoup son niveau actuel, ce qui limitera les possibilités d'intervention sur les marchés et les aides structurelles. Le recours à des mesures de protection à l'encontre des importations dans les limites prévues par le GATT devrait s'intensifier, bien que la marge de hausse possible des prix intérieurs soit limitée par la part encore élevée du revenu des ménages consacrée à l'alimentation et par les taux d'inflation encore excessifs dans de nombreux pays.

4.2. Elargissement dans les conditions actuelles: projections de production et incidence budgétaire

Une première évaluation de l'évolution à long terme du secteur agricole des pays candidats tenant compte du degré de restructuration de l'agriculture et de l'industrie alimentaire que l'on pourrait raisonnablement escompter a été réalisée dans les monographies par pays et dans le "Document de stratégie agricole" de 1995⁵. Ces projections à long terme concernant les principaux secteurs de la production de base ont été partiellement révisées entre-temps pour tenir compte des informations concernant la situation économique générale et les marchés agricoles dans les pays candidats qui sont devenues disponibles depuis que les études ont été réalisées. Dans la plupart des pays candidats, le redémarrage de la production agricole a été un peu plus lent que prévu car des handicaps structurels majeurs continuent de l'entraver (règlement définitif des droits de propriété, contraintes financières, inefficacité du secteur en aval).

Dans les années à venir, un certain nombre de facteurs influenceront l'écart entre les prix agricoles des pays candidats et ceux de l'Union européenne, pour les raisons expliquées plus haut (section 4.1). Bien qu'il soit difficile, au stade actuel, de prévoir l'importance des écarts de prix au moment de l'adhésion, il est probable que des différences sensibles subsisteront, en particulier pour les produits laitiers, le sucre et certains fruits et légumes. Pour les céréales et la viande bovine, il est possible que les écarts soient en grande partie comblés si les réformes proposées par la Commission sont réalisées. S'il devait subsister un écart de prix important au moment de l'adhésion, l'introduction soudaine des niveaux de prix de la PAC provoquerait une hausse des prix des produits alimentaires dans des pays où une part déjà relativement importante des budgets des ménages est consacrée à l'alimentation. Cette évolution tendrait à stimuler la production agricole et à tempérer la demande intérieure, tout en rendant les matières premières plus coûteuses pour l'industrie alimentaire, qui serait confrontée par ailleurs à une concurrence accrue du marché communautaire.

Les projections concernant la production et la consommation des principaux produits de l'agriculture et de l'élevage couvrent la période allant jusqu'en 2005. Comme hypothèse de travail⁶ pour l'évaluation de l'impact, on a postulé que les dix pays candidats adhèreraient tous en 2002 et commenceraient à appliquer la PAC sous sa forme *actuelle*, c'est-à-dire en se conformant aux restrictions quantitatives telles que le retrait des terres et les quotas de production pour le lait et le sucre, et qu'ils aligneraient graduellement leurs prix sur les niveaux communautaires.

Dans le **secteur de la production végétale**, si le retrait des terres est appliqué, les 10 pays d'Europe centrale et orientale deviendraient importateurs nets de *céréales* à raison d'environ 1 million de tonnes en 2005, par rapport à un excédent projeté de plus de 40 millions de tonnes pour l'Union à Quinze. Dans l'hypothèse où le retrait des terres ne serait pas appliqué, un excédent de quelques millions de tonnes serait à prévoir. En supposant que la capacité de trituration restera stable après 2000, la quantité de *graines oléagineuses* disponible pour l'exportation s'élèverait à 0,9 million de tonnes, même dans l'hypothèse de la mise hors culture d'une partie des terres, par rapport à des besoins d'importation de 16 millions de tonnes pour l'Union à Quinze. Pour le *sucre*, les projections indiquent une production excédentaire d'ici 2005 dans les pays de l'ALECE. Accord de libre échange centre européen auquel sont parties la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la République slovaque et la Slovénie. (malgré la stabilisation de la production par un régime de quotas). Etant donné le coût encore relativement élevé de la production sucrière et la surcapacité persistante du secteur de la transformation dans les pays de l'ALECE, il n'est pas certain que le taux de production excédentaire soit supportable pendant toute la période couverte par la projection. L'excédent d'environ 750 000 tonnes prévu pour les pays de l'ALECE en 2005 s'ajouterait à un excédent en hausse, estimé à 3,5 millions de tonnes, pour l'Union à Quinze.

Dans le **secteur de l'élevage**, l'application de quotas laitiers (prévoyant une marge de croissance limitée par rapport aux années précédentes) aurait pour effet de stabiliser la production après 2002. Comme l'alignement des prix tendrait à modérer la croissance de la consommation intérieure dans les pays candidats (l'écart de prix étant généralement plus élevé pour les produits de l'élevage que pour la production végétale), l'excédent laitier projeté pour la période de 2000 à 2005 ferait plus que doubler pour atteindre 2 millions de tonnes, lesquelles viendraient s'ajouter à un excédent en hausse estimé à 9,4 millions de tonnes pour les Quinze. Pour la *viande bovine*, l'alignement des prix à partir de 2002 stimulerait la production et aurait un effet négatif sur la consommation; l'excédent augmenterait dès lors rapidement pour atteindre 435 000 tonnes en

2005, lesquelles viendraient alourdir un excédent estimé à 500 000 tonnes pour les Quinze. En ce qui concerne la *viande porcine*, la consommation aurait tendance à stagner après l'adhésion, alors que la production continuerait d'augmenter, ce qui conduirait à un excédent de 252 000 tonnes en 2005, contre 700 000 tonnes pour les Quinze. L'excédent de *volaille* devrait, selon les projections, rester relativement stable après 2000, à un niveau variant entre 170 000 et 194 000 tonnes, par rapport à un excédent de 400 000 tonnes pour les Quinze.

Des déséquilibres pourraient également affecter les marchés des *vins de table* et de certains *fruits et légumes*.

Dans l'hypothèse où les dix pays associés adhèreraient tous en 2002 et appliqueraient pleinement la PAC sous sa forme actuelle, l'**impact budgétaire** de l'élargissement serait un surcoût de l'ordre de 11 milliards d'écus par an à partir de 2005 pour la section garantie du FEOGA. Sur ce montant, près de 7 milliards d'écus seraient consacrés à des paiements directs (aides à l'hectare et primes à l'animal) et 1,5 milliard d'écus iraient à des mesures d'accompagnement (programme d'action agri-environnemental, afforestation, préretraite). Les mesures de soutien du marché (interventions et restitutions à l'exportation) en faveur des 10 pays candidats se chiffrent à 2,5 millions d'écus, montant qui serait absorbé en grande partie par le secteur laitier.

4.3. Autres conséquences de l'élargissement: ajustements nécessaires et adaptation à l'acquis

L'élargissement entraînera la pleine libéralisation des échanges entre Etats membres actuels et pays adhérents (ainsi qu'entre ces pays eux-mêmes) dans le domaine des produits agricoles de base et transformés. Comme ce secteur est resté relativement protégé dans le cadre des Accords européens, on peut s'attendre à ce que d'autres ajustements majeurs se révèlent nécessaires tant dans le secteur primaire que dans l'industrie agro-alimentaire à partir du moment où les économies des nouveaux venus seront exposées au marché communautaire. Il faut s'attendre à ce que la restructuration s'accompagne de nombreuses suppressions d'emplois. Certains secteurs de l'Union des Quinze, en particulier dans le domaine des fruits et légumes, seront eux aussi soumis à une pression concurrentielle accrue résultant de l'élargissement du marché.

La cohérence du marché intérieur, qui implique notamment le maintien d'un niveau élevé de protection des consommateurs, suppose l'adoption par les nouveaux Etats membres de l'acquis communautaire dans le domaine de la libre circulation des animaux et des produits agricoles à l'intérieur de l'Union. Le livre blanc de la Commission intitulé "Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union" contient une analyse concernant l'alignement des législations en matière vétérinaire, phytosanitaire et d'alimentation animale et la mise en œuvre par ces pays des règles commerciales relatives au marché intérieur. La pleine mise en œuvre de l'acquis, conduisant à la suppression des frontières intérieures, nécessiterait non seulement l'harmonisation des législations, mais aussi la mise en place dans les pays candidats d'une infrastructure de contrôle et d'inspection suffisante pour garantir le respect des règles communautaires aussi bien sur le territoire de l'Union élargie qu'aux frontières extérieures.

Il est essentiel que la mise en œuvre et le contrôle de l'application de ces normes soient convenablement assurés dans les pays candidats pour préserver la santé végétale et animale et garantir la protection de la santé publique dans l'ensemble de la Communauté élargie; la libre circulation des produits agricoles sans contrôles aux frontières ne pourra être instaurée qu'une fois cette condition remplie. Pour mettre ces mesures en œuvre, le secteur public devra investir dans des installations d'inspection et de contrôle et le secteur privé devra réaliser des investissements substantiels pour mettre les établissements de l'industrie alimentaire en conformité avec les exigences et les normes communautaires.

4.4. Conséquences pour les politiques communautaires

En ce qui concerne la politique de marché, les projections concernant les principaux marchés des produits de base indiquent que l'adoption de l'acquis sous sa forme actuelle tendrait à accroître les excédents dans la

plupart des secteurs dans les pays candidats, ce qui aurait pour effet d'accentuer les déséquilibres grandissants prévus après 2000 sur les marchés communautaires existants. Bien qu'une évolution généralement favorable des prix des produits agricoles de base sur les marchés mondiaux soit attendue au cours de la prochaine décennie, l'écart entre le niveau des prix communautaires et celui du marché mondial resterait important pour la plupart des secteurs de production primaire. Les limitations des exportations subventionnées imposées par l'OMC empêcheraient l'Union élargie de vendre ses excédents sur les marchés extérieurs.

Il est probable, par conséquent, que des ajustements des politiques de soutien actuelles seront nécessaires. On peut s'attendre, à moyen terme, à une réorientation de la PAC tendant à privilégier le soutien direct des revenus par rapport au soutien des prix et favorisant les politiques de développement rural et de protection de l'environnement, comme le suggère le "Document de stratégie agricole" de 1995. Une telle réorientation de la PAC cadrerait bien avec les besoins des pays candidats, en ce qu'elle réduirait les écarts de prix et faciliterait leur processus d'ajustement structurel.

Dans le contexte des adhésions des PECO et pendant une période transitoire, plutôt que d'appliquer le régime des paiements directs aux agriculteurs, il apparaît plus constructif de consacrer de sommes substantielles aux réformes structurelles et au développement rural. En effet, dans l'optique de la réforme de 1992, les paiements par hectare ou par animal constituent une indemnité destinée à compenser la réduction du soutien des prix dans ces secteurs. Lorsqu'ils adhéreront à la PAC, les producteurs des nouveaux Etats membres verront très probablement leurs prix augmenter. L'addition à leur revenu de paiements directs représenterait pour beaucoup un apport excessif de fonds. Une forte augmentation des revenus des seuls agriculteurs par le biais de paiements directs risquerait de créer des disparités de revenus qui pourraient conduire rapidement à des tensions sociales dans les pays et régions concernés. En revanche, les pays candidats ont grandement besoin de programmes d'amélioration structurelle (tant dans le secteur agricole que dans les secteurs en aval directement liés à l'agriculture) et de mesures en faveur du développement rural en général, eu égard, d'une part, aux handicaps structurels qu'il leur reste à surmonter et, d'autre part, à la nécessité d'une diversification économique dans leurs zones rurales.

En ce qui concerne l'adoption de l'acquis communautaire du marché intérieur dans le secteur agricole, les pays candidats s'efforcent d'aligner leur législation sur celle de l'Union et de créer l'infrastructure administrative nécessaire. Toutefois, le degré d'alignement législatif et de mise en œuvre des règles du marché intérieur varie considérablement d'un pays à l'autre et il pourrait être difficile pour certains d'appliquer l'acquis communautaire dès l'adhésion en l'absence de mesures transitoires.

5. Marché intérieur et Union économique et monétaire

5.1. Marché intérieur

La libre circulation prévue par le Traité passe par l'application effective des règles communautaires sur le rapprochement des législations et des pratiques administratives nationales dans le domaine de la santé, de la sécurité, de la protection de l'environnement et des consommateurs, et par la reconnaissance mutuelle des législations nationales. L'institution ou la coordination, lorsque cela est nécessaire, de dispositifs réglementaires en matière de certification et de surveillance est tout aussi importante. Créer un climat de confiance mutuelle est également indispensable au bon fonctionnement du marché intérieur. Même si le marché intérieur est, pour l'essentiel, déjà réalisé, un certain nombre de mesures horizontales et sectorielles devraient encore être prises, au cours des prochaines années, pour le parachever et le consolider.

La mise en œuvre du marché intérieur dans une Union élargie devrait se traduire par des avantages considérables: développement de l'activité économique, élargissement du choix offert aux consommateurs, renforcement de la concurrence, allocation plus efficace des facteurs de production. Le processus d'ajustement devrait toutefois entraîner des tensions au niveau sectoriel et régional (*voir chapitre II.2*). S'il est vrai que les avantages concrets résultant de l'élargissement auront des effets bénéfiques sur le marché intérieur en renforçant la confiance dans ses principes, les tensions créées par l'ajustement nécessaire pourraient faire naître un réflexe protectionniste tant dans les pays candidats à l'adhésion que dans les Etats membres actuels. Des réseaux de transport et de télécommunication déficients pourraient affecter le

fonctionnement du marché intérieur et réduire les avantages à tirer de son élargissement. De même, une mise en œuvre insuffisante de l'acquis communautaire par les administrations et les opérateurs des pays candidats pourrait fausser le fonctionnement du marché intérieur, nuire aux consommateurs dans toute l'Union, et, partant, engendrer là encore un réflexe protectionniste. Il est donc capital que des dispositions essentielles telles que celles qui concernent l'évaluation de la conformité, la responsabilité du fait des produits et la sécurité générale des produits soient en place le plus tôt possible.

