

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 décembre 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie,

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1048, 1241 et T.A. 205

Sénat : 88 (2003-2004)

Traité et conventions.

INTRODUCTION

Le traité d'Athènes du 16 avril 2003 ouvre la voie au cinquième élargissement qu'ont connu les pays fondateurs de l'Union européenne.

La République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie devraient ainsi intégrer l'Union le 1^{er} mai 2004.

L'adhésion à l'Union européenne est une aspiration forte de ces Etats, elle signifie la pleine appartenance au monde occidental et l'intégration à une zone de paix et de prospérité. Pour les quinze membres actuels de l'Union, cet élargissement permet l'ancrage démocratique des Etats d'Europe centrale et orientale, la contribution à leur stabilité politique par le jeu des interdépendances. Il permet, par ailleurs, d'instaurer un espace aux règles du jeu communes en matière de normes de production et de concurrence.

Une fois leur souveraineté restaurée, ces Etats ont accepté d'en transférer des éléments à un ensemble qui veille à la promotion d'intérêts communs. Nous devons mesurer l'effort consenti.

Saisir l'occasion qui s'offre avec cet élargissement c'est aussi prendre la mesure des difficultés avec la volonté de les affronter. L'unification de l'Europe en une même communauté de droit, un espace de paix et de prospérité ne pourra se faire que sur la base d'une convergence rapide des nouveaux adhérents qui ne manquera pas de solliciter la solidarité européenne.

L'élargissement ne met pas en péril notre ambition pour l'Europe, il la renforce à terme. Il n'exclut pas une intégration plus avancée qu'il appartiendra à notre pays de continuer à promouvoir.

I. L'ÉLARGISSEMENT DE L'EUROPE, UN PROCESSUS CONTINU DANS UNE EUROPE EN CONSTRUCTION

A. POURQUOI L'ÉLARGISSEMENT : LA PHYSIONOMIE DE L'EUROPE ÉLARGIE

Aux yeux des opinions publiques, et tout particulièrement en France, le processus d'élargissement à dix nouveaux membres, bien que perçu de façon plutôt positive, apparaît comme soudain et comme ayant été, au total, relativement peu débattu.

Le fonctionnement d'une Europe à vingt-cinq membres, l'écart de richesses qui sépare les Quinze des nouveaux membres, la place de l'Europe dans le monde après l'élargissement sont autant d'interrogations auxquelles il convient d'apporter une réponse.

Les avantages escomptés de l'actuel élargissement s'inscrivent dans un horizon temporel de relativement long terme. Il conviendra de les conserver à l'esprit pour réussir l'élargissement qui, tout comme la construction européenne, est un processus dynamique.

1. Un espace de paix et de stabilité : conforter le choix de la démocratie

Le projet des fondateurs de la Communauté, de garantir la paix et la stabilité entre pays européens en construisant des solidarités quotidiennes et en instaurant des mécanismes de coopération dans des domaines très concrets, retrouve une acuité particulière avec l'élargissement à dix nouveaux membres.

Le traumatisme des guerres des Balkans pour les Européens n'est pas étranger à l'accélération de l'élargissement.

Pour les pays concernés, l'adhésion au Conseil de l'Europe et la perspective de l'adhésion à l'Union européenne ont conforté les transitions démocratiques.

S'il peut paraître incantatoire, cet argument de la stabilité à la proximité immédiate de l'Union, ne doit pas être sous-estimé : au plus fort de la crise iraquienne, alors même qu'elle apparaissait profondément divisée, l'Europe continuait à progresser au quotidien, sur la base des solidarités et des modes de coopération existants.

2. Un espace de prospérité et de croissance

Avec le nombre et l'hétérogénéité des Etats adhérents, c'est bien l'écart des richesses qui caractérise la nouvelle Europe élargie¹. La population de l'Union élargie sera augmentée de 20 %, son territoire de 23 %. La moyenne du PIB des adhérents n'atteint pas 70 % de celui de l'Union européenne.

Depuis 1999, le volume des échanges commerciaux et des investissements entre l'Union et les nouveaux adhérents s'est notablement accru grâce à la libéralisation des échanges permise par les accords d'association.

En cinq ans, entre 1995 et 2000, les échanges commerciaux entre l'Union européenne et les adhérents ont plus que doublé. L'Union européenne est le premier partenaire commercial des adhérents. Pour ce qui est des échanges commerciaux entre l'Union européenne et les nouveaux adhérents, la France est le troisième exportateur et le cinquième importateur, l'excédent de sa balance commerciale avec les Dix a été de plus de 4 milliards d'euros en 2002, le second excédent européen après l'Italie.

L'Union européenne est également le premier investisseur dans les Etats adhérents. Entre 1990 et 2002, les flux d'investissements directs étrangers dans ces pays sont passés de 3,6 milliards à 135 milliards de dollars. Après les vagues de privatisations, les investissements se concentrent désormais dans le secteur des services.

La France est le troisième investisseur dans la zone, derrière l'Allemagne et les Etats-unis. Les pays adhérents sont la quatrième zone d'accueil des investissements français. Les secteurs les plus porteurs sont le BTP, l'environnement, les services bancaires, la grande distribution, l'agroalimentaire, l'automobile et les télécommunications.

L'élargissement du marché intérieur suppose, pour les Etats membres actuels, l'égalité en termes de concurrence, une demande plus élevée adressée à leurs économies du fait de la croissance économique des adhérents. L'élargissement à dix nouveaux membres fait entrer 75 millions de consommateurs dans le marché unique.

Pour les nouveaux adhérents, il implique une relance de l'investissement, une contribution à la croissance par les transferts de fonds de l'Union européenne et la stabilité du cadre économique et politique. La Commission estime ainsi le bénéfice de l'intégration complète dans le marché

¹ L'élargissement de 1973 (Royaume-Uni, Danemark et Irlande) était en proportion plus important en termes de population et l'élargissement de 1995 (Autriche, Finlande et Suède) plus important en termes de territoire.

unique pour les nouveaux adhérents de 1,3 à 2,1 points de croissance supplémentaire par an sur la période 2000-2009 avec une croissance en rythme annuel de 4,3 %. Sur la même période, le bénéfice de l'entrée des adhérents pour les membres actuels devrait être de 0,7 point de croissance supplémentaire.

La mise aux normes européennes des réglementations en matière environnementale et alimentaire exclut tout « dumping » dans ces domaines tout en contribuant à l'amélioration du bien être de la zone.

Sur le terrain économique, l'élargissement suscite des craintes auxquelles doit répondre une politique de croissance et de convergence économique pour une réduction rapide de l'écart des revenus.

3. Un espace de coopération sur la justice et les Affaires intérieures

Dans ce domaine, seule l'intégration à l'Union européenne des nouveaux Etats membres pouvait permettre un degré aussi avancé de coopération en matière de contrôle aux frontières et de lutte contre la criminalité.

Des progrès rapides restent toutefois à accomplir sur ces questions afin de réellement concilier la lutte contre la criminalité et la libre circulation des personnes.

4. Une plus grande influence dans les affaires mondiales ?

La politique étrangère et de sécurité commune relève de l'actuel deuxième pilier de l'Union européenne dans un cadre intergouvernemental. Au sein même des quinze, les objectifs assignés à cette politique ne font pas l'objet d'un consensus. Nombre de nos partenaires européens considèrent que les questions de défense doivent relever du seul cadre de l'Alliance atlantique, analyse qui paraît assez largement partagée chez les nouveaux adhérents, dont huit ont rejoint ou vont rejoindre prochainement l'Alliance.

Avancer à vingt-cinq dans un domaine où les progrès ont été limités à quinze paraît assez improbable. Des coopérations plus étroites réunissant les Etats les plus désireux de progresser ensemble dans ces domaines, selon la formule proposée par la Convention, devraient permettre de faire à quelques uns ce qui ne sera que difficilement réalisable à vingt-cinq.

Les relations extérieures de l'Union européenne ne se limitent cependant pas aux questions de politique étrangère et de défense et il est un

domaine, la politique commerciale, qui relève des compétences communautaires et où l'Union européenne, du fait de l'élargissement, se trouvera renforcée.

Avec une population de 375 millions d'habitants et un PIB de plus de 8 000 milliards d'euros, l'Union européenne génère plus d'un cinquième du commerce mondial. Elle est le principal exportateur de marchandises et de services, représente le plus vaste marché intégré dans l'économie mondiale et dispose de la seconde monnaie de réserve au monde. Les négociations multilatérales mais aussi bilatérales ou interrégionales sont menées par la Commission, dans l'intérêt des Etats membres.

L'élargissement va porter la population de l'Union à 450 millions d'habitants et le PIB communautaire à près de 8 800 milliards d'euros. L'Union deviendra le marché unique le plus vaste, ce qui devrait conforter son influence dans les négociations. Cette dimension est loin d'être négligeable à l'heure où la politique commerciale interagit avec d'autres politiques et notamment la politique de développement. Sur ce dernier point, l'Union européenne est d'ores et déjà en mesure de porter des valeurs communes et de promouvoir sa stratégie de développement harmonieux du commerce mondial.

B. LE PROCESSUS D'ADHÉSION : SATISFAIRE UNE ASPIRATION ANCIENNE

1. Calendrier et procédure

« Tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1 (la liberté, la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que l'Etat de droit) peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Aux conditions prévues par les traités, le Conseil européen de Copenhague a ajouté des conditions : *« l'adhésion requiert de la part du pays candidat des institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la*

pression concurrentielle et aux forces de marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ».

En 1995, le Conseil européen de Madrid ajoutait que l'élargissement devait servir à « *renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris des politiques communes* ».

La reprise de l'acquis et l'adhésion à un processus en cours différencient l'adhésion à l'Union européenne de l'adhésion à une organisation internationale classique. Les nouveaux adhérents ont eu le temps de prendre la mesure de cette différence mais en l'absence de consensus actuel sur les fins ultimes de la construction européenne, la définition du rôle et de la place de l'Europe dans le monde ne peut faire partie de l'acquis.

2. De Copenhague à Copenhague : les étapes de l'élargissement

Les négociations proprement dites ont été relativement rapides, trois ans pour cinq pays et quatre ans et demi pour les autres.

La phase de préparation qui a précédé les négociations a conduit cependant à allonger ce délai à une douzaine d'années et même à quatorze pour la Pologne et la Hongrie, si l'on prend pour point de départ le début du programme PHARE.

	Entrée en vigueur de l'accord d'association	Date de candidature à l'adhésion
Malte	avril 1971	3 juillet 1990
Chypre	juin 1973	16 juillet 1990
Hongrie	février 1994	31 mars 1994
Pologne	février 1994	5 avril 1994
République tchèque	février 1995	17 janvier 1996
Slovaquie	février 1995	27 juin 1995
Estonie	février 1998	24 novembre 1995
Lettonie	février 1998	13 octobre 1995
Lituanie	février 1998	8 décembre 1995
Slovénie	février 1998	10 juin 1996

Les principales étapes des négociations sont rappelées dans le tableau ci après :

Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993) : « *les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne* » ; « *l'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable, ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces de marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire* ».

Conseil européen de Madrid (15 et 16 décembre 1995) : « *l'élargissement doit servir à renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris des politiques communes* ».

Conseil européen de Luxembourg (12 et 13 décembre 1997) : lancement du processus d'adhésion pour Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

Conseil européen de Berlin (24 et 25 mars 1999) : adoption des perspectives financières 2000-2006.

Conseil européen d'Helsinki (10 et 11 décembre 1999) : ouverture des négociations avec la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, Malte, la Roumanie et la Bulgarie et fixation des objectifs de 2000 pour l'achèvement de la réforme institutionnelle et de 2002 pour l'achèvement des négociations.

Conseil européen de Nice (7,8 et 9 décembre 2000) : adoption de la réforme institutionnelle

Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) : confirmation de l'objectif de 2002 pour les dix candidats retenus par la Commission dans son « rapport de progrès » du 13 novembre 2001.

Conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2002) : achèvement des négociations

Signature du traité d'Athènes le 16 avril 2003 pour une adhésion des nouveaux membres le 1^{er} mai 2004, sous réserve des procédures de ratification.

3. Le soutien des pays candidats : les dépenses de préadhésion

Le soutien financier aux pays qui vont faire leur entrée dans l'Union européenne a commencé avant que ne leur soit reconnue la qualité de candidats. Au nom du soutien nécessaire aux voisins de l'Union, les programmes d'aide à la reconstruction ont commencé, pour la Pologne et la Hongrie, dès 1990 avec la mise en place du programme PHARE², progressivement étendu aux autres états d'Europe centrale et orientale.

Entre 1999 et 2003, le soutien aux pays candidats a représenté 20 milliards d'euros, soit 4 milliards en moyenne annuelle. Ce montant se répartit entre les programmes PHARE (aide à la reconstruction : 6,7 milliards d'euros), ISPA (instrument structurel de préadhésion : 4,16 milliards d'euros), SAPARD (aide à l'agriculture et au monde rural : 2,8 milliards d'euros) auxquels s'ajoutent les montants consacrés aux stratégies de préadhésion pour Malte et Chypre (55,5 millions d'euros).

Le programme ISPA cofinance, sur le modèle du fonds de cohésion, des projets d'infrastructures dans le domaine des transports et de l'environnement. En matière d'environnement, le programme se concentre sur la mise en œuvre des directives exigeant des investissements lourds comme la gestion des déchets et l'approvisionnement et le traitement des eaux. La composante Transport se concentre sur des projets de construction et d'amélioration des routes et des infrastructures ferroviaires existantes. Le programme ISPA comprend un volet d'assistance technique pour la formation à la mise en œuvre de la législation communautaire en matière d'environnement.

Le programme SAPARD a pour objectif le soutien à l'adaptation du secteur agricole et le développement des zones rurales ainsi que le soutien à la mise en œuvre de la politique agricole commune. Les aides sont octroyées sur la base de programmes présentés par les Etats pour la période 2000-2006, selon des modalités comparables au fonctionnement de la PAC dans les Etats membres actuels. Ces modes de fonctionnement ont pour objectif l'appropriation par les adhérents des mécanismes de fonctionnement de la PAC afin qu'ils soient en mesure, dès l'adhésion, d'absorber les aides dévolues au titre du développement rural.

La mise en place des structures dédiées à l'octroi et au contrôle des aides communautaires n'est pas encore fonctionnelle chez la plupart des adhérents, ainsi que le soulignent les rapports de suivi. Cette carence explique le faible niveau d'exécution du programme SAPARD dont seuls 12,4 % des fonds engagés entre 2000 et 2002 ont été payés. Si elle n'est pas comblée d'ici l'adhésion, les aides ne pourront être versées.

² PHARE : Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique.

Le pourcentage des paiements par rapport aux engagements est plus satisfaisant pour le programme PHARE et atteint 64 %.

EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE PRÉADHÉSION

En millions d'euros

	PHARE	ISPA	SAPARD	TOTAL
Engagements	4 830,1	3 213,8	1 623,1	9 667
Paiements	3 094,9	590,7	201,7	3 887,3
Taux d'exécution	64,1 %	18,4 %	12,4 %	40,2 %

4. L'état des ratifications

La question de l'adhésion a été soumise au référendum dans tous les pays candidats à l'exception de Chypre, dont le Parlement a ratifié le traité à l'unanimité, le 14 juillet 2003. Le résultat des référendums est sans ambiguïté, le « oui » l'ayant emporté à une confortable majorité.

	Date d'approbation	Part du « oui »	Participation
Malte	8 mars 2003	53,6%	91 %
Slovénie	23 mars 2003	89,6 %	60 %
Hongrie	12 avril 2003	83,7 %	46 %
Lituanie	10-11 mai 2003	91 %	63 %
Slovaquie	16-17 mai 2003	92,4 %	52 %
Pologne	7-8 juin 2003	77,5 %	59 %
République tchèque	13-14 juin 2003	77,3 %	55 %
Estonie	14 septembre 2003	68,8 %	63 %
Lettonie	20 septembre 2003	67 %	72 %

Parmi les Etats membres, tous ont choisi la voie parlementaire et devraient avoir achevé leur procédure de ratification à la fin de l'année 2003.

C. LES FRONTIÈRES DE L'EUROPE ÉLARGIE

1. L'élargissement, un processus en cours

L'élargissement de l'Union européenne reste un processus en cours. La déclaration commune des Vingt-cinq, intitulée « une seule Europe », le réaffirme : « *Nous, les Etats membres actuels et les Etats adhérents, déclarons soutenir pleinement le caractère continu, inclusif et irréversible du processus d'élargissement* ».

Cette même déclaration reprend l'objectif d'une adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'union européenne en 2007 et évoque « la prochaine étape de la candidature de la Turquie ».

Aux frontières de l'Europe élargie, il convient de distinguer trois catégories d'Etats : ceux à qui a été reconnue la qualité de candidats (Roumanie, Bulgarie, Turquie et, prochainement, Croatie), les « candidats potentiels », qui désignent notamment les pays des Balkans, et enfin ceux qui n'ont pas vocation à être candidats et devraient être concernés par l'initiative sur le voisinage.

2. Les candidats

Compte tenu de l'état d'avancement des négociations, la signature du traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie pourrait intervenir en 2005, pour une adhésion en 2007.

Le rapport de la Commission sur la candidature de la Croatie est attendu au printemps 2004 et pourrait préconiser une ouverture des négociations. La reprise de l'acquis communautaire pour une adhésion en 2007, à l'instar de la Bulgarie et de la Roumanie, paraît peu probable et la Croatie vise plutôt l'horizon 2008-2009 pour son adhésion.

Pour la Turquie, l'horizon est plus lointain. Le conseil européen d'Helsinki a reconnu à ce pays la qualité de pays candidat. Un rapport de la Commission doit intervenir à la fin de l'année 2004 pour décider de l'ouverture des négociations. Les critères de Copenhague s'appliquent à la Turquie de la même façon qu'aux autres candidats. Lors de son audition devant notre Commission, le Commissaire Verheugen a ajouté au respect des critères de Copenhague plusieurs préalables à l'adhésion de la Turquie, qui tiennent au règlement de la question chypriote mais aussi à l'évolution de l'Union européenne. Le Commissaire a ainsi précisé qu'il conviendrait « *au moment d'accepter la Turquie en tant que membre, que l'Union ait réalisé certaines réformes préalables et, en l'espèce, l'approfondissement devra avoir*

précédé l'élargissement. En effet, au regard de la situation régionale instable autour de ce pays, l'Union devra alors s'être dotée d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune, faute de quoi elle risquerait de ne pas être en mesure d'exercer ses responsabilités internationales ».

Ce qui n'a donc pas constitué un obstacle pour l'élargissement aux dix nouveaux états membres, à savoir l'absence de réelle réforme institutionnelle préalable à l'élargissement, en serait donc un pour la Turquie.

3. Les candidats potentiels

La qualité de « candidat potentiel » a été reconnue à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et devrait concerner à terme les cinq pays des Balkans occidentaux. Aucune date d'adhésion n'a cependant été évoquée pour ces pays qui sont encore loin de respecter les critères requis.

L'objectif de cohésion au sein de l'Europe élargie implique une certaine stabilité des frontières avant que l'Union ne soit en mesure d'accueillir ces nouveaux membres.

4. La politique de voisinage, définir des frontières pour l'Europe

Après l'élargissement, les frontières de l'Union se déplacent de 500 kilomètres à l'Est.

L'initiative de la Commission « l'Europe élargie - un nouveau voisinage » présentée au Conseil en février 2003, s'adresse aux voisins de l'Europe élargie -en excluant *a priori* les pays candidats et les Balkans- aux quatorze pays du bassin méditerranéen et de l'Est de l'Europe, pour développer au maximum les coopérations, sans aller jusqu'à l'adhésion.

Cette initiative permet de dessiner les contours d'une Union européenne stabilisée. Il est essentiel d'offrir aux futurs voisins des perspectives qui ne feraient pas de l'adhésion à l'Union européenne la seule alternative envisageable pour s'intégrer dans un espace de paix et de prospérité. Elle permet de conserver à l'Union européenne sa dimension originale d'intégration.

II. LES MODES DE FONCTIONNEMENT D'UNE EUROPE À VINGT-CINQ

A. LES STIPULATIONS INSTITUTIONNELLES : L'APPLICATION DU TRAITÉ DE NICE

Les négociations ayant abouti au traité de Nice avaient pour objectif de dessiner une architecture institutionnelle viable dans une Europe à 27 Etats membres, un nouvel élargissement n'étant plus envisageable par simple extrapolation des règles en vigueur.

Le traité de Nice, entré en vigueur en février 2003, trouvera donc à s'appliquer dans l'attente du remplacement de l'ensemble des textes par le traité institutionnel faisant suite aux travaux de la Convention pour l'avenir de l'Europe et issu de la Conférence intergouvernementale ouverte en octobre 2004.