Libre circulation des marchandises

Les tensions liées à l'ajustement à la libre circulation des marchandises pourraient être importantes tant dans les pays adhérents que dans les Etats membres actuels, en particulier dans les secteurs où la libéralisation prévue par les Accords européens est limitée et où des changements considérables sont attendus (*voir chapitre II.2*).

Il est probable que l'application de normes communes ou minimales prévue par la législation communautaire exigera de la part des Etats adhérents des efforts considérables sur le plan administratif et financier (*voir chapitres suivants*). Pour autant, l'application déficiente de ces normes par un Etat membre pourrait nuire gravement à la santé publique, aux consommateurs ou à l'environnement dans les autres Etats également. Elle pourrait aussi fausser le jeu de la concurrence au détriment des agents opérant dans les Etats membres qui respectent les normes. Dans ces conditions, la confiance mutuelle serait sapée, et les Etats membres seraient tentés de recourir, en réaction, à des mesures restrictives qui risqueraient d'être appliquées non seulement à l'encontre du nouveau membre en cause mais également d'autres Etats membres. Ce type de situation pourrait là aussi servir de prétexte au protectionnisme, avec pour corollaire le cloisonnement du marché intérieur.

Libre circulation des capitaux

La libération totale des mouvements de capitaux demande un système financier solide et des progrès durables dans la voie de la stabilisation économique et de l'assainissement durable des positions extérieures. Sans ces conditions préalables, la libération risque de faire peser de graves contraintes sur la balance extérieure des nouveaux Etats membres et pourrait amener à une réintroduction au moins partielle des restrictions. Le Traité lui-même autorise toutefois l'adoption de mesures préventives (par exemple, un soutien à la balance des paiements) ainsi que des mesures temporaires de sauvegarde. Le recours à ces dispositions devrait offrir une protection suffisante aux Etats adhérents sans affecter le fonctionnement global du marché intérieur. De graves problèmes pourraient par ailleurs résulter de la défaillance éventuelle des institutions financières dans les pays candidats et de la perte de confiance qui s'ensuivrait chez le public et les investisseurs institutionnels; une crise monétaire ne serait alors pas exclue. Là encore cependant, à cause du faible poids relatif du secteur financier dans ces pays, les effets de contagion sur le reste de l'Union resteraient vraisemblablement maîtrisables. Un système financier solide et des progrès durables dans la voie de la stabilisation et des réformes économiques dans les nouveaux Etats membres accroîtraient les effets positifs de la mobilité des capitaux et en limiteraient les effets potentiels négatifs.

Libre circulation des services

L'impact de l'élargissement sur la libre circulation des services est particulièrement difficile à évaluer, à cause du grand nombre de domaines concernés et de leur extrême variété. Les transports, l'énergie et les télécommunications sont traités dans les chapitres suivants. Certains types de services supposent l'adoption d'une législation communautaire avant la mise en œuvre intégrale de la libre circulation. Si ces conditions préalables ne sont pas remplies, il y aura, comme pour les marchandises, un risque de cloisonnement du marché intérieur. Dans le cas des **services financiers** en particulier, il semble indispensable de renforcer la solidité et l'efficacité du système financier dans tous les pays candidats.

Les autorités de contrôle dans le secteur financier doivent acquérir les compétences et la capacité nécessaires pour pleinement mettre en œuvre le droit communautaire pertinent (niveau des fonds propres, ratios techniques, qualité de l'encadrement et des actionnaires des institutions financières, etc.), sous peine de

compromettre l'extension de la liberté d'établissement et du passeport européen aux institutions financières des nouveaux Etats membres.

Libre circulation des personnes

La libre circulation des **travailleurs** est l'une des libertés fondamentales consacrées par le Traité. Comme cela a été expliqué précédemment (*au chapitre II.2*), on assistera probablement à un accroissement des flux migratoires, tant des nouveaux Etats membres vers les Etats membres actuels qu'entre les nouveaux Etats membres eux-mêmes, à cause de l'importance des écarts de salaires et du caractère limité de la liberté de circulation avant l'adhésion. Les craintes de voir des flots de migrants "se déverser" sur le marché du travail des Etats membres actuels ne semblent cependant pas justifiées, à en juger en particulier par l'expérience des précédents élargissements qui donne à penser que les conditions et les perspectives économiques influent davantage sur les flux migratoires que le droit à la libre circulation. Les mesures destinées à atténuer les tensions liées à l'ajustement seront de toute évidence décisives pour garantir que cette liberté ne provoque pas de réactions.

L'application, au moment de l'adhésion, de l'acquis communautaire dans le domaine de la liberté de circulation à **d'autres catégories de personnes** ne devrait pas poser de problèmes majeurs. Les règlements existants suffiront probablement à limiter les tensions nées de l'ajustement nécessaire: la délivrance de permis de séjour aux étudiants, aux retraités et à d'autres inactifs est subordonnée à certaines conditions (présentation de documents attestant des ressources suffisantes et une affiliation à la sécurité sociale); le droit d'exercer une profession libérale est également subordonné au respect de certaines conditions, notamment la possession de diplômes agréés attestant une durée d'études minimale; pour certaines professions de la santé, il existe des mesures de sauvegarde contre une immigration excessive. Le regroupement familial de toutes les catégories de ressortissants des pays candidats qui résident à l'heure actuelle dans l'Union pourrait, il est vrai, exercer des tensions sur les régimes et les dispositifs de sécurité sociale ainsi que sur le marché du travail. Enfin, le respect rigoureux par les pays adhérents des exigences communautaires relatives au droit des sociétés et au droit comptable sera nécessaire, sous peine de voir le droit d'établissement des entreprises (assimilées aux personnes physiques en termes de libre circulation) entraîner une insécurité pour des tiers en dehors même des pays candidats à l'adhésion.

Politique de concurrence

La politique de concurrence ne devrait pas être profondément affectée par l'élargissement. La mise en œuvre directe et uniforme de la politique de concurrence par une autorité unique dans un espace économique plus vaste devrait en renforcer l'efficacité. Son application effective pourrait cependant se heurter à quelques problèmes du fait de l'élargissement. L'alourdissement de la charge de travail et la plus grande complexité administrative, en particulier, constitueront un défi pour la Commission dans la mise en œuvre de la politique de concurrence.

En ce qui concerne la réglementation antitrust, le rapprochement des législations de la plupart des pays candidats progresse de manière satisfaisante et des autorités ont été instituées pour appliquer les règles de concurrence. Mais ce rapprochement ne saurait suffire; c'est une véritable "culture de la concurrence" qu'il faut instaurer. Dans le cas - vraisemblable - où cette culture ne serait pas encore totalement assimilée au moment des adhésions, des problèmes risqueraient de surgir pour l'application effective de la politique communautaire. En outre, l'élargissement pourrait constituer un défi pour les efforts déployés par la Commission afin de décentraliser davantage au profit des Etats membres le contrôle du respect des règles tout en assurant une application uniforme de ces dernières.

Dans le domaine des *aides d'État*, il convient d'intensifier les efforts menés dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion et de vaincre les résistances politiques à l'adoption de l'acquis communautaire si l'on veut éviter que l'élargissement ne crée des distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur. Les règles actuellement en vigueur offriraient la souplesse nécessaire pour tenir compte de toutes les particularités des nouveaux Etats membres. Il convient aussi de veiller à ce que les administrations concernées soient en mesure d'appliquer correctement les règles de concurrence pertinentes. Si les autorités de contrôle ne

disposaient pas des compétences et du soutien politique qui leur sont indispensables pour assurer un niveau de transparence suffisant dans la procédure d'attribution des aides d'Etat, le traitement de ces dossiers alourdirait considérablement la charge de travail de la Commission et aggraverait les difficultés auxquelles elle se heurte. L'élargissement ne peut manquer d'avoir, en outre, des incidences sur la politique relative aux aides à finalité régionale: si on laissait les règles actuelles en l'état, certaines régions bénéficiaires dans les Etats membres actuels risqueraient d'être privées d'aides du fait de l'accroissement général du nombre des régions éligibles aux aides et de l'effet mécanique de l'élargissement sur le PIB moyen par habitant dans l'Union européenne.

En ce qui concerne les *monopoles d'Etat* à caractère commercial, les entreprises publiques et les entreprises jouissant de droits exclusifs ou spéciaux, il peut se poser des problèmes liés aux spécificités des économies en transition; ils pourraient néanmoins être résolus grâce à la flexibilité prévue par le Traité et par l'élaboration de procédures adéquates et provisoires d'intégration pour les monopoles d'Etat.

Douane et fiscalité indirecte

Le bon fonctionnement de tout le marché intérieur dépend fortement de l'existence de mesures effectives et efficaces de protection et de contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne, pour garantir l'application et l'exécution des politiques communes (dans le domaine du commerce, de l'agriculture, de la pêche, etc.). La capacité des pays candidats à assurer cette protection et ce contrôle à la date de l'adhésion est clairement une condition préalable de toute adhésion. L'informatisation croissante des services des douanes dans la Communauté (par exemple, en ce qui concerne le système tarifaire, le système de transit ou encore l'assistance mutuelle) pourrait constituer un défi supplémentaire pour les nouveaux Etats membres.

Les régimes de fiscalité indirecte en vigueur depuis 1993, en particulier dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) intra-communautaire, supposent un degré élevé de coopération entre les Etats membres qui passe par la mise en place de structures administratives adaptées et par des méthodes de coopération administrative sophistiquées. Une mise en oeuvre inadéquate par les nouveaux Etats membres de la coopération administrative indispensable risque de créer des problèmes et de donner lieu notamment à des cas de fraude et d'évasion fiscales propres à fausser la concurrence au sein du marché intérieur. Ces difficultés pourraient être amplifiées par l'introduction du nouveau système commun de TVA. Des problèmes analogues pourraient également affecter la perception et le montant des ressources propres.

5.2. Union économique et monétaire

L'élargissement devrait intervenir lors de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM). Tous les Etats membres doivent souscrire à l'objectif de l'UEM et, partant, être à même de faire partie à temps de la zone euro. Bien qu'il soit improbable qu'à la date de leur adhésion, les nouveaux Etats membres soient en mesure de participer pleinement à la zone euro, le principal défi à relever ne sera pas d'y entrer, mais d'adopter, même en tant que pays non participants, l'acquis communautaire dans ce domaine.

L'acquis communautaire a évolué depuis la conclusion du Traité sur l'Union européenne et continuera d'évoluer lorsque l'Union abordera la troisième phase de l'UEM. L'UEM modifie le cadre institutionnel applicable à tous les Etats membres, y compris aux pays non participants. Tous les Etats membres sont parties à l'UEM: ils interviennent dans les procédures de coordination des politiques économiques, ils sont tenus de respecter les règles de discipline budgétaire, à l'exception de celles qui concernent les sanctions, et ils sont aussi tenus d'achever de libérer les mouvements de capitaux. Les pays non participants pourront mener leur propre politique monétaire; leur participation au Système européen de banques centrales (SEBC) sera limitée: ils n'auront pas à participer au transfert de réserves à la Banque centrale européenne (BCE) ni à se conformer aux orientations et aux instructions de cette banque. Leurs banques centrales devront néanmoins être indépendantes et respecter l'objectif de stabilité des prix. Tous les Etats membres, enfin, traiteront leur politique de change comme un problème d'intérêt commun, et on attendra des nouveaux Etats membres qu'ils adhèrent au nouveau mécanisme de change liant leurs monnaies à l'euro.

Au cours du processus de rattrapage engagé dans les pays en transition, un arbitrage entre la stabilité des taux de change et celle des prix ne peut être évité. La stabilité de change et la perte de l'instrument que constitue le taux de change peuvent représenter des contraintes trop lourdes pour certains nouveaux Etats membres. De même, il pourrait être nécessaire d'examiner de plus près certains aspects de la libération des mouvements de capitaux.

La participation ou non des nouveaux membres à la zone euro sera appréciée sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux Etats membres actuels, à savoir les critères de convergence prévus par le Traité sur l'Union européenne. Il convient toutefois de noter que les critères de convergence ne sont pas synonymes de critères d'adhésion et qu'il pourrait ne pas être indiqué, pour les économies en transition, de mettre de façon prématurée l'accent sur ces critères. Dans ce type d'économie, en effet, des notions telles que les taux d'intérêt à long terme et les déficits budgétaires n'ont pas encore tout à fait la même signification que dans les économies de marché plus mûres.

Il est également important que les nouveaux Etats membres engagent les réformes nécessaires afin de stabiliser à long terme leur économie. Même s'ils n'entrent pas dans la zone euro, les nouveaux Etats membres devront être en mesure d'éviter des fluctuations perturbatrices des taux de change nominaux et les distorsions de change. Ils devront également être en mesure de conduire des politiques monétaires rigoureuses et responsables, de façon à ne pas compromettre l'objectif de stabilité des prix.