Certaines des dispositions du traité ne devaient s'appliquer que le 1^{er} janvier 2005. La date d'adhésion ayant été fixée au 1^{er} mai 2004, le conseil européen de Copenhague a décidé leur mise en application anticipée le 1^{er} novembre 2004, concomitamment à la mise en place de la nouvelle Commission. **Il s'agit du plafonnement des membres de la commission, de la pondération des voix au Conseil et du seuil de la majorité qualifiée.**

Le traité de Nice a été considéré comme le préalable formel à l'élargissement. Ses résultats ont été considérés comme peu satisfaisants, ce qui a conduit le conseil européen de Laeken à lancer le processus de la Convention pour la révision des dispositions institutionnelles.

De fait, au vu des difficultés que connaît le déroulement de la conférence intergouvernementale, il plane une incertitude notable sur le cadre institutionnel qui régira dans les prochaines années l'Union européenne à 25 sur des points essentiels comme la pondération des voix au Conseil ou la composition de la Commission. Si la CIG en cours débouche sur une nouvelle révision des Traités, les délais de ratification dans les vingt-cinq Etats membres laissent présager une application relativement durable du traité de Nice.

1. La pondération des voix au Conseil et la rotation des présidences

a) Un régime transitoire du 1^{er} mai au 31 octobre 2004

Les stipulations du traité de Nice n'entreront en vigueur que le 1^{er} novembre 2004, avec l'installation de la nouvelle Commission. Du 1^{er} mai au 31 octobre 2004, la pondération des voix obéit à un régime transitoire, issu de l'extension aux nouveaux membres du régime actuel.

Le nombre de voix de chacun des Etats dans la période transitoire est précisé dans le tableau ci-après.

Dans le cadre de ce régime transitoire, la majorité qualifiée est fixée à 88 voix dans les cas où le Conseil se prononce sur la base d'une proposition de la Commission. En dehors de ces cas, s'ajoute à la majorité en voix, une majorité des deux tiers des Etats membres.

b) L'application du traité de Nice

A compter du 1^{er} novembre 2004, la nouvelle pondération des voix issue du traité de Nice entre en vigueur. Sur un total de 321 voix, la majorité qualifiée est fixée à 232 voix exprimant le vote de la majorité des Etats membres dans les cas où le Conseil statue sur proposition de la Commission. Lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la commission, la majorité qualifiée est fixée à 232 voix et à deux tiers des Etats membres.

Par ailleurs, une minorité de blocage est fixée à 90 voix et une clause dite de « vérification démographique » permet à tout Etat membre de demander à vérifier que cette majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population totale de l'UE, si tel n'est pas le cas, la décision ne peut être adoptée. Ce seuil de vérification démographique est relativement proche de celui de 60 % de la population de l'Union proposée par le texte de la Convention pour la majorité qualifiée.

Etats membres	Population ⁽¹⁾	Part de la population de l'Europe élargie	Nombre de voix dans la période transitoire	Voix	% du total des voix
Allemagne	82 350	18,19%	10	29	9,03%
Royaume-uni	60 004	13,25%	10	29	9,03%
France	59 191	13,08%	10	29	9,03%
Italie	57 075	12,61%	10	29	9,03%
Espagne	40 266	8,89%	8	27	8,41%
Pologne	38 638	8,54%	8	27	8,41%
Pays-Bas	16 046	3,54%	5	13	4,05%
Grèce	10 582	2,34%	5	12	3,74%
Portugal	10 299	2,28%	5	12	3,74%
Belgique	10 285	2,27%	5	12	3,74%
République tchèque	10 283	2,27%	5	12	3,74%
Hongrie	10 188	2,25%	5	12	3,74%
Suède	8 896	1,97%	4	10	3,12%
Autriche	8 130	1,80%	4	10	3,12%
Slovaquie	5 397	1,19%	3	7	2,18%
Danemark	5 359	1,18%	3	7	2,18%
Finlande	5 188	1,15%	3	7	2,18%
Irlande	3 854	0,85%	3	7	2,18%
Lituanie	3 478	0,77%	3	7	2,18%
Lettonie	2 355	0,52%	3	4	1,25%
Slovénie	1 992	0,44%	3	4	1,25%
Estonie	1 364	0,30%	3	4	1,25%
Chypre	762	0,17%	2	4	1,25%
Luxembourg	442	0,10%	2	4	1,25%
Malte	393	0,09%	2	3	0,93%
Total	452 700		124	321	

⁽¹⁾ source Eurostat 2001 en milliers d'habitants

c) La rotation des présidences

L'ordre des présidences est fixé par une décision du Conseil prise à l'unanimité, qui devra intervenir lors de l'adhésion des nouveaux membres. Dans l'immédiat, en l'absence de nouvelle décision, l'ordre des présidences est fixé jusqu'en 2006 et devrait voir se succéder, à compter du 1^{er} janvier 2004, l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Royaume-Uni, l'Autriche et la Finlande.

2. La composition de la Commission

Dès le 1^{er} mai 2004, les dix nouveaux membres disposeront d'un commissaire européen. Pendant la durée de la période transitoire, jusqu'au 1^{er} novembre 2004, la Commission sera donc composée de 30 commissaires, dont 10 nouveaux commissaires sans portefeuille mais avec voix délibérative.

A compter du 1^{er} novembre 2004 et de l'installation de la nouvelle Commission, chaque Etat disposera d'un commissaire. Les « grands » Etats ayant renoncé à leur deuxième commissaire, la Commission se trouvera composée de 25 membres.

Selon les termes du Protocole annexé au Traité de Nice sur l'élargissement de l'Union européenne, le nombre de commissaires, fixé par une décision unanime du Conseil, devrait être, dans une Union à 27, inférieur au nombre d'Etats membres. La composition du collège serait alors déterminée sur la base d'une rotation égalitaire : égalité de l'ordre de passage et du temps de présence à la Commission et reflet de l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des états membres.

Le texte de la Convention a proposé le plafonnement de la Commission à quinze membres. La composition de la Commission représente un des « points durs » de la conférence intergouvernementale en cours avec la nécessaire conciliation de deux impératifs : assurer le maintien de la collégialité des décisions et de l'incarnation de « l'intérêt général » dans la Commission et l'égalité des Etats membres.

Dans la période qui suit immédiatement l'élargissement, les commissaires ont aussi une mission « pédagogique » pour faire mieux connaître les mécanismes européens et expliquer les décisions prises. Il paraît peu probable qu'une modification substantielle de la composition de la Commission intervienne avant 2009, date de la fin des fonctions de la Commission mise en place le 1^{er} novembre 2004.

Aux termes du Traité de Nice, il reviendra au président de la Commission de répartir les portefeuilles entre les membres et de nommer les vice-présidents. Cette capacité d'organisation reconnue au président de la Commission devrait être déterminante au sein d'une Commission de 25 membres.

3. La composition du Parlement européen

Dès les élections européennes de juin 2004, les dispositions du traité de Nice s'appliqueront à l'ensemble des Etats membres. Le nombre des parlementaires est plafonné à 732 membres. Cet effectif anticipe sur

l'adhésion à venir de la Bulgarie et de la Roumanie, à qui 50 sièges sont réservés. Pour la durée de la législature 2004-2009, ces 50 sièges seront répartis entre les Etats membres, le nombre des parlementaires étant majoré de façon temporaire dans l'hypothèse d'un élargissement à la Bulgarie et la Roumanie durant cette période.

Etats membres	Nombre de sièges au Parlement en juin 2004	Nombre de sièges après 2009 (dans le cas d'une Union à 27)
Allemagne	99	99
France, Royaume-Uni, Italie	78	72
Espagne, Pologne	54	50
Roumanie	-	33
Pays-bas	27	25
Grèce, Belgique, Portugal, République tchèque	24	22
Hongrie		20
Suède	19	18
Autriche, Bulgarie	18	17
Slovaquie, Danemark, Finlande	14	13
Irlande, Lituanie	13	12
Lettonie	9	8
Slovénie	7	7
Estonie, Chypre, Luxembourg	6	6
Malte	5	5
Total UE 25 et UE 27	732	732

Depuis le 1^{er} avril 2003, des représentants des pays candidats participent aux travaux du Parlement européen en qualité d'observateurs et font partie des différents groupes politiques.

4. Les autres institutions

Les dix nouveaux membres auront chacun un représentant à la Cour de Justice, au tribunal de première instance et à la Cour des comptes, dont l'effectif sera, en conséquence, porté à 25.

Pour la Cour de justice, l'élargissement représente une complexité accrue dans la mesure où le nombre de langues officielles de l'Union passera de 11 à 20³ et où les mesures transitoires et les dérogations multiplient les combinaisons quant au droit applicable.

Ils participeront également au comité économique et social, au comité des régions et au comité scientifique et technique du traité Euratom.

Des adaptations spécifiques sont nécessaires pour la participation des nouveaux adhérents au Système européen de banques centrales et leur représentation au conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. Lors de l'adhésion, les nouveaux membres ne verseront que 5 % de leur part totale du capital de la BCE, la part restante étant versée au fur et à mesure de la participation des Etats à l'Euro. Les contributions aux réserves de change seront, quant à elles transférées à la date de l'entrée dans l'euro.

B. LE CADRE BUDGÉTAIRE

1. L'application du système des ressources propres

Pour tenir compte de l'adhésion des nouveaux membres, le budget général des communautés est modifié à partir du 1^{er} mai 2004 par un budget rectificatif.

Dès l'adhésion, les dix nouveaux membres devront contribuer au budget communautaire sur la base d'une application intégrale de la décision « ressources propres ». Ceci implique notamment leur contribution, dès l'adhésion, au mécanisme de correction de la contribution britannique.

Plusieurs tempéraments sont apportés à cette règle :

- pour l'année 2004, l'assiette pour les ressources TVA⁴ et PNB est fixée à deux tiers de l'assiette annuelle, pour tenir compte d'une adhésion qui intervient en cours d'année.

- un correctif sous forme de « compensation budgétaire temporaire » est accordé à quatre pays (République tchèque, Chypre, Malte et Slovaquie), dont le PIB est supérieur à la moyenne communautaire, afin qu'aucun nouveau membre ne se trouve en position de contributeur net. Cette compensation, versée mensuellement, s'élève à 987 millions d'euros pour la période 2004-

³ Auquel s'ajoute le gaélique pour la Cour

⁴ L'écrêtement à 50 % du PIB est calculé sur la base des deux tiers d'une assiette non écrêtée. Par ailleurs, la décision ressources propres prévoit une diminution du taux d'appel maximal de la ressource TVA à 0.5 % à partir de 2004.

2006 (300 millions pour Chypre, 388 millions pour la République tchèque, 167 millions pour Malte et 132 millions pour la Slovénie).

- une « facilité de trésorerie spéciale forfaitaire » d'un montant de 2,398 milliards d'euros pour la période 2004-2006 est mise en place pour atténuer l'impact budgétaire d'une contribution à 100 % dès 2004. Cette enveloppe comprend 1,5 milliard d'euros prélevé sur l'enveloppe des fonds structurels pour la période 2004-2006 à la demande de la Pologne (1milliard) et de la République tchèque (100 millions d'euros).

La répartition de l'enveloppe s'effectue comme suit :

En millions d'euros 1999

	2004	2005	2006	Total
République tchèque	174,7	91,55	91,55	359
Estonie	15,8	2,9	2,9	22
Chypre	27,7	5,05	5,05	38
Lettonie	19,5	3,4	3,4	26
Lituanie	34,8	6,3	6,3	47
Hongrie	155,3	27,95	27,95	211
Malte	12,2	27,15	27,15	66
Pologne	442,8	550	450	1443
Slovénie	65,4	17,85	17,85	101
Slovaquie	63,2	11,35	11,35	85

Les contributions au Fonds de recherche du charbon et de l'acier sont versées en quatre fois : 15 % en 2006, 20 % en 2007, 30 % en 2008 et 35 % en 2009. Le montant des contributions s'élève à 39,88 millions d'euros pour la République tchèque, 2,5 millions pour l'Estonie, 2,69 millions pour la Lettonie, 9,93 millions pour la Hongrie, 92,46 millions pour la Pologne, 2,36 millions pour la Slovénie et 20,11 millions pour la Slovaquie.

2. L'accompagnement budgétaire des nouveaux adhérents

a) L'extinction des programmes de pré adhésion

Les perspectives financières 2000-2006 adoptées au conseil européen de Berlin prévoyaient une dotation de 21,48 milliards d'euros, soit 3,12 milliards d'euros par an, pour les instruments de pré adhésion, répartis sur les programmes suivants :

- 1,5 milliard d'euros par an alloué au programme PHARE (Pologne, Hongrie, aide à la reconstruction économique) destinés au renforcement institutionnel et à la reprise de l'acquis communautaire ;

- 1,05 milliard d'euros par an destinés à l'instrument structurel de pré adhésion (ISPA), pour le financement d'infrastructures de transports et d'environnement

- 520 millions d'euros par an pour le « programme spécial d'aide à l'agriculture et au développement rural (SAPARD).

Pour Malte et Chypre, une aide de pré adhésion a été dotée de 95 millions d'euros pour la période 2000-2004.

L'acte relatif aux conditions d'adhésion organise l'extinction des engagements au titre des instruments financiers de pré adhésion au 31 décembre 2003. Les derniers décaissements au titre de ces instruments devront intervenir au plus tard cinq ans après la date d'adhésion. Au total, les paiements correspondant à l'achèvement des programmes de pré adhésion devraient s'élever à 1,9 milliard en 2004, 1,6 milliard en 2005 et 976 millions d'euros en 2006.

b) Les facilités de transition spécifiques

Pour répondre à des besoins spécifiques des nouveaux adhérents, qui ne peuvent trouver de réponse dans le cadre des politiques communes, l'acte d'adhésion et ses protocoles organisent des facilités de transition spécifiques : pour le renforcement de la capacité institutionnelle des Etats, pour le financement d'actions aux nouvelles frontières extérieures de l'Union et pour le démantèlement d'installations nucléaires en Lituanie et en Slovaquie.

(1) La facilité transitoire

La facilité transitoire est destinée à tous les nouveaux adhérents et s'élève à 380 millions d'euros pour la période 2004-2006. L'acte d'adhésion énumère comme suit les matières concernées : la justice et les affaires intérieures, le contrôle financier, la protection des intérêts financiers de la Communauté et la lutte contre la fraude, le marché intérieur, l'environnement, les services vétérinaires et le renforcement de la capacité administrative concernant la sécurité alimentaire, les structures administratives et de contrôle pour l'agriculture et le développement rural, la sûreté nucléaire, les statistiques, le renforcement de l'administration publique selon les besoins qui sont définis dans le rapport de suivi complet de la Commission et qui ne sont pas couverts par les fonds structurels.

(2) La facilité Schengen

Cette facilité, dotée de 858,1 millions d'euros est mise en place à compter de l'adhésion jusqu'à la fin de l'année 2006 et concerne les Etats qui devront assurer les contrôles aux nouvelles frontières extérieures de l'Union (Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovénie, Slovaquie).

La facilité Schengen vise à aider les Etats à appliquer l'acquis de Schengen. Les types d'action ouvrant droit à des financements sont les suivants : les investissements dans les infrastructures situées aux points de franchissement des frontières, les investissements dans tout type d'équipement opérationnel (le texte fait notamment référence au système d'information Schengen, la formation des garde-frontières et la participation aux dépenses de logistique et d'opérations).

Il revient aux Etats bénéficiaires de sélectionner et de mettre en oeuvre les opérations, les paiements devant être utilisés dans les trois ans.

Les montants mis à disposition sont répartis comme suit :

En millions d'euros 1999

	2004	2005	2006	Total
Estonie	22,9	22,9	22,9	68,7
Lettonie	23,7	23,7	23,7	147,9
Lituanie	44,78	61,07	29,85	135,7
Hongrie	49,3	49,3	49,3	71,1
Pologne	93,34	93,33	93,33	280
Slovénie	35,64	35,63	35,63	106,9
Slovaquie	15,94	15,93	15,93	47,8

(3) Les protocoles nucléaires

Deux des dix protocoles annexés à l'acte d'adhésion sont consacrés à l'assistance communautaire pour le déclassement de centrales nucléaires en Lituanie et en Slovaquie.

La sûreté nucléaire ne figure pas au nombre des compétences communautaires mais la fermeture de ces centrales obsolètes a été demandée par l'Union européenne au nom d'un impératif de « niveau élevé de sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale ».

Ces aides, d'un montant total de 375 millions d'euros pour la période 2004-2006, s'inscrivent dans le prolongement du programme Phare au titre duquel 315 millions d'euros ont déjà été versés, et peuvent être mises à disposition sous forme de contributions aux fonds dédiés gérés par la banque européenne pour la reconstruction et le développement. Dans les deux cas,

compte tenu de la lourdeur des opérations en cause, il est prévu que l'aide financière se prolonge au delà de 2006 et soit intégrée dans les prochaines perspectives financières.

Les montants les plus importants (285 millions d'euros) sont destinés au déclassement de la centrale nucléaire lituanienne d'Ignalina, héritage de l'époque soviétique et dont la Lituanie s'est engagée à fermer l'unité 1 avant 2005 et l'unité 2 avant le 31 décembre 2009.

Le programme Ignalina porte sur des mesures de soutien au déclassement de la centrale nucléaire, de réhabilitation de l'environnement et de modernisation des capacités conventionnelles de production afin d'améliorer l'approvisionnement énergétique du pays. Pour certaines mesures, la contribution du programme peut s'élever à 100 % de dépenses totales. Le bénéfice de la clause de sauvegarde est par ailleurs ouvert à la Lituanie jusqu'au 31 décembre 2012 en cas de perturbation de l'approvisionnement énergétique.

L'assistance financière dévolue à la Slovaquie concerne la fermeture de deux unités de la centrale nucléaire de Bohunice V1. 90 millions d'euros seront consacrés sur la période 2004-2006 à la fermeture de l'unité 1 prévue en 2006 et de l'unité 2, prévue en 2008 et à leur déclassement.

3. Le « coût budgétaire » de l'élargissement

Fixé à la rubrique 8 des perspectives financières 200-2006, le plafond des dépenses supplémentaires s'élevait à 42,59 milliards d'euros. L'accord final de Copenhague aboutit à un total de 40.853 milliards d'euros en crédits d'engagements, les crédits de paiements à recevoir pour les nouveaux adhérents s'élevant à 27,875 milliards d'euros.

Il convient d'ajouter à ce total la perte de recettes que représente la réduction d'un quart de la contribution 2004 des nouveaux Etats membres, dans la mesure où les dépenses qui leur sont consacrées sont, quant à elles calculées sur 12 mois et non pas huit. Cette perte de recettes communautaires est estimée à 1,6 milliard d'euro.

Si l'on intègre les crédits liés à l'extinction des programmes de préadhésion sur la période 2004-2006, les nouveaux adhérents devraient être bénéficiaires nets de 13,131 milliards d'euros sur cette même période.

Le coût net pour l'Union à 15 est, quant à lui, estimé à 14,8 milliards d'euros de 2004 à 2006.

MAXIMUM DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES LIÉS À L'ÉLARGISSEMENT EN MILLIONS D'€ 1999	2004	2005	2006
Rubrique 1 Agriculture	1 897	3 747	4 147
1a Politique agricole commune	327	2 032	2 322
1b développement rural	1 570	1 715	1 825
Rubrique 2 Actions structurelles après écrêtement	6 070	6 907	8 770
Fonds structurel	3 453	4 755	5 948
Fonds de cohésion	2 617	2 152	2 822
Rubrique 3 Politiques internes et dépenses transitoires supplémentaires	157	1 428	1 372
Politiques existantes	846	881	916
Mesures transitoires pour la sûreté nucléaire	125	125	125
Mesures transitoires pour la mise en place des institutions	200	120	60
Mesures transitoires pour Schengen	286	302	271
Rubrique 5 Administration	503	558	612
TOTAL MAXIMAL	9 927	12 640	14 901
Compensations budgétaires	261,6	429,2	295,8
Facilité de trésorerie	1 011,4	743,5	643,5
TOTAL	11 200	1 3812,7	15 840,3

LA POSITION BUDGÉTAIRE NETTE DES NOUVEAUX ADHÉRENTS

En millions d'euros 1999

	Crédits d'engagements	Crédits de paiement à recevoir	Contribution au budget communautaire	Solde net
Chypre	602	516	428	89
Estonie	1 020	735	231	504
Hongrie	5 100	3 653	2 280	1 374
Lettonie	1 638	1 117	287	831
Lituanie	2 677	1 863	510	1 353
Malte	360	310	178	132
Pologne	19 264	13 549	6 552	6 997
République tchèque	4 613	3 350	2 573	778
Slovaquie	2 603	1 765	934	831
Slovénie	1 262	1 014	771	244
Total	40 851	27 875	14 744	13 131

4. Les prochaines perspectives financières

Les perspectives financières pour la période 2007-2013 sont en cours de négociations. Compte tenu de l'évolution des négociations au sein de la conférence intergouvernementale, la Commission a préféré reporter l'annonce de ses propositions sur l'Agenda 2007 afin que les considérations financières n'interviennent pas à ce stade dans le débat.