L'incapacité des nouveaux pays adhérents à satisfaire aux mêmes conditions que les membres non participants pourrait entraîner des effets de contagion propres à ébranler la stabilité de la zone euro et le bon fonctionnement du marché unique. Dans la mesure toutefois où, du point de vue économique, le poids des pays candidats à l'adhésion sera faible par rapport à celui de l'Union actuelle, ces effets devraient rester limités, bien que l'on ne puisse exclure le risque de tensions politiques (par exemple, s'il devait se produire des modifications importantes dans les parts de marché des pays adhérents et des Etats membres actuels).

L'élargissement risque de modifier l'équilibre institutionnel et économique entre participants et non participants à la zone euro, mais les effets sur la dynamique de l'UEM devraient être limités.

6. Politiques horizontales

6.1. Politique sociale

La politique sociale de la Communauté couvre un vaste éventail de sujets: les conditions de vie et de travail, la santé et la sécurité des travailleurs, l'égalité des chances entre hommes et femmes, le dialogue entre partenaires sociaux, les ressources humaines, l'emploi, la protection sociale, l'exclusion sociale. La politique sociale a été développée par le biais d'instruments divers, incluant des dispositions juridiques, le Fonds social européen, et aussi par des actions portant sur des questions spécifiques telles que la santé publique, la pauvreté et le rôle des personnes handicapées. Le progrès social, qui vise un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, l'élévation du niveau de vie, l'amélioration de la qualité de la vie et la cohésion économique et sociale, est un élément clé du modèle de société européen, caractérisé par un équilibre entre justice sociale et efficacité économique.

La genèse et le développement de la politique sociale dans les Etats candidats à l'adhésion diffèrent sensiblement des évolutions observées dans l'Union. Si les politiques engagées sous les régimes antérieurs étaient très avancées par certains aspects, la situation s'est beaucoup dégradée avec le processus de transition des dernières années. Les politiques en vigueur ne sont généralement pas adaptées aux conditions de l'économie de marché. L'adoption de l'acquis communautaire dans le domaine social, et plus généralement, du modèle social européen, sera affecté par le grand nombre de citoyens ayant un niveau de vie largement inférieur à la moyenne de celui de l'Union européenne, par leurs graves problèmes sociaux, par l'inefficacité des administrations publiques et, enfin, par le développement encore précaire des systèmes de concertation sociale.

La politique sociale dans une Union élargie à plusieurs pays présentant les caractéristiques décrites plus haut devra s'attaquer à leurs graves problèmes sociaux, notamment en matière de chômage et de santé publique. Les processus d'ajustement déclenchés par l'élargissement pourraient créer des problèmes supplémentaires importants dans les nouveaux comme dans les anciens Etats membres (*voir chapitres II.2 et II.3*). Ces ajustements nécessiteront des investissements considérables dans les ressources humaines afin d'en atténuer les effets sur la cohésion économique et sociale; ils pourraient peser sur les politiques sociales communautaires et leur financement et, partant, aussi relancer le débat sur le rôle et le fonctionnement des Fonds communautaires.

L'adoption de l'acquis communautaire exigera des efforts financiers et administratifs considérables de la part des Etats candidats à l'adhésion, en particulier dans le domaine de la *santé et de la sécurité au travail*, mais une adaptation trop lente ou insuffisante risquerait d'ébranler le caractère unitaire de l'acquis et de perturber le fonctionnement du marché intérieur. Des stratégies de développement à long terme, fondées sur des

avantages concurrentiels liés à l'observation de normes d'hygiène et de sécurité peu élevées, seraient inacceptables dans l'Union. Des problèmes similaires, quoique moins aigus, pourraient se poser dans le domaine de *l'égalité de traitement entre hommes et femmes*, où une législation appropriée, d'ores et déjà en place, se heurte toutefois à de graves difficultés d'application, parce que la crise économique actuelle frappe différemment les hommes et les femmes. En ce qui concerne le *dialogue social et le droit du travail*, enfin, l'adaptation est souvent entravée par le manque ou le niveau peu développé d'organisations représentatives des employeurs et salariés, et par la réticence de certains gouvernements à accepter l'autonomie des partenaires sociaux, et celle en particulier des syndicats.

L'élargissement comporte le risque d'affaiblir dans toute l'Union l'adhésion à une politique sociale large, surtout en cas de mauvaise adaptation des nouveaux Etats à l'acquis communautaire. Le futur développement des politiques communautaires (égalité des chances pour les femmes, droit du travail, coordination des régimes de sécurité sociale) pourrait en être compromis, notamment pour les décisions requérant l'unanimité. La réalisation des objectifs des recommandations relatives à la protection sociale pourrait en être retardée. D'autre part, l'élargissement fera ressortir inévitablement l'importance de la cohésion sociale et donc de la politique sociale pour l'Union. À long terme, les nouveaux Etats membres devraient largement adhérer à des politiques et des principes qui sont essentiels pour l'épanouissement de leurs populations.

6.2. Environnement

S'écarter d'une approche initialement palliative des problèmes environnementaux, la politique communautaire actuelle vise à promouvoir un développement durable en intégrant l'environnement dans les différentes politiques sectorielles et en modifiant les comportements économiques et sociaux à l'aide d'un plus grand éventail d'instruments et par la promotion du principe de la responsabilité partagée. Pour passer d'une politique de "réduction de la pollution" à une politique de "gestion de la pollution", il importe aussi de développer la recherche et la coopération entre les politiques.

Les Etats candidats à l'adhésion se heurtent, dans l'ensemble, à des problèmes d'environnement plus aigus que les 15 Etats membres actuels, particulièrement en ce qui concerne la pollution de l'eau et de l'air et la gestion des déchets. Dans certaines régions très industrialisées, la dégradation de l'environnement a causé des dommages sérieux et des effets sur la santé humaine. La plupart de ces problèmes sont un héritage du passé (contrôle insuffisant des émissions et déchets industriels, sous-tarifification de l'énergie), mais certains se sont aggravés au cours du rapide processus de transition. Les actions des pays candidats dans le domaine de l'environnement ont tendance à prendre la forme de solutions "en aval", alors que l'Union européenne s'emploie désormais à limiter les effets de sources de pollution, diffuses et difficiles à contrôler, dans des secteurs tels que l'agriculture, les transports, l'énergie, le tourisme et dans des branches d'activité spécifiques.

L'adaptation aux principes de l'économie de marché en cours a déjà entraîné la fermeture ou la modernisation de nombreuses installations parmi les plus grandes consommatrices d'énergie et les plus polluantes et l'adaptation aux prix du marché mondial de l'énergie accélérera encore ce mouvement. Les pays candidats à l'adhésion s'attaquent déjà à leurs problèmes d'environnement, avec l'aide de l'Union européenne et de la communauté internationale. De nouveaux efforts consentis durant la période de pré-adhésion devraient permettre de réduire le fossé existant entre les niveaux de protection. Néanmoins, les écarts risquent de demeurer significatifs pendant une longue période.

Un effort très important, incluant une assistance technique et financière considérable de l'Union européenne, paraît indispensable pour que les Etats adhérents puissent rapidement progresser vers l'alignement sur l'acquis communautaire, en ce qui concerne notamment l'eau et les problèmes liés à l'énergie. Des investissements seront aussi nécessaires afin de remédier aux problèmes qui ont un impact direct sur la santé de la population, et d'améliorer les situations liées aux dommages environnementaux hérités du passé (sols contaminés, déchets dangereux, etc.). La solution des problèmes environnementaux industriels les plus brûlants passera essentiellement par la modernisation des technologies de production. Si la plus grande partie du financement requis devra provenir du secteur privé, une contribution substantielle de l'Union pourrait s'avérer nécessaire, surtout au cours d'une période initiale marquée par le sous-développement des marchés de capitaux et l'absence de tarification pleinement basée sur les coûts.

Compte tenu du fait que l'intérêt économique marginal des investissements dans le domaine de l'environnement est sensiblement plus grand dans les pays candidats que dans les Quinze Etats membres actuels, le ciblage des investissements sur l'infrastructure environnementale des premiers est de nature à créer de plus grands avantages collectifs et donc une meilleure protection pour tous les citoyens européens.

En effet, il apparaît que des investissements consentis dans certains pays candidats pour remédier à des problèmes transfrontaliers permettent de réaliser plus d'économies au niveau de l'Union tout entière qu'en tentant de les résoudre dans les Etats membres actuels. En outre, les investissements à faire pour améliorer la protection de l'environnement dans les pays adhérents pourraient ouvrir des marchés importants pour les entreprises de l'Union européenne qui opèrent dans le secteur de l'environnement et dans d'autres secteurs, ce qui pourrait en retour améliorer leur compétitivité sur les marchés mondiaux de haute technologie en rapide expansion. D'autre part, l'allocation de sommes considérables et la concentration de l'attention sur les problèmes des nouveaux Etats membres, pendant une longue période, risquent de provoquer un repli sur soi-même des politiques environnementales communautaires. Promouvoir un développement durable au niveau international pourrait alors devenir pour les gouvernements des Etats membres une tâche plus lourde à supporter (en ce qui concerne des questions globales telles que les gaz provoquant l'effet de serre et les substances destructrices de l'ozone, par exemple). La position politique de l'Union européenne sur la scène internationale s'en trouverait affaiblie, et il conviendrait de l'éviter.

La persistance, longtemps après l'adhésion, du fossé qui sépare les nouveaux membres des anciens mettrait à rude épreuve la cohésion d'une Union élargie et fausserait le jeu de la concurrence au sein du marché intérieur. Comme dans le cas de la politique sociale, des stratégies nationales de développement à long terme, qui seraient fondées sur des avantages concurrentiels liés à l'observation de normes environnementales basses, seraient inacceptables dans l'Union. Un processus d'alignement graduel mais régulier, démarrant déjà avant l'adhésion, semble le plus approprié. L'élargissement à des pays aux normes moins élevées pourrait aussi freiner la capacité de l'Union d'élaborer des normes de plus en plus exigeantes. Mais il pourrait, en même temps, encourager une approche plus flexible de la protection de l'environnement, qui mettrait davantage l'accent sur la transposition et la mise en œuvre effective du droit applicable.

Certaines approches suivies par les Etats candidats à l'égard de problèmes environnementaux, pour être différentes, n'en sont pas moins efficaces. Elles pourraient venir enrichir les orientations générales et la législation de l'Union européenne. En particulier, nombre d'Etats candidats ont une longue tradition de préservation de la biodiversité et de promotion de la conservation de la nature. Il importerait de garantir la poursuite des politiques dans ces domaines.

6.3. Consommateurs

L'acquis communautaire englobe la protection des intérêts économiques des consommateurs (y compris le contrôle de la publicité trompeuse et d'autres pratiques commerciales abusives), la sécurité et la santé des consommateurs, l'information et l'éducation des consommateurs, la représentation des consommateurs et l'accès de ces derniers à la justice. Il s'agit principalement de directives d'harmonisation minimale. L'acquis se développe encore, de nouvelles propositions de directive se trouvant à divers stades du processus de décision. On peut s'attendre à ce qu'au cours des prochaines années, l'accent soit mis de plus en plus sur les produits alimentaires.

Se situant à des niveaux de développement qui diffèrent, les économies de marché des pays candidats à l'adhésion ont plus ou moins intensément adopté des modes de consommation similaires à ceux des pays de l'Union européenne. Dans l'ensemble, les pays candidats sont loin d'atteindre les normes de protection des consommateurs de l'Union européenne, en raison notamment de problèmes posés par l'instauration d'un nouveau système économique. Cela est vrai pour la plupart des domaines couverts par la politique communautaire des consommateurs.

Dans un certain nombre de cas, les législations des Etats candidats à l'adhésion sont relativement avancées, mais manquent souvent de la précision nécessaire pour être efficacement mises en œuvre. Dans certains domaines (publicité, responsabilité du fait des produits, sécurité des produits), elles prévoient même un niveau de protection qui peut être plus élevé que dans l'Union européenne. Le grand problème qui se pose au demeurant dans les pays candidats est celui de l'absence de structures adaptées pour assurer la mise en œuvre effective de la législation communautaire: faiblesse du mouvement des consommateurs, insuffisance des moyens de l'administration pour effectuer les contrôles de marché qui s'imposent (pour les produits dangereux, par exemple), etc. Comme autre différence importante à noter, les pays candidats pratiquent plutôt un contrôle "a priori" des produits avant la commercialisation, alors que la législation de l'Union européenne applique un système de contrôle "a posteriori" sur le marché. Les évolutions prévues de l'acquis communautaire risquent d'intensifier les problèmes d'adaptation.

L'élargissement devrait profiter aux consommateurs de l'Union européenne, notamment en augmentant les flux de biens et de services et donc les possibilités de choix du consommateur, et en élevant globalement le niveau de protection des citoyens dans les pays qui adhèrent.

La politique des consommateurs au niveau de la Communauté, de même que les travaux de rapprochement des législations nationales devront être renforcés, car les disparités entre les Etats membres risquent de s'accroître. Les politiques et les techniques législatives devront tôt ou tard être adaptées pour mieux répondre aux particularités des nouveaux Etats membres, avec le cas échéant une réflexion sur la signification de l'expression "haut niveau de protection" consacrée par le Traité. L'élargissement obligera à mobiliser davantage de moyens pour l'information et l'éducation des consommateurs, l'accès à la justice, le développement et les activités des associations de consommateurs et l'établissement de nouvelles formes de partenariat et de collaboration entre les nouveaux membres comme entre ces derniers et les Etats membres actuels.

Un aspect déterminant du processus d'adaptation sera la mise en œuvre effective du droit communautaire. S'il n'y a pas de structures de contrôle efficaces et d'éthique professionnelle réelle pour la protection des consommateurs, les nouveaux Etats membres risquent de devenir des plaques tournantes pour des produits et services "douteux" ou ne présentant pas de garantie de sécurité, avec des conséquences sérieuses pour tous les citoyens d'une Union élargie. Ils pourraient aussi devenir le siège de sociétés qui abuseraient des libertés garanties par le marché intérieur et feraient usage de pratiques commerciales agressives et trompeuses dans toute l'Union. Le passage d'un système de contrôle "a priori" vers un système "a posteriori" pourrait, temporairement, abaisser le niveau de protection des consommateurs dans les nouveaux pays membres. Il n'est pas non plus évident que les fabricants de ces pays auront les mêmes critères de "responsabilité" que ceux de l'Union.

6.4. Science, recherche et développement

Les activités communautaires de recherche et de développement technologique (RDT) ainsi qu'en disposent le Traité et le programme-cadre, visent à améliorer la compétitivité de l'industrie européenne et la qualité de la vie, à favoriser un développement durable, la protection de l'environnement et un système de transports garant d'une mobilité durable, ainsi qu'à soutenir d'autres politiques communes. Le Cinquième programme-cadre pour la période 1998-2002 est en cours d'adoption.

Bien que les pays candidats à l'adhésion aient connu, sous les régimes antérieurs, des niveaux relativement élevés en matière de R&D, les ressources affectées à la R&D ont sérieusement diminué au cours de la période de transition. Cette tendance semble s'inverser dernièrement, surtout dans les pays les plus avancés. La plupart des indicateurs des activités de R&D/S&T restent malgré tout faibles par rapport à ceux de la majorité des Etats membres de l'Union européenne, et les activités déployées ne répondent pas encore suffisamment aux besoins des sociétés à économie de marché modernes: d'une manière générale, les Etats candidats n'accordent pas une grande priorité aux activités de R&D dans leurs programmes, comptent un nombre pléthorique de chercheurs, et manquent de laboratoires de recherche dans l'industrie privée.

Les programmes communautaires de R&D ont été élargis aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, et la Communauté leur fournit en outre une aide financière limitée. Certains pays candidats sont déjà prêts à jouer un rôle actif dans les activités communautaires de RDT, et à y consacrer les ressources nécessaires, mais ils restent pour la plupart limités par des contraintes financières et organisationnelles. Les réformes dans le domaine de la S&T sont étroitement liées à d'autres réformes plus générales (privatisation, réforme des systèmes financiers, fiscaux et bancaires). Des efforts supplémentaires s'imposent pour adapter les normes, les régimes de propriété industrielle, et pour promouvoir la recherche industrielle et l'innovation dans l'industrie, notamment dans les PME, et les transferts de technologie.

L'élargissement enrichira le potentiel scientifique de l'Union. Des approches nouvelles et originales peuvent être espérées d'une coopération renforcée avec les scientifiques de pays adhérents à niveau de recherche élevé. L'Union dans son ensemble pourrait aussi bénéficier des liens scientifiques que les pays candidats ont avec la Russie et d'autres nouveaux Etats indépendants (NEI), en multipliant les possibilités de coopération.

Après l'adhésion, les pays candidats participeront à toutes les décisions concernant les politiques en matière de RDT et exerceront une influence sur les orientations adoptées en la matière. Un problème pourrait surgir si les avantages retirés de la participation aux programmes communautaires restaient en deçà des contributions financières (basées sur le PIB) demandées aux nouveaux Etats membres. Un ajustement des priorités de la recherche et une réorientation des systèmes de S&T s'imposeront afin de garantir l'environnement compétitif du marché unique et d'assurer une adéquation entre les programmes et les besoins des nouveaux venus. Toutes ces évolutions ne doivent pas nuire aux activités de pointe menées en coopération avec d'autres partenaires. La meilleure façon de procéder serait encore d'impliquer

progressivement les pays candidats dans le processus décisionnel, en commençant avant même l'adhésion. Après l'adhésion, une aide des fonds structurels pour les activités de R&D pourrait aussi faciliter l'adaptation nécessaire.

6.5. Société de l'information

L'élargissement s'annonce à un moment où les économies des pays d'Europe occidentale connaissent des changements rapides, réels ou potentiels, dus en partie aux caractéristiques combinées des technologies de l'information et de la communication (TIC). Le phénomène a été pris en compte par la Communauté qui a lancé un Plan d'action intitulé *"Vers la Société de l'information en Europe"*, où elle en analyse les répercussions sur tous les secteurs: les activités de R&D, les télécommunications, l'éducation, l'audiovisuel, la propriété intellectuelle, la sécurité des données et la protection de la vie privée, le commerce électronique, etc. Dans les années à venir, ce plan devrait donner naissance à un nouvel acquis communautaire important. Il est mis en œuvre sur la base de plusieurs communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen et d'un Livre vert intitulé *"Les citoyens d'abord : vivre et travailler dans la société de l'information"*.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, beaucoup de secteurs économiques sont restés très isolés de l'influence des nouvelles TIC jusque dans un passé récent. Les secteurs de l'information publique étaient étroitement contrôlés et extrêmement peu développés. En outre, le déclin économique a créé un cercle vicieux où la faiblesse de la demande et l'absence d'infrastructures se renforçaient mutuellement. Toutefois, au cours des cinq dernières années, les ressources consacrées aux technologies de l'information et de la communication ont notablement augmenté. Pour autant, le taux d'accès aux télécommunications dans les pays candidats se situe à environ 40 % de celui de l'Union européenne, et la qualité est médiocre. Le taux d'accès à des serveurs (prestataires de services) sur Internet n'est que de 20 % par rapport à l'Union européenne. Les gouvernements des pays candidats affichent un grand intérêt pour la société de l'information et pour ses implications sur leurs décisions politiques.

Les perspectives qu'offrent les TIC apparaîtront sans doute plus intéressantes encore pour les pays candidats qu'à l'intérieur de l'Union européenne, dans la mesure où elles touchent tant à la réforme économique en cours qu'à la liberté accrue de communiquer qui résulte du processus de libéralisation. Les chiffres récents des dépenses indiquent que ces pays comptent parmi les meilleurs marchés potentiels au monde pour les entreprises de ce secteur. Les pays candidats, grâce au niveau d'instruction élevé de leurs populations, pourraient bien jouer un rôle de premier plan pour certaines applications des TIC.

L'élargissement aura ainsi pour effet d'accroître l'intérêt général de l'Union européenne pour les TIC, avec des répercussions positives sur les politiques connexes. En même temps, des mesures actives s'imposeront pour garantir que les pays candidats puissent véritablement s'intégrer à la société de l'information: aide au développement d'infrastructures de pointe, promotion des investissements privés par la suppression des obstacles de nature réglementaire, encouragement de la participation à des réseaux de services, aide à l'informatisation de l'industrie, du commerce, de l'administration, de l'enseignement, organisation d'actions de sensibilisation aux applications des TIC. Le plan d'action UE/PECO pour la société de l'information contient de nombreux projets de ce type. Des mesures spécifiques pour aider les pays candidats à entrer dans la société de l'information de l'Union ont d'ores et déjà été mises en œuvre, à la faveur notamment des forums ministériels UE/PECO tenus en 1995 et 1996.

6.6. Culture, éducation, formation, jeunesse

Conformément au Traité sur l'Union européenne, la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun. Elle contribue aussi au développement de l'éducation, met en œuvre une politique de formation professionnelle, tout en respectant pleinement la responsabilité des Etats membres pour ce qui est du contenu et de l'organisation, ainsi que la diversité culturelle et linguistique. Les actions communautaires sont mises en œuvre dans le respect du principe de subsidiarité et visent à encourager la coopération entre les Etats membres et, si nécessaire, à soutenir et à compléter les actions nationales dans certains domaines (grâce à des programmes tels que SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, JEUNESSE POUR L'EUROPE et KALEIDOSCOPE). En outre, une part importante des ressources des fonds structurels est allouée aux activités de formation et d'éducation.

D'une manière générale, l'enseignement, et l'enseignement supérieur en particulier, est d'un niveau relativement élevé dans les Etats candidats à l'adhésion, bien qu'il ait grandement souffert de contraintes budgétaires prolongées. La formation professionnelle et les politiques en faveur de la jeunesse doivent être profondément modernisées et adaptées afin de pouvoir faire face aux exigences de sociétés démocratiques à l'économie de marché.

L'élargissement aura pour effet d'accroître tant la diversité que l'héritage commun des cultures dans l'Union européenne, étendant ainsi le champ de la politique culturelle communautaire. La participation des Etats adhérents aux activités culturelles, éducatives et de formation de la Communauté contribuera à tisser des liens plus étroits avec ces pays et viendra enrichir l'expérience de toutes les parties à l'œuvre.

La participation des citoyens, entreprises et institutions des Etats membres de l'Union européenne aux programmes communautaires reposant sur une base volontaire, l'élargissement ne devrait pas créer de difficultés particulières, ni requérir de mesures transitoires. Les nouveaux Etats auront acquis une expérience précieuse en prenant part à ces programmes dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion. En raison du fossé considérable entre la richesse globale de ces pays, d'un côté, et leur potentiel et leurs besoins dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la culture, de l'autre, leur capacité d'absorption dépassera probablement leur contribution aux programmes. À moins d'augmenter proportionnellement les ressources financières, il y aura un risque de dilution, ou de réduction de l'intensité des activités actuellement développées dans l'Union. Après l'adhésion, les nouveaux membres feront probablement largement appel aux ressources des fonds structurels pour moderniser et adapter leurs systèmes d'éducation et de formation.

7. Politiques sectorielles

7.1. Transports

La politique communautaire des transports concerne actuellement l'application à ce secteur des règles du marché intérieur, l'harmonisation des conditions de concurrence et le développement de projets d'infrastructure contribuant à la réalisation des réseaux transeuropéens. Les initiatives à venir viseront à assurer une mobilité durable, fondée sur une utilisation optimale des ressources de transport existantes et prévues. Les politiques et les initiatives mises en œuvre tendront à améliorer la qualité des services de transport et le fonctionnement du marché unique et à répartir les coûts en fonction de l'avantage comparatif en termes de coût réel; elles viseront aussi à développer la dimension extérieure en améliorant les liaisons avec les pays tiers et en encourageant l'accès des opérateurs de l'Union européenne aux autres marchés des transports.

Malgré les transformations qui se sont opérées récemment dans les pays candidats, il subsiste un écart de développement considérable, ainsi qu'un certain nombre de différences d'une autre nature, entre les secteurs des transports de ces pays et celui de l'Union. Le niveau et les caractéristiques de la demande de transport, ainsi que le niveau des ressources financières disponibles pour l'investissement, reflètent un degré moindre de développement économique. La répartition entre modes de transport, à l'origine très favorable aux modes autres que routier, évolue rapidement dans le sens d'un recours accru au transport routier, ce qui est contraire à la politique préconisée par l'Union. Malgré certaines améliorations, la qualité des parcs de véhicules ne répond généralement pas aux normes de l'Union, en particulier en matière de sécurité et d'environnement. Certaines liaisons font toujours défaut dans les infrastructures, notamment entre l'Union et les pays candidats. La structure des marchés, et en particulier le rôle important des monopoles d'Etat encore en place dans le secteur des transports routiers, le statut juridique des sociétés de transport, l'écart existant entre les exigences de l'Union en matière de sécurité et les conditions qui prévalent dans les pays candidats, ainsi que la grande disparité des régimes fiscaux appliqués aux transports routiers, sont autant d'éléments qui témoignent souvent d'un processus de transition toujours en cours. Les administrations manquent de personnel suffisamment formé et motivé pour assurer efficacement la mise en œuvre des règles communes en matière de transport et les statistiques de transport sont souvent insuffisantes.

Des besoins urgents de développement et d'amélioration de **l'infrastructure de transport** se manifestent déjà, en particulier en ce qui concerne le transport routier, le transport combiné rail-route et les aéroports. Ceux-ci ne pourront de toute évidence que s'intensifier sous l'effet de la forte progression prévue des flux. Tous les modes de transport nécessiteront à la longue d'importants investissements, en particulier ceux qui assurent le trafic transeuropéen.

Cette charge pèsera de tout son poids sur les politiques communautaires en vigueur dans ce domaine. Faute des investissements nécessaires, de graves problèmes de congestion du trafic, qui affecteraient le trafic et les politiques de l'Union dans leur ensemble, risquent de se poser. Compte tenu de l'intensification des flux qui résulte de la mise en œuvre des Accords européens et des longs délais d'exécution inhérents à la réalisation des infrastructures, ces problèmes doivent être traités sans attendre l'adhésion, en prêtant une attention particulière à l'amélioration des passages frontaliers.