Le prochain « paquet régional » doit être adopté en 2005.

Comme l'a souligné le commissaire à l'élargissement Günter Verheugen lors de son audition, le besoin de ressources supplémentaires après 2007 fait débat au sein de la Commission. Le budget communautaire ne doit pas excéder 1,27 % du PIB communautaire ce qui offre une marge de progression puisqu'il représente aujourd'hui moins d'1 % du PIB.

Parallèlement, les transferts du budget communautaire vers les Etats membres sont plafonnés à 4 % de leur PIB national, ce qui constitue une limitation à la progression des dépenses.

Par ailleurs, le montant des dépenses agricoles est connu puisqu'il est plafonné jusqu'en 2013, date à laquelle le niveau de soutien chez les nouveaux membres atteindra 100 % de celui en vigueur dans l'Union à 15, au niveau de 2006, soit 45,3 milliards d'euros, majoré d'un taux d'inflation de 1 % par an.

Pour la France, ce plafonnement devrait se traduire à terme par une dégradation du solde net, compte tenu également de l'importance de sa contribution à la correction de la contribution britannique. Elle devra accepter de recevoir moins d'aide tout en contribuant davantage pour la nécessaire convergence des nouveaux adhérents vers la moyenne communautaire. En 2003, la contribution française s'élève à 15,8 milliards d'euros dont 1,5 au titre de la « correction britannique ».

Le raisonnement en « soldes nets » qui préside actuellement aux négociations des perspectives financières par les états membres rend tout particulièrement nécessaire la mise en place de véritables « ressources propres » pour le financement de l'Union européenne dans la mesure où elles sont actuellement pour la plus grande part composées de contributions RNB. La mise en place d'une telle ressource contribuerait également à conférer au Parlement européen une véritable responsabilité budgétaire qui ne s'exerce en l'état actuel des ressources de l'Union européenne, que partiellement.

C. LA PARTICIPATION DES ADHÉRENTS AUX POLITIQUES COMMUNES

A compter de leur adhésion, les nouveaux états membres relèveront des politiques communes et non plus de programmes spécifiques à l'élargissement. Les crédits réservés à l'élargissement au sein de la rubrique 8 des perspectives financières sont donc transférés vers les différentes rubriques correspondant aux politiques communes pour lesquelles les montants maxima de dépenses supplémentaires sont définis à l'annexe XV de l'acte d'adhésion.

Actuellement, la politique agricole commune et la politique régionale représentent respectivement 45 % et 34 % du budget communautaire.

1. Le volet agricole

Les perspectives financières adoptées à Berlin avaient exclu les pays accédants du bénéfice des aides directes agricoles pour deux raisons : les candidats n'ont pas achevé la restructuration de leur agriculture et connaîtront du fait de leur adhésion une hausse des prix agricoles alors que les aides directes sont destinées à compenser des baisses de prix.

La politique agricole commune est cependant emblématique de l'Union européenne et il était difficile d'en exclure les nouveaux adhérents. La position française lors des négociations s'appuyait sur l'idée que l'extension du bénéfice de la politique agricole commune aux nouveaux accédants permettrait de conforter cette politique au sein tant de l'Europe élargie que des instances internationales.

Un compromis a été dégagé qui permet de préserver à la politique agricole son caractère de « politique commune » tout en ménageant le budget communautaire. Le Conseil européen de Bruxelles (24-25 octobre 2002) a décidé d'un versement progressif des aides directes, de 25 % en 2004 à 100% en 2013, selon le calendrier suivant :

En pourcentage du niveau de soutien en vigueur dans l'UE-15

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
25 %	30 %	35 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100 %

En contrepartie, les dépenses de marché et de paiements directs (rubrique 1a des perspectives financières) pour la période 2007-2013 devront être stabilisées au niveau du plafond atteint en 2006 (soit 45.306 milliards d'euros), majoré de façon forfaitaire d'1 % par an pour tenir compte de l'inflation.

Le conseil européen de Copenhague a permis aux nouveaux Etats membres de compléter le montant des aides directes communautaires par des aides nationales. Rapportées au niveau des aides accordées dans l'UE-15, les aides directes nationales devront représenter un maximum de 55 % en 2004, 60 % en 2005 et 65 % en 2006. Sur la période 2004-2006, les Etats sont autorisés à financer les aides directes par prélèvement sur l'enveloppe accordée par l'Union européenne au titre du développement rural, dans la limite de 20 % de cette enveloppe.

A compter de 2007, les aides directes seront entièrement nationales et sont soumises à une double condition : elles ne peuvent excéder le niveau de soutien en vigueur dans l'UE et ne doivent pas excéder de plus de 30 %, l'enveloppe accordée par l'Union européenne dans le cadre du calendrier progressif. Dès 2011, les niveaux de soutien pourront donc être équivalents.

Pour la période 2004-2006, un régime dérogatoire des taux de cofinancements dans le cadre du FEOGA-garantie a été accordé : le taux de cofinancement est porté à 80 % pour les zones éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels. Des primes annuelles, d'un montant de 1000 € par exploitation (1 250 € en Pologne) pourront être versées aux exploitations de semi-subsistance ayant déposé un plan de développement.

S'agissant des caractéristiques structurelles du secteur agricole des pays d'Europe centrale et orientale, elles sont proches de celles de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce lors de leur adhésion et marquée par une faible productivité. Le secteur agricole représente 4,3 % du PIB et 14,4 % de la population active.

La principale agriculture des pays adhérents, celle de la Pologne, occupe 19 % de la population active et représente 4 % du PIB.

2. La politique régionale

La part de la politique régionale devrait passer de 0,32 % en 2003 à 0,42 % du PIB européen en 2006.

Pour la période 2004-2006, 21,747 milliards d'euros de crédits d'engagement devraient être alloués aux dix adhérents au titre de la politique régionale⁵. Jusqu'en 2006, les modalités d'intervention de la politique régionale restent inchangées. Lors des prochaines perspectives financières, la réforme de la politique régionale devrait se traduire par un redéploiement très important de crédits en faveur des nouveaux adhérents, la priorité étant accordée aux régions « en retard de développement » dont le PIB est inférieur à 75 % du PIB communautaire.

⁵ Sur la même période, la France devrait recevoir 21,7 milliards d'euros.

a) Le fonds de cohésion

Tous les nouveaux membres seront éligibles au fonds de cohésion qui permet le cofinancement d'infrastructures de transport et d'environnement dans les Etats dont le PIB national est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. La Pologne, la Hongrie et la République tchèque se partageront plus de 75 % de l'enveloppe totale, fixée pour les dix adhérents à 2.6 milliards d'euros de crédits en 2004, 2.1 milliards en 2005 et 2.8 milliards en 2006.

b) Les fonds structurels

Toutes les régions, à l'exception de Chypre, Prague et Bratislava, seront éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels qui concerne les régions en retard de développement, dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

De 2004 à 2006, l'enveloppe de fonds structurels prévue pour les dix nouveaux membres est répartie comme suit :

En millions d'euros 1999

	Objectif 1 (retard de développement)	Objectif 2 (reconversion économique)	Objectif 3 (formation professionnelle éducation et emploi)	IFOP (instrument financier d'orientation de la pêche)	INTERREG (Coopération inter- régionale)	EQUAL (égalité des chances)
Chypre	-	24,9	19,5	3	3,8	1,6
République tchèque	1 286,4	63 ,3	52,2	-	60,9	28,4
Estonie	328,6	-	-	-	9,4	3,6
Hongrie	1 765,4	-	-	-	60,9	26,8
Lituanie	792,1	-	-	-	19,9	10,5
Lettonie	554,2	-	-	-	13,5	7,1
Malte	55,9	-	-	-	2,1	1,1
Pologne	7 320,7	-	-	-	196,1	118,5
Slovénie	210,1	-	-	-	21	5,7
Slovaquie	920,9	33	39,9	-	36,8	19,7

Par ailleurs, les adhérents pourront recevoir une avance de paiements de 16 % sur les crédits d'actions structurelles, 10 % la première année et 6 % la seconde. Les versements effectués au titre des fonds structurels de la politique régionale resteront plafonnés à 4 % du PIB de chaque Etat membre.

III. LE TRAITÉ D'ADHÉSION : UNE REPRISE DE L'ACQUIS, ASSORTIE DES AMÉNAGEMENTS NÉCESSAIRES

Le traité d'adhésion des nouveaux membres est un texte court ; il se borne à énoncer qu'ils « *deviennent membres de l'Union européenne et parties aux traités sur lesquels l'Union est fondée, tels qu'ils ont été modifiés ou complétés* », à renvoyer à l'acte annexé au traité pour les conditions de l'admission, à prévoir les délais de ratification et la rédaction du texte dans toutes les langues de l'Union européenne élargie.

Le traité d'adhésion prévoit que « *les pouvoirs et compétences des institutions de l'Union, telles qu'elles figurent dans les traités (...) s'appliquent à l'égard du présent traité* ». En l'état actuel des Traités, c'est donc le Traité de Nice qui s'applique en matière institutionnelle.

A. L'ACTE RELATIF AUX CONDITIONS DE L'ADHÉSION

L'acte relatif aux conditions de l'adhésion auquel renvoie le traité, est composé de cinq parties, dix-huit annexes et dix protocoles :

- La première partie concerne les principes et renvoie à une annexe pour la mise en œuvre de l'acquis de Schengen ;

- la seconde partie prévoit les adaptations des traités ;

- la troisième partie porte sur la reprise de l'acquis communautaire en listant, dans trois annexes l'ensemble des modifications apportées aux textes en vigueur, des adaptations techniques nécessaires, des conditions spécifiques de mise en œuvre pour des chapitres de négociations particuliers⁶ ;

- la quatrième partie est relative aux dispositions temporaires et notamment à des mesures transitoires pour chacun des pays , elle fait référence à une annexe pour la fixation du maximum des crédits d'engagements pour l'élargissement;

- la cinquième partie porte sur les dispositions de mise en œuvre de l'acte.