Les pays candidats éprouveront des difficultés à intégrer la partie de l'acquis communautaire qui concerne les **exigences en matière sociale et les normes techniques et de sécurité** (pour tous les modes de transport), ainsi que les règles régissant l'accès au marché et à la profession (principalement pour le transport routier et,

dans une moindre mesure, pour les transports aérien et ferroviaire). Le développement prévu de l'acquis dans ces domaines au cours des années à venir risque d'aggraver ces difficultés. L'adaptation sera un processus long et coûteux, d'autant plus qu'elle nécessitera probablement un effort considérable de rénovation et de restructuration des parcs de véhicules et des infrastructures. Elle devrait se révéler plus rapide pour les services internationaux que pour les liaisons intérieures. Pour éviter d'imposer des contraintes excessives aux secteurs des transports et aux économies des pays adhérents, les mesures de mise en conformité devraient être introduites progressivement, en commençant de préférence avant l'adhésion, dans le cadre d'une approche pas à pas liée à l'ouverture des marchés (dans le transport aérien, le libre accès au marché devra cependant avoir été instauré à la date d'adhésion, et le processus d'harmonisation ne devra faire obstacle à la réalisation de cet objectif). Si les mesures nécessaires ne sont pas prises dès la période de pré-adhésion, le bon fonctionnement du marché intérieur pourrait être entravé, des options difficiles se présenteraient au moment de l'adhésion et le développement de la politique commune des transports pourrait être sensiblement ralenti.

L'élargissement pourrait entraîner des problèmes d'ajustement dans le secteur des transports tant des nouveaux Etats membres que des Etats membres actuels; cela pourrait donner lieu à des pressions politiques, notamment de la part du secteur des transports de l'Union et des régions supportant un trafic de transit intense. Ces pressions seraient d'autant plus fortes si, au moment de l'adhésion, les nouveaux Etats membres devaient ne pas s'être conformés pleinement aux normes en vigueur en matière sociale, technique et de sécurité.

Une fois l'acquis communautaire intégré, l'élargissement pourrait stimuler le développement de la politique commune des transports, car l'élimination des frontières sur un territoire plus vaste donnera forcément une nouvelle impulsion au secteur des transports. Il est probable que cette évolution appellera, par ailleurs, un processus de restructuration, soit en tant que conséquence directe (p.ex. dans le transport ferroviaire), soit en raison d'un certain degré de surcapacité (p. ex. dans la navigation intérieure ou le transport aérien).

Le développement des infrastructures et le rééquipement du secteur des transports dans les pays adhérents devraient ouvrir de réelles possibilités de marché aux entreprises de construction et aux secteurs connexes, ainsi qu'aux fabricants d'équipements de transport.

7.2. Energie

La politique énergétique de l'Union européenne s'est développée sur la base de plusieurs dispositions des traités (Union européenne, Communauté européenne, CECA et CEEA). Le traité CECA expire en 2002 et une réflexion a été engagée sur la situation qui s'ensuivra. Parmi les principaux objectifs de la politique énergétique de l'Union, tels qu'ils sont définis dans le Livre blanc de la Commission intitulé "Une politique de l'énergie pour l'Union européenne" (décembre 1995), figurent l'amélioration de la compétitivité (mise en œuvre du marché intérieur et application de prix conformes aux conditions du marché), la sécurité des approvisionnements énergétiques et la protection de l'environnement. L'"acquis énergétique" est constitué, pour l'essentiel, des dispositions du Traité et du droit dérivé concernant, en particulier, la concurrence et les aides d'Etat, le marché intérieur de l'énergie (y compris les directives concernant l'électricité, la transparence des prix, le transit du gaz et de l'électricité, l'octroi des autorisations dans le domaine des hydrocarbures, le dispositif d'urgence, y compris les obligations en matière de stocks de sécurité, etc.), l'énergie nucléaire, ainsi que l'efficacité énergétique et les règles de protection de l'environnement. Le développement des réseaux transeuropéens d'énergie et le soutien aux activités de R&D sont également des éléments importants de la politique de l'énergie. Les initiatives en cours concernent notamment la libéralisation du secteur du gaz, l'acquis en matière d'efficacité énergétique et le programme "auto-oil".

Dans le domaine de l'énergie nucléaire, l'acquis communautaire s'est considérablement étoffé à partir du traité CEEA, pour constituer un cadre où se conjuguent des instruments juridiques et politiques, dont plusieurs accords internationaux. Il couvre à présent les questions d'hygiène et de sécurité, notamment la protection contre les radiations, la sûreté des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs, ainsi que l'investissement, y compris les instruments financiers d'EURATOM, la promotion de la recherche, le marché commun nucléaire, les approvisionnements, les garanties et les relations internationales.

De par son importance stratégique et en tant que facteur de production pour l'industrie, le secteur énergétique joue un rôle déterminant dans la restructuration économique (et sociale) des PECO. Les pays candidats constituent, comme l'Union européenne, une zone importatrice nette d'énergie, bien que certains d'entre eux détiennent des ressources importantes (p. ex. les ressources houillères en Pologne et pétrolières en Roumanie). Plusieurs de ces pays dépendent dans une large mesure de l'énergie nucléaire.

On constate cependant entre ces pays et ceux de l'Union européenne, des différences considérables, qui s'expliquent le plus souvent

par le poids du passé: forte dépendance vis-à-vis de la Russie et d'autres nouveaux Etats indépendants pour le pétrole, le gaz, la technologie nucléaire, la fabrication et l'enrichissement du combustible et, dans une certaine mesure, pour l'uranium; faibles niveaux d'efficacité de la production, de la transmission, de la distribution et de la consommation imputables à l'application de prix administrés, à des technologies obsolètes, au manque d'investissements et à des cadres législatifs et réglementaires inadéquats; dommages graves causés à l'environnement, problèmes de sûreté nucléaire et problèmes liés à l'élimination ou au traitement des déchets nucléaires et du combustible utilisé.

Des investissements très importants seront nécessaires dans le secteur de l'énergie des pays candidats pour développer les réseaux, améliorer la sûreté nucléaire (par l'amélioration de centrales existantes ou par la construction de centrales de remplacement), éliminer les déchets nucléaires, améliorer l'efficacité énergétique et mettre en œuvre des normes de protection de l'environnement (notamment en adaptant les raffineries, les centrales électriques et l'industrie charbonnière), constituer des stocks pétroliers de sécurité et construire des installations d'entreposage du gaz, restructurer les secteurs du gaz et de l'électricité et traiter les conséquences sociales et régionales de la fermeture des mines de charbon, de schistes bitumineux et d'uranium. Le financement de ces investissements devra être assuré pour l'essentiel par des sources privées, mais aussi par des sources publiques nationales et internationales. La création, dans les pays candidats, d'un environnement politique et économique favorable à l'investissement est donc particulièrement importante. L'Union européenne devra cependant aussi contribuer à l'effort de modernisation, tant avant qu'après l'adhésion. Les investissements réalisés dans les pays adhérents stimuleront la demande dans les secteurs de l'Union dont l'activité est en rapport avec l'énergie.

Faute de ressources financières suffisantes, certains pays candidats pourraient, par exemple, ne pas être en mesure d'adopter en temps voulu les normes applicables en matière d'efficacité énergétique (normes d'efficacité énergétique minimale, étiquetage des appareils, etc.) et de protection de l'environnement (normes de qualité des combustibles), ce qui pourrait entraver le bon fonctionnement du marché intérieur après l'adhésion. Le manque de ressources pourrait aussi empêcher ces pays de se conformer dans les délais requis aux exigences en matière de maintien de stocks pétroliers, qui sont importantes en raison de leur lien direct avec le principe de la solidarité communautaire en cas de crise. Dans de nombreux pays, la restructuration du secteur des combustibles solides pourrait poser des problèmes concernant les aides d'Etat. Enfin, la politique communautaire de l'énergie pourrait aussi souffrir de l'absence de systèmes fiables de collecte de données sur l'énergie dans les nouveaux Etats membres.

Les problèmes de *sûreté nucléaire* qui se posent dans certains pays candidats sont, pour l'Union européenne, un sujet de préoccupation grave, même indépendamment de l'élargissement. Il convient de les traiter d'urgence et de manière efficace. Il est impératif que, des solutions, y compris la fermeture là où celle-ci s'avérerait nécessaire, soient apportées à ces problèmes le plus rapidement possible, et même avant l'adhésion, conformément à l'acquis communautaire dans le domaine nucléaire et dans le respect d'une "culture de la sûreté nucléaire", telle qu'elle s'est établie dans le monde occidental. Certains problèmes survenus dans les centrales de pays adhérents pourraient rendre l'opinion publique de plus en plus sensible au problème de la sûreté nucléaire et cela pourrait influencer des développements majeurs de la politique communautaire dans ce domaine.

Les pays candidats ont déjà accompli des efforts pour remédier aux déficiences de leurs secteurs de l'énergie et adapter leur politique à l'acquis communautaire, mais les résultats obtenus jusqu'à présent varient entre les pays. Ces efforts s'effectuent principalement dans le cadre des Accords européens, du Livre Blanc, de l'ouverture des programmes communautaires dans ce secteur et de la Charte européenne de l'énergie. Il est extrêmement souhaitable que les problèmes soient abordés, dans la mesure du possible, pendant la période de pré-adhésion. Il importe, en tout état de cause, que des progrès constants et rapides soient accomplis sur la voie de la pleine application des règles et normes communautaires. D'une manière générale, le processus d'élargissement ne devrait pas poser de difficultés majeures dans le secteur de l'énergie. Cependant, le secteur nucléaire (et en particulier les problèmes de sûreté qui se posent dans certains pays, tels que la Lituanie et la Bulgarie) sera certainement une question importante.

Les futures politiques énergétiques de l'Union devront intégrer les réalités d'une Union élargie: dépendance accrue vis-à-vis de la Russie, importants problèmes de sécurité nucléaire, coûts liés à l'amélioration de l'efficacité énergétique, problèmes environnementaux, sécurité des approvisionnements et conséquences

sociales et régionales des restructurations nécessaires. Un recours accru aux prêts d'EURATOM et donc un relèvement des plafonds qui leur sont applicables pourraient se révéler nécessaires. Une intervention dans le cadre des politiques structurelles pourrait aussi s'avérer nécessaire. L'achèvement du marché intérieur de l'énergie pourrait se révéler plus difficile dans une Union élargie.

Le secteur de l'énergie tirera aussi des bénéfices de l'élargissement: meilleures liaisons avec les fournisseurs de l'Union (Russie, Asie centrale, Moyen-Orient) et intégration au territoire de l'Union de sections importantes des grandes voies de transit (p.ex. les pipelines en Slovaquie); synergies en matière de recherche et de développement technologique dans le domaine de l'énergie. L'alignement des pays adhérents sur les normes communautaires favorisera une utilisation rationnelle de l'énergie et améliorera la situation de l'environnement à l'échelle du continent. Il devrait aussi ouvrir des débouchés au secteur de l'énergie. Des effets positifs sur la paix et la sécurité dans la région sont à escompter d'une stabilité accrue des approvisionnements énergétiques.

7.3. Industrie

La politique industrielle de l'Union européenne vise à promouvoir la compétitivité de l'industrie communautaire et à garantir ainsi des niveaux de vie et d'emploi élevés. L'action communautaire a pour objet d'accélérer l'ajustement à l'évolution structurelle, d'encourager la création d'un environnement favorable à l'initiative, au développement des entreprises dans l'ensemble de l'Union et à la coopération industrielle, et d'encourager une meilleure exploitation du potentiel que représentent pour l'industrie les politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique. La politique industrielle de l'Union est, par nature, de caractère horizontal. Les communications sectorielles visent à transposer des concepts horizontaux dans des secteurs spécifiques. Cette politique résulte de l'articulation d'instruments relevant de plusieurs politiques communautaires; elle met en œuvre à la fois des instruments liés au fonctionnement des marchés (spécification de produit et accès au marché, politique commerciale, aides d'Etat et politique de concurrence) et des mesures destinées à aider les entreprises à s'adapter au changement (stabilité de l'environnement macro-économique, technologie, formation, etc.).

L'industrie dans les pays candidats comporte des points forts et des points faibles: ses principaux points forts tiennent au coût très faible de la main-d'œuvre et à un bon niveau de qualification technique dans un certain nombre de secteurs (acier, céramique, verre, ciment, construction mécanique). Inversement, ses faiblesses consistent notamment en une surcapacité importante dans certains secteurs où la demande intérieure est encore insuffisante, un appareil de production vétuste et une connaissance insuffisante des techniques modernes de production, avec pour conséquences un faible niveau de productivité et des produits de mauvaise qualité et polluants. La production industrielle dans les PECO reprend, après avoir subi une contraction sans précédent au cours de la période 1990-1993.

Les priorités des politiques industrielles mises en œuvre dans les pays candidats sont la privatisation, l'investissement, le développement de l'entreprise, la productivité et la création d'emplois. La nécessité de profondes adaptations apparaît très nettement dans des secteurs tels que la sidérurgie, les produits chimiques, le textile, l'agro-alimentaire, l'automobile, la construction navale et l'électronique. Les processus de privatisation et de restructuration progressent à des degrés divers mais ils sont généralement loin d'être achevés. Dans certains des pays candidats au moins, la capacité de l'administration à mener une politique horizontale bien coordonnée est limitée.

L'industrie de l'Union devrait bénéficier de l'élargissement à l'Europe centrale et orientale du fait de l'accroissement escompté de l'activité économique (*voir chapitre II.2*). Elle verra sa compétitivité à l'échelle mondiale renforcée par une meilleure allocation des ressources. L'intégration de l'industrie des pays adhérents avec celle des Etats membres actuels représentera un grand défi commun. Un problème crucial, du moins dans un premier temps, sera celui de l'utilisation des pays adhérents comme sites de production à faible coût pour des activités industrielles qui ne peuvent être exercées dans des conditions aussi avantageuses ailleurs dans l'Union. Il devrait être dûment tenu compte, dans ce contexte, des conséquences des ajustements sectoriels et régionaux qui devront s'opérer aussi bien dans les Etats membres actuels que dans les nouveaux Etats membres, ainsi que de la nécessité absolue d'un alignement progressif mais constant des pays adhérents sur les normes environnementales et sociales de l'Union. L'intégration est déjà en cours dans le cadre des Accords européens et de la stratégie de pré-adhésion; plus ce cadre aura été exploité, moins le pas sera difficile à franchir au moment de l'adhésion. La coopération industrielle est l'un des principaux mécanismes qui permettront de réaliser l'intégration et d'atténuer les tensions sectorielles. Il conviendra d'encourager les contacts par secteur au moyen des instruments disponibles, notamment les programmes sectoriels financés par l'Union européenne.

L'élargissement ne devrait pas modifier les objectifs de la politique industrielle de l'Union, mais plutôt en souligner l'importance. L'approche horizontale serait la plus indiquée pour le niveau généralement faible de compétitivité des pays candidats, mais elle pourrait avoir des difficultés à s'imposer, car il est probable que les aspects sectoriels et régionaux feront l'objet de la plus grande attention au niveau politique. Dans le contexte de la politique industrielle, l'acquis du marché intérieur devrait être entièrement repris par les pays adhérents au terme d'éventuelles périodes de transition. Sa mise en oeuvre dans la pratique nécessitera cependant la plus grande attention, étant donné les insuffisances qui risquent de subsister dans les administrations publiques des pays adhérents. Le thème de la modernisation du rôle des pouvoirs publics vis-à-vis de l'industrie mis en évidence dans la communication de la Commission sur "Une politique de compétitivité industrielle pour l'Union européenne" (1994) pourrait donc être appelé à prendre davantage d'importance.

7.4. Télécommunications

La politique des télécommunications de l'Union européenne a pour objectifs l'harmonisation des normes et des conditions applicables à l'offre de services, ainsi que la libéralisation des marchés des terminaux, des services et des réseaux. Les marchés de la téléphonie vocale publique et des infrastructures seront ouverts en 1998, mais des périodes de transition allant jusqu'en 2000 sont prévues pour trois Etats membres. L'introduction de la pleine concurrence dans ce secteur s'accompagnera de la mise en place d'une réglementation visant à maintenir et à développer des garanties de service universel et d'autres mesures d'harmonisation (octroi de licences, numérotage, protection des données, interconnexion des équipements de télécommunications, convergence).

Les réseaux de télécommunications des PECO ont pâti de décennies d'incurie, de sous-investissement, d'entretien insuffisant et d'absence de modernisation. Ils accusent donc un retard de développement considérable par rapport aux niveaux communautaires. Les opérateurs publics se voient contraints de moderniser et de développer rapidement leurs réseaux, d'améliorer la qualité de la téléphonie et d'introduire de nouveaux services. Les investissements réalisés jusqu'à présent sont cependant très insuffisants par rapport aux besoins estimés. Ces dernières années ont vu une avancée importante de la libéralisation, bien que celle-ci ait progressé moins régulièrement que dans l'Union. La téléphonie mobile, la transmission de données et les services à valeur ajoutée sont déjà le plus souvent organisés sur un mode concurrentiel dans la majorité des pays candidats, le plus souvent avec une forte participation occidentale.

L'élargissement profitera au secteur des télécommunications de l'Union dans son ensemble en étendant le marché des produits et des services, avec la perspective de voir les pays adhérents jouer le rôle de "propagateurs" pour l'étendre encore davantage.

L'élargissement ne devrait avoir aucun effet notable sur la politique de l'Union en matière de *libéralisation* des marchés des télécommunications. La plupart des pays candidats devraient être en mesure de reprendre l'acquis pour 2000-2003 au plus tard et, pour les autres, un délai supplémentaire d'une durée raisonnable devrait suffire. La préparation de l'élargissement pourrait également avoir une incidence positive sur les efforts accomplis par la Commission européenne pour accélérer la libéralisation du marché de la téléphonie vocale et des infrastructures ainsi que l'harmonisation de la réglementation en matière de télécommunications. En ce qui concerne *l'investissement*, il faut aussi s'attendre à un déficit important au cours des prochaines années. Compte tenu de la croissance de la demande sur les marchés intérieurs, la capacité des grands opérateurs de l'Union à investir dans les PECO sera limitée et la contribution des institutions financières internationales ne devrait pas augmenter de façon substantielle dans un avenir proche. Il sera donc largement fait appel à des financements communautaires au titre des programmes RTE dans le domaine des télécommunications et des politiques structurelles après l'élargissement pour assurer la continuité des réseaux et la modernisation des services.

L'Union devra tenir compte de l'élargissement dans les négociations internationales concernant le secteur des télécommunications (OMC/accord général sur le commerce des services - GATS), étant donné que certains des pays candidats ne participent pas activement à ces négociations et que les offres d'autres devraient être considérablement améliorées pour être compatibles avec celle de la Communauté. Quelques progrès ont déjà été accomplis dans ce domaine.

7.5. Petites et moyennes entreprises

La politique communautaire à l'égard des entreprises vise à encourager un environnement favorable au développement des PME dans l'Union tout entière, à améliorer leur compétitivité et à encourager leur européanisation et leur internationalisation. La politique envers les entreprises de l'Union se caractérise par un degré élevé de subsidiarité, le rôle complémentaire de la Communauté étant défini et mis en œuvre par un programme pluriannuel en faveur des PME (actuellement le troisième programme couvrant la période 1997-2000). L'acquis communautaire se limite à des recommandations concernant des aspects particuliers (p.ex. retards de paiement), bien que la législation applicable dans d'autres secteurs concerne également les PME (concurrence, environnement, droit des sociétés, etc.). Les fonds structurels communautaires fournissent une aide financière substantielle aux mécanismes de soutien dans l'Union.

Les petites et moyennes entreprises sont un secteur en expansion dans le processus de transition en cours en Europe centrale et orientale. Les nouveaux gouvernements ont commencé à reconnaître l'importance politique et économique du soutien aux PME et, d'une manière générale, les politiques allant dans ce sens sont devenues une part significative du processus de transition. Dans les pays candidats, les PME représentent néanmoins une part moins importante du PIB et de l'emploi que dans l'Union. En dépit de progrès considérables, les PME des pays candidats sont encore loin de bénéficier du niveau de soutien et de ressources auquel ont accès celles de l'Union, notamment en matière de services de soutien, de coordination des politiques ou d'établissement de cadres juridiques ou réglementaires appropriés. L'accès aux sources de financement demeure un obstacle essentiel. Malgré leur politique de bas salaires, l'application de normes sociales et environnementales d'un niveau insuffisant et, dans de nombreux cas, leur participation à l'économie souterraine, la compétitivité internationale des PME dans les pays candidats est généralement faible car elles ne sont pas pleinement exposées aux pressions de la concurrence.

En les exposant à la concurrence internationale, l'adhésion à l'Union exercera probablement une pression importante sur de nombreuses PME des pays adhérents, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur l'emploi. Le problème se posera avec moins d'acuité si les Etats candidats adoptent des politiques globales et efficaces pour soutenir l'émergence et la viabilité des PME. L'Union devra se concentrer sur le soutien aux PME dans les nouveaux Etats membres, aussi bien avant qu'après l'adhésion. Les PME de l'Union devraient, pour leur part, bénéficier de l'expansion de l'activité économique qui résultera de l'élargissement, sous la forme à la fois de débouchés commerciaux et de possibilités d'investissement.

L'extension aux nouveaux Etats membres des politiques communautaires applicables en la matière ne devrait pas poser de problème important et elle ne devrait pas avoir d'effet négatif sur les politiques en question. Les futurs programmes pluriannuels en faveur des PME devraient tenir compte des besoins spécifiques possibles des PME des nouveaux Etats membres. Les PECO candidats participent déjà de manière satisfaisante à certaines parties des programmes opérationnels en faveur des PME et la possibilité leur est maintenant offerte de participer au programme pluriannuel actuellement en cours (le troisième), conformément aux protocoles additionnels aux Accords européens relatifs à la participation aux programmes communautaires. Certains problèmes liés au manque d'expérience devraient en principe se résoudre avant l'adhésion. Les politiques communautaires présupposent néanmoins la mise en œuvre efficace d'un certain nombre de dispositions législatives et organisationnelles dans les Etats membres (p.ex. législation en matière de liquidation, chambres de commerce, etc.). Etant donné qu'un grand nombre de ces dispositions font actuellement défaut dans les pays candidats, il serait souhaitable de continuer de veiller à ce qu'elles soient mises en place, notamment en y consacrant des fonds communautaires.

7.6. Politique de l'audiovisuel

La politique communautaire de l'audiovisuel vise à encourager la fourniture et la libre circulation des services audiovisuels à l'intérieur de la Communauté, à développer une infrastructure européenne moderne de communication, à promouvoir le développement du marché des programmes de télévision, à accroître la production d'œuvres audiovisuelles européennes et à fournir des emplois et de nouveaux débouchés aux créateurs. Ces objectifs sont mis en œuvre dans le cadre de plusieurs initiatives étroitement liées, comprenant aussi bien des mesures réglementaires (p.ex. la directive "Télévision sans frontières") que des programmes de soutien financier (p.ex. MEDIA).

Dans certains pays candidats, la législation sur la radiodiffusion est très éloignée des normes communautaires. Les secteurs de l'audiovisuel des pays candidats ont pâti des conditions économiques défavorables qui ont marqué le processus de transition et, dans un certain nombre de cas, ils ont presque cessé d'exister.

L'élargissement étendra le champ d'application de la politique européenne de l'audiovisuel à un nouveau territoire et il devrait profiter à l'ensemble du secteur, grâce à l'extension des marchés et à l'accroissement des possibilités d'économies d'échelle. Un rapprochement des législations en matière de radiodiffusion sera néanmoins nécessaire pour éviter que ne se produisent des distorsions de concurrence entre les

radiodiffuseurs opérant dans les Etats membres actuels et dans les nouveaux Etats membres. Des mesures devront être prises à cet effet dès la période de pré-adhésion.

Lors de l'adhésion, l'ouverture accrue des secteurs nationaux de l'audiovisuel à la concurrence pourrait aussi entraîner des difficultés dans les nouveaux Etats membres. Il pourrait donc être nécessaire d'insérer dans les programmes de soutien financier des dispositions particulières tenant compte de la spécificité des pays candidats. Ces dispositions pourraient nécessiter la mise en oeuvre de quelques financements supplémentaires.

7.7. Pêche

La politique commune de la pêche (PCP) couvre les organisations communes des marchés, la politique structurelle, les accords avec des pays tiers, ainsi que la gestion et la conservation des ressources halieutiques des eaux se trouvant sous la juridiction et la souveraineté des Etats membres. Comme elle est régie par les mêmes articles du Traité que la PAC, la politique de la pêche est un domaine qui relève de la compétence exclusive de la Communauté. La PCP vise à établir un équilibre durable entre les ressources disponibles et la capacité des flottes de pêche communautaires et à améliorer la compétitivité de l'industrie de transformation des produits de la pêche.

Sur les dix pays candidats, sept ont une côte bordant la Baltique, l'Adriatique ou la mer Noire. Comme l'Union, les pays candidats sont confrontés à des problèmes graves de surcapacité. Ils devront également résoudre le problème de la vétusté technique de leur flotte de pêche et celui de la modification de la structure juridique de leurs entreprises dans le contexte du processus de transition. Depuis quelques années, l'industrie de la pêche de la plupart des pays candidats connaît une grave récession.

L'élargissement ne devrait pas poser de problèmes graves à la PCP, et les nouveaux Etats membres devraient être en mesure d'adopter celle-ci sans difficulté. La mise en oeuvre effective de l'acquis pourrait néanmoins souffrir de l'insuffisance, dans certains pays candidats, de structures administratives spécialisées dans des domaines tels que la collecte des données de base nécessaires. Cela pourrait avoir des répercussions sur le fonctionnement et la gestion de la PCP dans son ensemble. En ce qui concerne la mer Baltique, l'intégration des pays candidats sera facilitée par la coopération déjà engagée à la fois sur le plan multilatéral, dans le cadre de la Commission internationale des pêches de la Baltique, et bilatéralement, dans le cadre d'accords de pêche. En ce qui concerne la mer Noire, la Communauté n'y exerce actuellement aucune activité de pêche; l'acquis communautaire devrait donc être complété. Comme la pollution est l'un des principaux problèmes pour la reconstitution des stocks en mer Noire, d'autres politiques que la PCP entreraient en ligne de compte.