Les protocoles sont relatifs à des sujets très divers : le premier prévoit les modifications apportées aux statuts de la Banque européenne d'investissement, les numéros 2 et 9 sont relatifs à la restructuration des

⁶ Libre circulation des capitaux, droit des sociétés, politique de la concurrence, agriculture et union douanière.

industries sidérurgiques tchèque et polonaise, les numéros 3 et 10 sont relatifs à Chypre, les numéros 4 et 9 concernent la fermeture de centrales nucléaires en Lituanie et en Slovaquie, le numéro 5 règle la question du transit entre Kaliningrad et la Russie, les numéros 6 et 7 sont relatifs à Malte et portent respectivement sur l'acquisition de résidences secondaires et sur la préservation de la législation relative à l'avortement.

L'Acte final énumère les différents documents du traité et se clôt sur un engagement à fournir les informations nécessaires à l'application de l'acte relatif aux conditions d'adhésion.

44 déclarations sont annexées à l'Acte final. La portée des déclarations unilatérales est relativisée par la déclaration n° 21 des Quinze : « *les déclarations attachées à cet Acte final ne peuvent pas être interprétées ou appliquées dans un sens contraire aux obligations des Etats membres découlant du Traité et de l'Acte d'adhésion* ».

B. LA REPRISE DE L'ACQUIS

1. Une reprise complète dès l'adhésion

« *Dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions et la Banque centrale européenne lient les nouveaux Etats membres et sont applicables dans ces Etats dans les conditions prévues par ces traités et par le présent Acte* ». Le principe de la reprise de l'acquis communautaire dès l'adhésion est énoncé par l'article 2 de l'Acte d'adhésion, sous réserve des mesures transitoires.

L'acquis est réparti en 31 chapitres de négociations⁷ sur la base desquels la Commission a fourni des rapports périodiques d'évaluation.

Outre les traités et l'ensemble du droit dérivé, les adhérents acceptent les conventions et autres instruments du troisième pilier, les déclarations et prises de position du Conseil européen, les accords conclus par la Communauté, ou par la Communauté et ses Etats membres avec les Etats tiers, les organisations internationales ou les ressortissants d'Etats tiers.

Parallèlement, les nouveaux Etats membres doivent se retirer de tout accord de libre échange conclu avec un pays tiers et se conformer à la politique commerciale commune.

⁷ Voir liste en annexe

Par ailleurs, les dix adhérents s'engagent à devenir partie à l'accord sur l'espace économique européen⁸. L'accord élargissant l'EEE devrait entrer en vigueur le 1^{er} mai 2004. Il comprend notamment un instrument financier qui finance l'octroi de subventions non remboursables et de bonifications d'intérêts sur des prêts octroyés par la BEI. A compter du 1^{er} mai 2004, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein contribueront à cet instrument à hauteur de 120 millions d'euros par an pour le financement de projets dans les dix Etats membres ainsi qu'en Grèce, en Espagne et au Portugal.

Compte tenu des progrès réalisés dans l'intégration depuis les précédents élargissements, la reprise de l'acquis communautaire suppose l'intégration en droit interne et dans les pratiques des nouveaux adhérents d'un volume considérable de textes : il ne s'agit pas seulement d'intégrer une union douanière mais un marché unique et, à terme, une monnaie commune.

La mise en conformité avec la réglementation européenne représente un coût non négligeable pour les nouveaux adhérents compte tenu des exigences, notamment, en matière d'environnement dont la Commission estime que le processus d'harmonisation pourrait coûter plusieurs points de croissance dans les années à venir, avec un coût chiffré entre 80 et 120 milliards d'euros sur les dix prochaines années.

2. Les périodes transitoires imposées par l'Union

L'Union européenne a imposé deux périodes transitoires à plusieurs Etats adhérents sur la libre circulation des travailleurs et sur le cabotage routier.

a) La libre circulation des travailleurs

L'arrivée massive de travailleurs d'Europe centrale et orientale sur le marché du travail des actuels Etats membres, compte tenu des écarts de niveau de salaire, constitue l'une des craintes souvent évoquées, qui sont attachées au processus d'élargissement.

Une période transitoire pour la mise en application de la libre circulation des travailleurs a été imposée à huit des dix adhérents, les travailleurs salariés de Chypre et Malte bénéficiant dès l'adhésion de la libre circulation. De même, les travailleurs non-salariés des dix adhérents et les salariés des entreprises de prestations de services bénéficieront de la liberté de circulation et d'établissement dès le 1^{er} mai 2004, à l'exception de certains secteurs d'activité en Allemagne et en Autriche.

⁸ Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, l'accord relatif à l'espace économique européen permet à la Norvège, à l'Islande et au Liechtenstein de participer au marché intérieur et à certaines agences et certains programmes communautaires.

Le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-bas et l'Irlande ouvrent leur marché de l'emploi aux salariés des dix adhérents dès la date de l'adhésion.

Pour les autres, un mécanisme en trois périodes a été mis en place : deux ans après l'adhésion, les Etats membres devront reconsidérer l'ouverture de leur marché du travail et décider, le cas échéant, de la prolongation pour 3 ans de la période transitoire. Cinq ans après l'adhésion, la libre circulation s'applique de droit sauf dans les Etats membres qui feraient état de perturbations graves de leur marché du travail et pourraient, dans ce cas, prolonger une nouvelle fois la période transitoire pour deux ans.

La France prévoit de maintenir son système d'autorisation administrative pendant la période transitoire avec des ouvertures du marché du travail pour certaines catégories, notamment les ressortissants des nouveaux membres dont les qualifications présentent un intérêt technologique ou commercial et certains personnels de santé. A la suite du réexamen, deux ans après l'adhésion, de nouvelles catégories de professions pourraient être ouvertes. Les travailleurs âgés de 18 à 35 ans, en formation dans des entreprises françaises, pour une période comprise entre 3 et 24 mois, ne seront pas concernés par la période transitoire dans le cadre des accords bilatéraux gérés par l'Office des Migrations internationales (OMI).

Au plus tard 7 ans après l'adhésion, soit le 1^{er} mai 2011, la libre circulation des salariés devrait être effective dans toute l'Union européenne.

La justification des craintes suscitées par la libre circulation des personnes au sein de l'Union est, à ce stade, difficile à évaluer. A l'intérieur de l'Union, la main d'œuvre est le facteur de production le moins mobile. Cependant, l'importance de l'écart de richesse et de l'écart de salaires alors même que la population des nouveaux adhérents dispose d'un bon niveau de formation constitue une incitation très forte à la mobilité. A terme, la convergence des économies et des niveaux de salaires devrait limiter les flux de main d'œuvre. Il est probable que les pays proches de l'actuelle frontière extérieure de l'Union soient les plus exposés à ce risque : l'Allemagne et l'Autriche accueillent 80 % des 850 000 personnes originaires des dix pays adhérents et établis dans l'Europe des Quinze. Il apparaît en conséquence que cette crainte soit assez largement à nuancer.

b) Les prestations de cabotage routier

La deuxième période transitoire imposée concerne le chapitre des transports et plus particulièrement les services de transport routier au sein d'un Etat membre sans franchissement de frontière ou cabotage routier. Compte tenu des écarts importants entre les coûts salariaux, cette période transitoire concerne sept des dix adhérents (Malte, Chypre et la Slovénie ne sont pas concernés), pour une période pouvant aller jusqu'à 5 ans. La majeure partie de

la flotte de transport routier doit en outre se mettre aux normes et devra mettre à profit les années à venir pour s'y conformer. Cette période transitoire est accordée sur une base réciproque.

Les opérateurs de transport routiers établis en Pologne et en Hongrie sont écartés durant 3 ans des transports nationaux de marchandises dans les Etats membres actuels et nouveaux, ; cette période peut être prolongée de deux ans en cas de « perturbations graves » du marché. Pour les cinq autres pays, la période transitoire est de deux ans et la période de prolongation éventuelle, d'une année.

3. Les périodes transitoires accordées aux adhérents

Les périodes transitoires accordées visent des cas où la transposition de l'acquis est particulièrement complexe sur le plan administratif, nécessite des investissements lourds ou a des conséquences politiques économiques et sociales qui nécessitent une transition.

Les périodes transitoires doivent être limitées dans le temps, leur objet et dans leur portée. Elles ne doivent pas porter atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur et être assorties d'un calendrier d'alignement sur l'acquis.

Pour l'ensemble des adhérents, 250 périodes transitoires sont prévues, leur durée moyenne est de trois ans.

Certaines sont liées à la crainte d'achats massifs de terres agricoles ou de résidences secondaires par des ressortissants communautaires non-résidents. A ce titre, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie peuvent maintenir des restrictions aux acquisitions de terres agricoles pendant 7 ans, la Pologne pendant 12 ans.

D'autres concernent les investissements lourds pour la mise aux normes d'installations agroalimentaires, pour la constitution de stocks pétroliers ou pour la mise aux normes environnementales

Les mesures transitoires obtenues par chacun des Etats font l'objet des annexes V à XIV.

Ces mesures transitoires risquent de compliquer considérablement le fonctionnement de l'Union européenne durant les années où elles seront appliquées : certains produits ne seront autorisés que sur le marché local, le droit appliqué sera variable selon les pays.... Il ressort de l'examen de ces mesures qu'elles sont plutôt limitées et toujours soumises à une exigence de proportionnalité. Elles donnent enfin une bonne mesure de l'effort qui a été

consenti par les adhérents pour respecter l'acquis communautaire et des conséquences des mises aux normes sur les coûts de production dans ces pays.

L'acquisition de résidences secondaires à Malte, sur le modèle dont bénéficie le Danemark, bénéficie d'une dérogation permanente.

Au titre des modifications de l'acquis accordées lors des négociations, Malte et la Lituanie ont obtenu des arrangements permanents pour la maîtrise de l'effort de pêche autour de Malte et dans le Golfe de Riga.

C. EURO ET ESPACE SCHENGEN : UNE APPLICATION PROGRESSIVE MAIS PAS DE CLAUSE D'EXEMPTION

Dès leur adhésion, les dix nouveaux Etats membres participeront à l'Union économique et monétaire et devront appliquer la majeure partie de l'acquis de Schengen. A terme, les deux modes d'intégration les plus achevés dans l'Union seront étendus aux nouveaux adhérents sans possibilité d'opposer, dès lors qu'ils rempliront les conditions nécessaires, une clause d'exemption comme le Royaume-Uni et le Danemark à l'égard de l'euro ou le Royaume-Uni et l'Irlande à l'égard de Schengen.

1. La participation à l'espace Schengen, une levée différée des contrôles aux frontières intérieures

L'Acte d'adhésion définit, dans une annexe I, les dispositions du corpus de textes Schengen applicables dès l'adhésion.