L'élargissement n'augmentera pas de manière sensible les ressources halieutiques globales de l'Union. La libéralisation des échanges ne devrait pas poser de problèmes graves au secteur de la pêche des Etats membres actuels et elle pourrait ouvrir certaines possibilités d'exportation, en particulier sur les marchés des nouveaux Etats membres qui n'ont pas de littoral. Dans le contexte des ajustements structurels, il conviendra de tenir compte du fait que le secteur de la pêche est très important pour certaines régions et certains Etats côtiers. Il ne faudra pas négliger, en particulier, l'incidence sociale et économique du manque probable de compétitivité du secteur dans les nouveaux Etats membres. L'assistance technique fournie par l'Union pendant la période de pré-adhésion facilitera l'établissement de structures appropriées dans les pays candidats.

8. Justice et affaires intérieures

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le Traité d'Union européenne crée le cadre d'une coopération fondée sur la réalisation des objectifs de l'Union, en particulier la libre circulation des personnes. Parmi les domaines concernés figurent le franchissement des frontières extérieures, l'asile, l'immigration, la coopération judiciaire en matière pénale et civile et la coopération douanière et policière (cette dernière étant particulièrement destinée à lutter contre le trafic des stupéfiants et contre la grande criminalité sous toutes ses formes). Ce cadre est récent et il n'a jusqu'à présent produit qu'un nombre limité d'instruments: conventions dont l'entrée en vigueur dépend des procédures nationales de ratification, actions communes, positions communes et actes non contraignants (recommandations, résolutions et déclarations). Les décisions en matière de justice et d'affaires intérieures se prennent à l'unanimité.

Il est vital pour l'Union de parvenir à un acquis complet dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, sur lequel les pays candidats pourraient s'aligner. Le projet de nouveau Traité approuvé à Amsterdam prévoit des améliorations du cadre institutionnel.

Après l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, les progrès accomplis sur la voie de l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice devraient donc s'accélérer. Mais même avant cela, une étape majeure sera franchie avec l'intégration des conventions de Schengen dans l'acquis communautaire.

Un certain nombre de conventions concernant la justice et les affaires intérieures ont été adoptées en dehors du cadre communautaire (principalement au niveau du Conseil de l'Europe). L'acquis communautaire dans ce domaine est en constante évolution et il est difficile de prévoir exactement en quoi il consistera au moment de l'élargissement. La coopération pratique entre Etats membres dans les différents domaines relevant de la justice et des affaires intérieures est tout aussi importante que l'acquis juridique.

D'une manière générale, l'adhésion des pays candidats représentera pour l'Union européenne des défis importants dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Les nouveaux membres n'auront pas, en règle générale, d'expérience de coopération pratique dans le traitement des différentes questions relevant de ce domaine et leur intégration dans les activités, les programmes et les institutions existants sera longue et difficile. Les institutions compétentes en matière de justice et d'affaires intérieures dans les pays candidats sont toutes en train d'être réformées et elles devront gagner la confiance de leurs homologues des Etats membres actuels avant qu'une coopération approfondie ne soit possible.

D'un autre côté, un grand nombre des défis que doit actuellement affronter l'Union européenne sont de nature transnationale, et ils sont influencés à des degrés divers par la situation dans les pays candidats. L'adhésion de ces pays confèrera à l'action de l'Union élargie une portée plus globale, qui devrait la rendre plus efficace. L'élargissement ne permettra cependant pas de couvrir toutes les parties du territoire européen où se posent des problèmes transnationaux de cette nature; en s'étendant vers l'Est, l'Union sera elle-même plus proche des nouveaux Etats indépendants et de l'ancienne Yougoslavie, où ces problèmes se posent avec le plus d'acuité. Etant donné les risques inhérents à l'application de mesures relevant de la justice et des affaires intérieures dans l'ensemble de l'Union élargie, il importe que les pays candidats adoptent ces mesures bien avant l'adhésion et qu'ils bénéficient de l'assistance technique nécessaire. Le processus est déjà en cours et plus il sera avancé, moins l'Union actuelle aura à craindre la propagation de la criminalité et de la fraude et moins il se posera de problèmes au moment de l'adhésion.

L'importance et l'origine des problèmes dépendront aussi, de toute évidence, de la question de savoir si tous les pays candidats adhéreront simultanément ou suivant une procédure différenciée. D'un autre côté, l'aspiration à l'adhésion et la perspective de celle-ci jouent un rôle déterminant pour stimuler le progrès des réformes dans le secteur de la justice et des affaires intérieures dans les pays candidats.

Asile et problème des réfugiés: pays de transit pour les demandeurs d'asile qui souhaitent gagner l'Union européenne et parfois même pays d'origine de demandeurs d'asile, les pays candidats sont aussi en train de devenir eux-mêmes des pays de destination. L'adoption par les nouveaux Etats membres de la Convention de Genève et de son mécanisme d'application, suivie par celle de la Convention de Dublin (sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile) et des mesures qui, dans l'acquis communautaire, visent à rapprocher les dispositions applicables en matière d'asile, aura pour effet d'étendre le territoire à l'intérieur duquel une approche commune peut être mise en œuvre en matière d'asile. Cette évolution présentera (pour les Etats membres actuels) l'avantage de renforcer le groupe des Etats qui remplissent des critères communs en tant que pays d'accueil potentiels pour les demandeurs d'asile. Elle peut cependant impliquer un coût global, en ce sens que pour assumer ce rôle efficacement, les nouveaux Etats membres devront consacrer aux problèmes d'asile davantage de ressources qu'ils ne le font actuellement.

Politique d'immigration et gestion des frontières: dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, l'élargissement aura pour principal effet (après une éventuelle période de transition) que les ressortissants des nouveaux Etats membres ne seront plus soumis à des règles restrictives en matière de résidence et d'établissement. Cela pourrait entraîner une augmentation du nombre des ressortissants de ces pays qui résident dans un autre Etat membre. En outre, conformément aux dispositions du Traité, les ressortissants de ces Etats membres ne seront pas soumis à l'obligation de visa.

Dans une Union élargie, la responsabilité du contrôle des frontières extérieures de l'Union, tant nouvelles qu'existantes, incombera également dans une large mesure aux nouveaux Etats membres. Si ces contrôles ne sont pas efficaces, les problèmes d'immigration illégale et d'activités illicites se multiplieront dans l'Union élargie. Pour assurer cette gestion efficacement, les pays concernés devront y affecter des ressources

substantielles, dont l'importance reflétera la longueur de leurs frontières et le volume du trafic.

Criminalité organisée et autres formes graves de criminalité: si la criminalité organisée et d'autres formes graves de criminalité sont des problèmes qui se posent, à des degrés divers, dans l'Union actuelle, la nature de ce type de criminalité dans les pays candidats représente un nouveau défi qui, sous peine d'accroître les problèmes que connaît déjà l'Union dans ce domaine, nécessitera une action constante et efficace. La criminalité peut avoir un effet déstabilisant et, après l'élargissement, il pourrait en résulter des conséquences politiques graves pour l'Union élargie. Par ailleurs, rien n'indique actuellement qu'il existe une activité terroriste endogène dans ces pays. On peut attendre du processus d'élargissement qu'il donne une véritable impulsion à la coopération engagée entre Etats membres de l'Union et pays candidats en vue de traiter dès à présent les problèmes communs. Néanmoins, la mise en œuvre de mesures efficaces de cette nature nécessitera un apport considérable de ressources en plus des dépenses consenties actuellement par les pays candidats, qui sont en tout état de cause déjà insuffisantes pour faire face aux problèmes actuels. La transmission simplifiée et renforcée d'informations entre autorités policières sera une aide appréciable dans la lutte contre la criminalité organisée, mais il convient de mettre au point des systèmes de contrôle permettant de garantir la protection des données et d'éviter le risque de pénétration par les organisations criminelles.

Coopération judiciaire: la participation des nouveaux Etats membres à la mise en œuvre des dispositions renforcées en matière de coopération judiciaire comportera surtout des avantages pour les Etats membres actuels. En ce qui concerne les affaires pénales, l'extension des mesures existantes et prévues telles que la convention relative à l'extradition et la future convention d'assistance mutuelle permettront aux autorités chargées des enquêtes et des poursuites de mener plus efficacement leur action par-delà les frontières. Si des difficultés surgissent dans ce domaine, elles seront très probablement d'ordre politique étant donné le caractère sensible que revêtent les problèmes d'extradition dès lors qu'ils touchent au principe des droits de l'homme ou au concept de "délit politique", ou lorsqu'il s'agit de l'extradition de nationaux vers d'autres pays. Sur le plan civil, certains effets bénéfiques, tels que la mise en œuvre effective des contrats dans les nouveaux Etats membres, sont également attendus. L'intégration effective des nouveaux Etats membres dans le système de coopération judiciaire de l'Union risque d'être entravée par les difficultés que rencontre, dans certains d'entre eux, la ratification de certaines conventions internationales et par le manque d'expérience des autorités judiciaires pour leur application.

Troisième partie: Conclusions

1. Les effets positifs de l'élargissement et leur impact sur les politiques de l'Union

Dans l'évaluation du "coût de l'élargissement", l'avantage économique net qui en est attendu au niveau global est un paramètre central à prendre en considération. Les avantages politiques, tels la promotion de la stabilité régionale, doivent également être pris en compte, d'autant qu'ils ont un impact indirect au niveau économique, voire budgétaire. L'élargissement représente un investissement pour la paix, la stabilité et la prospérité au bénéfice des peuples de l'Europe. Les avantages économiques globaux qui en découleront auront un impact positif sur les politiques communautaires. En effet, tout progrès de l'intégration bénéficiant concrètement aux opérateurs économiques et aux citoyens se traduit par un renforcement de la confiance dans le marché intérieur et ses principes. Les politiques communautaires seront enrichies par l'expérience et le potentiel des nouveaux Etats adhérents, notamment dans les domaines de la R&D, de la culture, de l'éducation et de la formation, mais aussi dans ceux de l'énergie et de certains secteurs industriels et agricoles. Enfin, plus les avantages de l'élargissement seront importants, plus il devrait être aisé d'affronter les tensions nées de l'ajustement et d'absorber les charges supplémentaires qu'elles imposeront sur les politiques communautaires, y compris sur le plan financier.

2. Les tensions liées à l'ajustement et leurs implications

Les tensions sectorielles et régionales générées par l'élargissement, tant dans les nouveaux Etats membres que dans les Etats membres actuels, pèseront sur les politiques communautaires et auront vraisemblablement aussi un impact budgétaire. Un financement communautaire s'avérera sans doute nécessaire pour atténuer

problèmes sociaux et déséquilibres régionaux, moderniser les infrastructures de base et mettre en œuvre une restructuration industrielle et rurale, à la fois dans les nouveaux Etats membres et dans les Etats membres actuels. En effet, si les problèmes de ce genre devenaient trop aigus, des pressions politiques de type protectionniste pourraient se développer. Dans certains domaines, néanmoins, comme la libre circulation des capitaux (dans le cadre de la discipline prévue pour les non-participants à l'euro) et la politique de concurrence (monopoles d'Etat), l'application des règles appropriées prévues par le Traité pourrait contribuer à réduire les tensions auxquelles seront soumis les nouveaux Etats membres.

3. Les implications budgétaires et financières directes

L'élargissement aura d'importantes conséquences budgétaires. Toutefois, sous certaines conditions, décrites ci-dessous et exposées plus en détail dans les propositions de la Commission relatives à un nouveau cadre financier *, le financement de l'élargissement peut être réalisé sans modifier le plafond de ressources propres, exprimé en pourcentage du PIB de l'Union. En maintenant un plafond inchangé - et compte tenu de la capacité contributive limitée des nouveaux pays adhérents - il est évident qu'en termes réels, les ressources financières disponibles pour les Etats membres actuels après l'élargissement ne pourront que progresser, à un rythme inférieur à celui du PIB de l'Union.

Dans le secteur *agricole*, l'extension aux nouveaux Etats membres de la PAC dans sa forme actuelle entraînerait un surcoût annuel important (*cf. section II.4*). Cependant, dans l'hypothèse où les nouveaux Etats membres ne bénéficieraient pas d'aides compensatoires (qui représenteraient sinon environ deux tiers de la dépense supplémentaire), du moins au cours d'une période de temps postérieure à l'adhésion, la ligne directrice agricole devrait pouvoir suffire à financer les dépenses supplémentaires induites par l'élargissement (notamment les mesures d'intervention sur les marchés et les mesures d'accompagnement), compte tenu également des réformes envisagées pour la PAC.

Dans le domaine des actions *structurelles* (*cf. section II.3*), il convient d'organiser un redéploiement progressif des dotations budgétaires en faveur des nouveaux Etats membres, dont le degré de prospérité est très inférieur à la moyenne communautaire actuelle. L'application intégrale aux nouveaux Etats membres des critères actuellement utilisés pour le versement des aides, entraînerait des dépenses très élevées. L'intégration de nouveaux Etats membres au système des aides structurelles devrait cependant être effectuée de manière progressive, d'autant qu'il faut aussi tenir compte de leur capacité d'absorption. De plus, le montant des financements supplémentaires qui devront être versés à moyen terme serait moindre si l'adhésion de tous les pays candidats n'avait pas lieu simultanément. Sur la base de ces hypothèses, les paiements supplémentaires en direction des nouveaux pays adhérents pourraient être effectués, après 1999, dans les limites d'un effort de cohésion global inchangé en termes relatifs, et sans affecter sensiblement les montants dévolus aux Etats membres actuels.