Il s'agit, pour l'essentiel des dispositions qui visent à assurer les contrôles aux frontières extérieures de l'Union : la politique commune en matière de visa à l'égard des pays tiers, les règles de franchissement des frontières extérieures, la coopération policière et douanière, la lutte contre l'immigration clandestine, l'entraide judiciaire en matière pénale à l'exception des dispositions qui impliquent la participation au Système d'information Schengen et la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Aucune dérogation ou période transitoire n'a été accordée aux adhérents lors des négociations sur le chapitre « justice et affaires intérieures » et chacun des nouveaux membres a dû mettre en place un plan d'action Schengen pour accélérer la reprise et l'application de l'acquis.

Il reviendra aux Etats membres de l'espace Schengen de décider à l'unanimité de la participation d'un nouvel Etat.

Pour la participation à l'espace Schengen, l'accès au Système d'information Schengen est requise ; sur la base des informations qu'il

contient, les personnes signalées pour non admission ne peuvent pénétrer dans l'espace Schengen. Cet accès, qui suppose des investissements importants et la formation des personnels, devrait être examiné avant la mise en place du SIS II, prévu en 2006 ; il suppose également le traitement de données sensibles et par conséquent, le respect de procédures qui devront être mises en place.

Tant qu'ils ne seront pas membres de l'espace Schengen, les nouveaux Etats membres ne peuvent délivrer de visa Schengen, avoir accès au SIS mais surtout, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, aux actuelles frontières de l'Union⁹, demeurent.

2. Le respect des critères de Maastricht est requis pour la participation à la monnaie unique

A l'égard de la participation à la monnaie unique, les nouveaux adhérents se trouveront dans une position dérogatoire, comparable à celle de la Suède.

Après consultation du Parlement européen, c'est le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui décide de mettre fin aux dérogations.

Les conditions nécessaires pour adopter l'euro sont évaluées sur la base des critères de Maastricht : stabilité des prix, niveau du déficit public et de la dette, convergence des taux d'intérêt à long terme et respect des marges de fluctuation au sein du mécanisme de change.

Ce dernier critère s'apprécie sur une durée de deux ans, toute participation des nouveaux adhérents ne pourra donc être envisagée avant le 1^{er} mai 2006.

De fait, c'est le degré de convergence économique qui devra déterminer l'intégration monétaire des nouveaux adhérents et aucun d'eux n'envisage d'adopter l'euro avant 2008. Leur croissance devrait en effet s'accompagner d'une inflation supérieure à celle constatée dans la zone euro et les investissements nécessaires au rattrapage des économies devraient conduire à des déficits plus importants. Le déficit budgétaire pourrait ainsi atteindre en 2004, 5,9 % pour la Pologne, 4,4 % pour la Hongrie et 6,3 % du PIB pour la République tchèque.

⁹ Pour les frontières terrestres, entre l'Allemagne et la Pologne et la République tchèque, entre l'Autriche et la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovaquie et entre l'Italie et la Slovaquie.

Le taux de chômage que connaissent les adhérents constitue une autre source de préoccupation avec une estimation moyenne à 15 % de la population active en 2005.

L'adoption de l'euro par les adhérents devra donc signifier que leur économie s'est pleinement intégrée dans l'économie européenne et ce n'est qu'à cette condition que l'extension de la zone euro aura véritablement un sens.

Dans l'intervalle, l'adhésion des nouveaux adhérents pose le problème de la place de l'Eurogroupe, les pays membres ayant pour monnaie l'euro, devenant, du fait de l'élargissement, minoritaires au conseil ECOFIN. Les pays de la zone euro ont besoin d'une coordination accrue des politiques économiques que le conseil ECOFIN, en l'état actuel de ses modes de fonctionnement, ne peut satisfaire. Sur le thème de la gouvernance économique, la Convention n'a pas permis les avancées escomptées, cette question reste fondamentale pour les pays membres de la zone euro.

D. LE CONTRÔLE DU RESPECT DE L'ACQUIS : UNE MÉTHODE SPÉCIFIQUE ET DES CLAUSES DE SAUVEGARDE

1. Des contrôles spécifiques

Lors des négociations d'adhésion, des mécanismes concrets pour le suivi de la reprise et de la mise en œuvre effective de l'acquis communautaire ont été mis en place.

Ces mécanismes se sont fondés sur les structures existantes des accords d'association, des systèmes « d'examen par les pairs » sur place auxquels participent des représentants des Etats membres, et des questionnaires.

Deux points particuliers, la sécurité sanitaire des aliments, ainsi que la justice et les Affaires intérieures, ont fait l'objet d'une surveillance accrue par la Commission, à la demande du Conseil.

La reprise de l'acquis communautaire n'est donc pas simplement une exigence juridique mais sa traduction a été appréciée de façon très concrète.

2. Un nombre limité de questions en suspens

Les derniers rapports de suivi ont été remis par la Commission le 5 novembre 2003. Ils ont évalué le degré de préparation de chaque adhérent pour la transposition de la législation, la mise en œuvre des structures nécessaires, les capacités administratives et l'exécution.

Ils font état de 39 cas de carence sur l'ensemble des chapitres qui concernent plus particulièrement la Pologne, Malte et la Lettonie.

Sur certains points, les adhérents sont seuls pénalisés ; sur d'autres, comme la mise aux normes sanitaires des installations agroalimentaires ou le contrôle des produits en provenance de pays tiers, c'est la sécurité du marché intérieur qui est en question.

Les chapitres sur lesquels se concentrent les problèmes sérieux de convergence sont la libre circulation des personnes et l'agriculture.

L'évaluation de la mise en œuvre de l'acquis est appréciée très concrètement, la commission relève ainsi que *« le taux de corruption reste élevé dans certains pays, voire très élevé dans certains cas et peut affecter la confiance dans l'administration publique et le système judiciaire, ce qui risque de compromettre également la mise en œuvre correcte de l'acquis. La lutte contre la corruption devra donc rester une priorité politique au cours des prochaines années »*.

La Commission considère que les nouveaux adhérents seront prêts au début de l'année 2004. Au vu des rapports qu'elle a fournis, on peut considérer qu'elle a géré le processus d'élargissement avec enthousiasme mais aussi avec clairvoyance et sans naïveté.

3. Les clauses de sauvegarde

Les clauses de sauvegarde constituent l'arme ultime en cas de manquement grave d'un nouveau membre aux exigences de reprise de l'acquis. Elles s'ajoutent à l'éventail de sanctions dont la Commission dispose déjà en cas de manquement aux obligations des Etats (lancement de procédures d'infractions, saisine de la CJCE, mesures de sauvegarde existantes).

La clause de sauvegarde économique générale vise les cas de perturbation économique grave d'un secteur d'activité ; elle peut être invoquée par tous les Etats membres. Au nombre des adaptations permanentes figure en outre un mécanisme spécifique de protection des brevets pharmaceutiques.

Les trois clauses de sauvegarde pourront être invoquées pendant une durée de trois ans à compter de l'adhésion des dix nouveaux membres.

Dans tous les cas, c'est la Commission qui détermine la nature des mesures de sauvegarde, leur proportionnalité ainsi que les conditions d'application et d'abrogation.

a) La clause de sauvegarde économique générale

Pour les Etats membres actuels, cette clause vise à prévenir de trop fortes distorsions de concurrence ; pour les nouveaux membres, il s'agit d'atténuer, le cas échéant, des chocs économiques liés à l'adhésion.

Elle s'applique « *en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale* ».

Le texte précise que les mesures, qui sont déterminées par la Commission, n'entraînent pas de contrôles aux frontières.

b) La clause de sauvegarde du marché intérieur

Elle permet de suspendre la libre circulation de marchandises dans le cas de manquements graves à l'application de l'acquis, susceptibles d'affecter le bon fonctionnement du marché intérieur.

L'objectif premier de l'introduction de cette clause était de préserver l'acquis vétérinaire et phytosanitaire de la politique agricole commune et de pouvoir prendre les mesures appropriées en cas de crise sanitaire ou alimentaire : fermeture d'établissements non conformes, suspension de la libre circulation de produits...

De fait, la sécurité sanitaire des aliments figure au nombre des carences constatées par la commission dans ses rapports de suivi. La mise aux normes des installations d'abattage des animaux et de conditionnement de poissons ainsi que la mise en place des postes d'inspections frontaliers chargés de contrôler les importations en provenance des pays tiers posent problèmes chez de nombreux adhérents (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie notamment).

Si les difficultés pointées par la Commission ne sont pas réglées d'ici là, la clause de sauvegarde pourrait être mise en œuvre dès l'adhésion et se traduire par la fermeture d'installations non conformes et l'interdiction d'accès au marché intérieur de certaines marchandises, marquées d'un étiquetage spécifique et disponibles uniquement sur le marché local, le temps nécessaire aux ajustements demandés.

« Les mesures sont maintenues pendant la durée strictement nécessaire et, en tout état de cause, sont levées lorsque l'engagement correspondant est rempli ».

Elles peuvent être prises à la demande d'un Etat membre actuel ou à l'initiative de la Commission.

c) La clause de sauvegarde « justice et affaires intérieures »

Les sujets couverts par l'actuel troisième pilier ont été identifiés comme susceptibles de poser des difficultés pour la mise en œuvre de l'acquis, les nouveaux Etats membres ayant notamment à prendre en charge la surveillance d'une part importante des frontières extérieures de l'Union.

Le contrôle des frontières extérieures et de l'immigration, la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la corruption ainsi que l'efficacité du système judiciaire font ainsi l'objet d'une vigilance particulière.

En cas de manquements graves ou de risque imminent de manquements graves à des normes judiciaires aussi essentielles que le respect des libertés publiques ou le fonctionnement de la justice, la clause de sauvegarde peut prendre la forme de la suspension temporaire de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière civile et en matière pénale.

Selon le principe de la reconnaissance mutuelle, les décisions de justice rendues dans un Etat membre doivent être reconnues et exécutées dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, sans contrôle préalable ni procédure particulière. Ce principe sert d'alternative à l'harmonisation des procédures dans l'Union qui en est au tout début du processus d'intégration dans ces domaines. Après l'élargissement, des efforts de formation importants devront être consentis chez les nouveaux adhérents pour renforcer leurs capacités en matière de justice, condition indispensable à la confiance qui doit prévaloir pour la reconnaissance mutuelle des décisions.

d) Le mécanisme de protection des brevets pharmaceutiques

Sur le chapitre « droit des sociétés », les adaptations permanentes portent sur l'imposition d'un mécanisme spécifique de protection des brevets pharmaceutiques.