En ce qui concerne les autres *politiques internes* (R&D, éducation et formation, réseaux transeuropéens [RTE], actions sociales, environnement, etc.), l'élargissement de l'Union rendra encore plus impérieuse la nécessité d'éviter de disperser les financements au sein d'une gamme trop large d'actions. Leur impact en serait affaibli tout en ayant des coûts de gestion élevés. Il conviendra en conséquence de concentrer les moyens financiers disponibles sur un nombre réduit de programmes pour lesquels la valeur ajoutée apportée par l'intervention communautaire sera incontestable. Même dans ces conditions, il est probable que l'adhésion des nouveaux Etats membres entraînera, dans ces secteurs, une augmentation des dépenses plus que proportionnelle au poids relatif de ces Etats dans le PIB communautaire. En fait, pour nombre de ces politiques, les coûts de mise en œuvre sont également fonction de la population cible, de la zone géographique concernée ou du nombre des Etats membres participants.

L'élargissement entraînera aussi des dépenses administratives supplémentaires pour les institutions, du fait de l'introduction de nouvelles langues, de l'extension et de la diversification des tâches et de l'intégration de ressortissants des nouveaux Etats membres.

En revanche, l'élargissement ne devrait pas impliquer d'augmentation globale des dépenses consacrées aux actions *externes* de l'Union.

Les nouveaux Etats membres pourront solliciter des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), de l'EURATOM et du Fonds européen d'investissement dans les mêmes conditions que les Etats membres actuels.

4. Risques inhérents à une adaptation tardive ou insuffisante à l'acquis communautaire

L'adaptation complète des pays candidats à l'acquis communautaire sera un processus long et coûteux. D'importants investissements devront être réalisés pour reprendre cet acquis, notamment dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la sécurité au travail, de la sûreté nucléaire, des stocks de sécurité de produits énergétiques et de la santé publique. Dans plusieurs secteurs, il sera nécessaire de procéder à une restructuration ou à une modernisation de grande ampleur (industries polluantes, centrales nucléaires, flottes de transport et de pêche, entreprises du domaine de l'énergie, etc.). Des efforts considérables devront également être consentis en vue d'établir des structures administratives efficaces pour mettre en oeuvre la législation communautaire dans ces domaines, ainsi qu'en matière de protection des consommateurs, de soins phytosanitaires et vétérinaires, de surveillance des frontières extérieures et de fiscalité indirecte.

L'adhésion de nouveaux membres à l'Union européenne est subordonnée à un principe de base: l'adoption de l'ensemble de l'acquis communautaire; toutes les politiques communautaires s'appliqueront à l'Union élargie, sous réserve des adaptations ou des dispositions transitoires qui résulteraient des négociations d'adhésion. D'autre part l'insuffisance de ressources nécessaires pour l'adoption de l'acquis constitue un obstacle majeur. De plus, le désir de préserver des avantages compétitifs et de protéger des industries nationales pourrait retarder une adaptation coûteuse dans certains domaines.

Il importe cependant que les pays candidats s'adaptent le plus rapidement possible à l'acquis communautaire. En effet, une adoption insuffisante ou à un rythme trop lent de l'acquis serait susceptible de créer de graves difficultés après l'adhésion:

- L'Union ne saurait accepter en permanence une distinction entre nouveaux et anciens Etats membres ou entre leurs citoyens; une telle différenciation saperait la cohésion de l'Union et la confiance dans ses objectifs et ses politiques.
- Dans plusieurs domaines, une adoption imparfaite de la législation communautaire pourrait se traduire par des distorsions de concurrence, au détriment des agents économiques dans les pays qui se conforment à cette législation (normes sociales et de protection de l'environnement, aides d'Etat, politique audiovisuelle, etc.)
- Dans certains cas, une mise en œuvre inadéquate de l'acquis communautaire présenterait le risque de déstabiliser le fonctionnement du marché intérieur ou de mettre en danger la protection des consommateurs, ainsi que la santé et la sécurité des citoyens de l'Union. Ce serait notamment le cas si les nouveaux Etats membres ne pouvaient pas assurer de manière satisfaisante la protection et la surveillance des frontières extérieures ou si ces pays devenaient des "maillons faibles" à partir desquels des produits ne répondant pas aux normes de sécurité ou des pratiques commerciales abusives seraient diffusés à l'échelle de l'Union. La protection phytosanitaire et vétérinaire est un domaine particulièrement sensible à cet égard. Par ailleurs, de tels "maillons faibles" pourraient également être exploités par le crime organisé, les trafiquants de drogue et les organisateurs de la traite des êtres humains.
- Des distorsions de concurrence et des dysfonctionnements du marché intérieur, et davantage encore des situations dans lesquelles la protection des consommateurs ou la santé et la sécurité des citoyens seraient menacées, susciteraient de vives réactions politiques et des mesures protectionnistes, et saperait par conséquent le fonctionnement du marché intérieur et plus généralement de l'Union. La légitimité de l'Union et de ses institutions s'en trouverait amoindrie dans l'opinion publique européenne.

5. Ajustement, réforme et développement ultérieur des politiques communautaires

Il pourrait parfois s'avérer nécessaire de procéder à des réajustements ou recentrages des politiques

communautaires, afin de mieux répondre aux besoins et aux problèmes des nouveaux Etats membres. Le cas pourrait se présenter pour certains programmes communautaires dans des domaines tels que la R&D, la formation, l'énergie et l'environnement.

La question de la modification des politiques communautaires actuelles se posera avec une acuité particulière dans les domaines où l'élargissement comporte d'importantes incidences sur le plan budgétaire. La Commission a déjà fait valoir que la PAC et les politiques structurelles devront être adaptées, indépendamment de l'élargissement (*voir section II.4 et section II.3 respectivement*).

Compte tenu des ressources financières limitées, l'accent mis sur l'élargissement pourrait détourner l'Union d'autres grands objectifs prioritaires, tels que la politique extérieure et, plus particulièrement, l'aide au développement, notamment en ce qui concerne les pays méditerranéens, les pays ACP et les nouveaux Etats indépendants (NEI), les problèmes environnementaux à l'échelle planétaire et la R&D dans les secteurs de pointe. Une telle évolution serait très néfaste et des mesures appropriées devront être prises pour la prévenir.

L'hétérogénéité accrue des situations, des intérêts, des perceptions et des positions au sein de l'Union pourrait entraver sérieusement la conduite et le développement ultérieur des politiques de l'Union, en particulier dans les domaines où les décisions restent soumises à la règle de l'unanimité. Le fait que les nouveaux adhérents se situent à des stades moins avancés de leur développement économique et pourraient, en conséquence, rencontrer des difficultés matérielles et financières pour relever le niveau de protection de leurs consommateurs et de leurs citoyens risque de constituer un obstacle supplémentaire. Le développement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), des politiques en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI), ainsi qu'en matière environnementale, sociale, de protection des consommateurs et d'audiovisuel pourrait être entravé. Les mêmes considérations valent aussi pour la poursuite de la libéralisation dans le secteur de l'énergie.

Ce problème souligne la nécessité de préparer correctement l'élargissement à venir, afin de préserver la capacité de l'Union de fonctionner efficacement, sans altérer l'équilibre institutionnel global. Les difficultés auxquelles le développement de l'acquis communautaire risque de se heurter dans le cadre d'une Union élargie soulignent également combien il importe de mettre en œuvre de nouvelles mesures dans un certain nombre de domaines pendant la période précédant l'élargissement (par exemple, la libéralisation du marché de l'énergie).

Toutefois, il convient de ne pas exagérer la difficulté: globalement, les nouveaux adhérents devraient s'avérer des partisans convaincus de la finalité et des politiques de l'Union européenne, s'agissant notamment de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de la cohésion économique et sociale, ainsi que de la justice et des affaires intérieures (JAI); en outre, ils devraient reconnaître l'importance fondamentale d'une intégration économique dans le cadre du marché intérieur et de l'UEM, ainsi que d'une attitude ouverte vis-à-vis du reste du monde. Sur l'ensemble de ces questions fondamentales, l'adhésion des PECO ne risque guère d'accroître l'éventail des points de vue divers dans l'Union.

6. Impact des difficultés administratives auxquelles devront faire face les institutions de l'Union

L'adhésion d'un grand nombre de nouveaux membres occasionnera de sérieuses difficultés administratives aux institutions européennes. Il convient de ne pas sous-estimer les problèmes qui pourraient résulter de la multiplication par deux des langues officielles de l'Union. Ces problèmes ne sont pas abordés directement dans le présent rapport. Toutefois, ils auront inévitablement un impact considérable sur la gestion et le développement des politiques de l'Union, ainsi que sur les conséquences budgétaires de l'élargissement. La Commission a déjà engagé d'importants travaux dans ce domaine, dans le cadre des initiatives SEM 2000 et MAP 2000. Les problèmes liés à l'élargissement devront faire l'objet d'une réflexion approfondie en temps voulu.

7. L'importance de la période de pré-adhésion

Une conclusion essentielle du présent rapport est que l'impact de l'élargissement sur l'Union et sur ses

politiques, et surtout l'ampleur des problèmes qui pourraient résulter de cet élargissement, dépendront dans une très large mesure de la préparation des pays candidats au cours de la période de pré-adhésion.

Dans la plupart des cas, compte tenu de la complexité du processus d'adaptation des pays candidats à l'acquis communautaire, du coût de ce processus et de la nécessité de limiter les tensions liées à l'ajustement, l'unique démarche réaliste semble être l'adaptation progressive. Le gros de l'effort devrait être déployé durant la période précédant l'adhésion, pendant laquelle il sera possible de lier les progrès à l'ouverture progressive des marchés de la Communauté. Dans le cas contraire, l'Union aurait à faire face à des choix difficiles: le besoin de périodes de transition après l'adhésion serait plus grand, accroissant par là même l'éventualité d'un mauvais fonctionnement du marché intérieur et le risque d'une mise en œuvre inadéquate de l'acquis communautaire. Dans les domaines où il existe un danger de déstabilisation du marché intérieur ou de dommages sérieux pour les consommateurs et les citoyens de l'Union, les obstacles à l'adhésion pourraient devenir insurmontables.

Il existe donc un lien réel entre les efforts et les moyens déployés pendant la période de pré-adhésion et l'impact de l'élargissement, notamment en termes de coûts, sur l'Union et sur ses politiques. Il existe également un lien entre les efforts consentis avant l'adhésion et le calendrier de celle-ci.

Les efforts requis au cours de la période de pré-adhésion seront essentiellement entrepris par les pays candidats. Ceux-ci se sont déjà engagés sur cette voie, dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, qui met l'accent notamment sur la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc. Néanmoins, une assistance technique et financière de l'Union sera nécessaire; cette assistance est, du reste, déjà dispensée à l'heure actuelle aux pays candidats. Compte tenu de l'importance cruciale de la préparation à l'élargissement, la Commission, conformément aux conclusions du Conseil européen de Dublin, a formulé des propositions pour le renforcement de la stratégie de pré-adhésion**.

La période précédant l'adhésion sera également critique sur le plan des adaptations à apporter aux politiques et aux institutions communautaires, pour que l'élargissement soit gérable. En effet, ces réformes sont une condition essentielle de la réussite de l'élargissement.

Enfin, il est clair que l'assentiment et le soutien de l'opinion publique européenne constituent un préalable clair pour la réalisation de l'entreprise. Un effort considérable d'information générale devra être assuré pendant la période de pré-adhésion, tant dans les Etats membres actuels que chez les futurs adhérents.

Pays candidats d'Europe centrale et orientale et États membres PIB par habitant (en parités de pouvoir d'achat); 1995

[...]

Pays candidats d'Europe centrale et orientale et États membres Statistiques de base (année 1995)

[...]

* La Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la République slovaque, la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie, la Bulgarie, la République tchèque et la Slovaquie (dans l'ordre chronologique dans lequel ces pays ont posé leur candidature). Le présent rapport ne traite pas de la candidature de Chypre, que le Conseil européen a décidé d'inclure dans cette phase de l'élargissement.

** "Rapport intérimaire de la Commission au Conseil européen concernant les effets de l'élargissement aux pays associés d'Europe centrale et orientale sur les politiques de l'Union européenne", CSE(95)605, 5.12.95.

1. Y compris Chypre qui n'est pas traitée dans cette étude.

[...]

4. Pour EUR 15, l'écart va de 66 % à 169 %, soit un rapport de 1 à 2,6 entre la Grèce et le Luxembourg.

5. "Situation agricole et perspectives dans les pays d'Europe centrale et orientale", étude couvrant dix pays et rapport de synthèse publiés sous forme de documents de travail par la DG VI en juillet 1995; "Etude sur différentes stratégies pouvant être suivies pour développer les relations entre l'Union européenne et les pays associés dans le domaine de l'agriculture, dans la perspective de l'adhésion future de ces pays"(Document de stratégie agricole), communication (CSE(95)607 du 29.11.1995) présentée par la

Commission au Conseil européen de Madrid en décembre 1995.

6. L'exemple envisagé est purement théorique et n'est fourni qu'à titre d'illustration. Il ne préjuge en rien de la date effective d'adhésion, du nombre de pays adhérents, ni des modalités d'une éventuelle période transitoire, ces aspects devant faire l'objet de négociations d'adhésion.

* Cf. partie III du volume I des documents "Agenda 2000".

** "Une stratégie de pré-adhésion renforcée", document figurant dans la présente communication.