Chez les huit adhérents concernés¹⁰, la législation sur les brevets est récente et le certificat complémentaire de protection, qui permet la prolongation de la protection pour 5 ans, ne sera appliqué qu'à compter de

¹⁰ À l'exception de Malte et Chypre

l'adhésion. De ce fait, nombre des médicaments produits ont été commercialisés à une période où ils ne pouvaient, en l'absence de législation, bénéficier d'une protection.

Le mécanisme prévoit que le titulaire d'un brevet enregistré dans un Etat membre à une date où cette protection ne pouvait être obtenue dans l'un des nouveaux Etats membres peut empêcher l'importation et la commercialisation du produit dans le ou les Etats membres où le produit jouit de la protection d'un brevet ou d'un certificat complémentaire de protection.

Il revient aux importateurs désireux de commercialiser des produits couverts par le mécanisme de protection, de produire une notification préalable au titulaire du brevet à l'appui de sa demande d'importation.

IV. LES PERSPECTIVES

L'élargissement de l'Union européenne, refermant la parenthèse historique de la division de l'Europe par la guerre froide fait, dans son principe, l'objet d'un consensus à la hauteur de l'événement. En dépit des inquiétudes, il reçoit de ce fait un écho favorable dans les opinions publiques.

Parmi les craintes liées à l'élargissement, certaines nécessitent un effort d'explications, d'autres appellent une véritable réponse, sauf à accepter le risque de difficultés quotidiennes et d'une limitation des développements du projet européen.

A. LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE EN COURS

On ne peut faire grief aux nouveaux Etats membres des insuffisances du traité de Nice. Ses insuffisances n'ont pas permis à l'Union d'effectuer son approfondissement préalablement à l'adhésion des nouveaux membres. L'exigence de réforme institutionnelle n'en apparaît que plus urgente.

Sur ce constat, le conseil européen de Laeken a assigné à la Convention des objectifs ambitieux : simplifier et clarifier les traités, rendre les institutions plus légitimes et plus efficaces et renforcer les possibilités d'action de l'Union européenne, notamment en matière de politique étrangère et de défense et de justice et d'affaires intérieures.

A bien des égards, en dépit de ses imperfections, le projet issu des travaux de la Convention est apparu comme inespéré non seulement en donnant à l'Union européenne les moyens de gérer l'élargissement, par le renforcement du « triangle institutionnel », mais aussi de progresser dans des domaines aussi décisifs que celui de la Défense, en restant dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. L'extension du vote à la majorité qualifiée et la disparition des « piliers » sont de nature à faire avancer l'Union européenne.

Avec l'ouverture de la Conférence intergouvernementale, les remises en cause des propositions de la Convention sur les sujets particulièrement délicats de la définition de la majorité qualifiée ou de la composition de la Commission et les demandes de report des réformes à 2009 laissent augurer un fonctionnement de l'Union particulièrement difficile.

Les travaux de la Convention ont déçu sur le sujet de la gouvernance économique. Avec l'élargissement, cette question devient cruciale : au sein du conseil « ECOFIN », les pays membres de la zone euro deviennent minoritaires et les intérêts en matière de politique économique et monétaire ne seront pas nécessairement convergents dans un premier temps. L'Euro

constitue un symbole fort de l'intégration européenne qu'il convient de préserver en donnant à l'Eurogroupe les moyens d'une certaine autonomie de décision.

Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, l'adhésion de Chypre, pays divisé et en partie occupé, donne une acuité particulière à la nécessité de doter l'Union européenne de moyens de décisions et d'action. Le protocole relatif à Chypre précise que « *l'application de l'acquis est suspendue sur le territoire de la République de Chypre où le gouvernement de la République de Chypre n'exerce pas un contrôle effectif* ». Il réaffirme le soutien de l'Union européenne au plan de paix des Nations unies. Lors de son audition devant la Commission, le commissaire Verheugen a fait part de son espoir que la question chypriote puisse être réglée avant le 1^{er} mai 2004, à la faveur des élections dans la partie Nord de l'île, qui pourraient conduire à une alternance politique et, par conséquent, à une position plus souple de la Turquie. Dans l'immédiat, bien que l'adhésion à l'Union européenne concerne Chypre dans sa totalité, l'acquis ne s'applique que dans la partie Sud.

B. DES INTÉGRATIONS DIFFÉRENCIÉES ?

Avec l'adhésion de dix nouveaux Etats membres, l'Union européenne va connaître des modifications profondes. Comme l'avait souligné votre rapporteur dans son rapport sur l'élargissement à la Finlande, à l'Autriche et à la Suède, il s'agissait alors du « dernier élargissement du premier type ».

Les bénéfices attendus de l'élargissement aux dix nouveaux adhérents ont été soulignés et ils sont considérables. L'ambition de notre pays pour l'Europe ne se limite cependant pas à un espace de prospérité d'où la guerre serait bannie mais vise à la constitution d'un ensemble politique, à même de faire valoir une vision du monde originale, qui soit susceptible d'être un véritable acteur sur la scène internationale.

L'Union européenne comprend d'ores et déjà des niveaux d'intégration différents : douze Etats membres sur quinze appartiennent à la zone euro, treize sur quinze appartiennent à l'espace Schengen, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participant qu'à certains aspects de la coopération, le Danemark, bien que membre de l'OTAN, dispose d'une clause de non-participation pour les questions de Défense...

L'espace Schengen constitue pour sa part un bon exemple d'avant garde « communautarisée » par la suite.

En matière de Défense, la Convention a proposé que la coopération plus étroite entre Etats membres soit possible dans le cadre même de l'Union européenne. La conférence intergouvernementale semble avoir trouvé un accord sur ce sujet en proposant d'établir une « coopération structurée permanente » qui serait définie dans un protocole annexé au Traité dans les termes suivants : « *les Etats membres qui se déclarent prêts à aller plus vite plus loin pour développer la capacité de l'Union à conduire des actions et opérations de gestion de crise, y compris les plus exigeantes, établissent entre eux une coopération structurée (...)* ».

Votre rapporteur considère que la possibilité d'avancer laissée à quelques Etats membres doit conduire à lever les réserves de ceux qui craignent une dilution du projet européen et que cette faculté sera certainement la réponse à la nécessité pour l'Union de progresser tout en accueillant en son sein de nouveaux membres.

CONCLUSION

Avec l'élargissement à dix nouveaux membres, l'Union européenne rassemble en une même communauté de droit vingt-cinq Etats sous une forme inédite.

Elle referme avec cette adhésion la parenthèse de la guerre froide et de la division de l'Europe pour ouvrir une ère de coopération étroite dans un espace de paix et de liberté.

Cet élargissement n'est pas soudain, il est même l'aboutissement d'un processus long et exigeant pour nos nouveaux partenaires. Comme tout changement d'ampleur, il suscite néanmoins quelques craintes.

Les craintes liées aux conséquences économiques de l'élargissement doivent être relativisées et l'enjeu mérite un effort soutenu en faveur de la convergence économique des nouveaux entrants.

Le fonctionnement de l'Union européenne après l'élargissement et sa capacité à progresser sont l'enjeu de l'actuelle conférence intergouvernementale dont le déroulement paraît difficile et l'issue incertaine.

L'élargissement ne doit pas remettre en cause nos ambitions pour l'Europe et représente au contraire un défi historique qu'il nous faut relever avec lucidité et courage.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 3 décembre 2003.

A la suite de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre les commissaires.

M. Xavier de Villepin s'est inquiété des risques politiques entraînés par l'élargissement de l'Union et s'est notamment interrogé sur les moyens d'éviter l'accession au pouvoir de partis nationalistes. Il a ensuite relevé les difficultés posées par la situation de Chypre et s'est interrogé sur les contraintes et obligations qui pèseront sur l'Union élargie après l'adhésion d'un pays divisé.

Enfin, rappelant les réserves émises récemment par la Commission quant à certains aspects de la reprise de l'acquis communautaire par les pays candidats, il s'est demandé s'il leur était possible de corriger ces retards avant le 1er mai prochain.

M. André Dulait, président, s'est associé aux inquiétudes suscitées par l'adhésion de Chypre qui risquera de conduire l'Union à « importer » un sujet de litige potentiel important avec la Turquie.

M. André Boyer s'est interrogé sur ce qui ressortirait de l'actuelle CIG quant aux futures institutions de l'Union : quel effectif pour la Commission, quelle règle de majorité au conseil ? Autant de questions aujourd'hui non réglées. Il a ensuite abordé la question de Chypre dont la partie Nord était occupée illégalement par la Turquie, la « République turque de Chypre Nord » refusant politiquement de quitter « l'ensemble » turc. Pour la Turquie, cette question pourrait constituer une « monnaie d'échange » dans sa démarche de candidat à l'adhésion.

M. Robert Denis Del Picchia a insisté sur l'importance de la prise en compte du poids démographique des pays dans le processus de prise de décision de l'Union, estimant par ailleurs que le principe d'un commissaire au moins par Etat membre pourrait finalement aboutir. Au demeurant, à défaut d'un accord à Rome concluant la CIG, c'est le traité de Nice qui s'appliquerait dans sa totalité. Il n'y a pas, a poursuivi M. Robert Denis Del Picchia, de risque d'une immigration massive à partir des nouveaux pays membres : en effet leurs citoyens bénéficient déjà du droit de circulation et de résidence dans les pas de l'Union. En revanche, le risque est réel d'un transfert d'entreprises des Quinze vers les nouveaux pays. M. Robert Denis Del Picchia a enfin relevé qu'au sein du conseil Ecofin de l'Union élargie, les pays de la zone euro se trouveront en minorité.

M. Didier Boulaud s'est interrogé sur les suites de cet élargissement, notamment vis-à-vis des Balkans, rappelant que la consolidation de la paix était l'enjeu principal de la construction européenne, et en faisait toute la cohérence.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a indiqué qu'elle s'était interrogée sur la nature de son vote sur le traité d'Athènes. « Affectivement », elle le votera, compte tenu de l'enjeu de paix qu'il représente et du profond désir des peuples concernés de rejoindre l'Union. Elle a cependant déploré que ce traité, si prolix en normes précises sur certains sujets, ne prévoyait rien dans le domaine social, des services publics ou du droit du travail.

M. Serge Vinçon rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

- les critères politiques figurent d'ores et déjà dans le traité et l'acceptation de ces critères est étroitement liée à l'adhésion. La culture démocratique est certainement plus récente chez les nouveaux adhérents, ce qui peut expliquer certains problèmes ;

- sur la question de Chypre, le traité concerne potentiellement l'ensemble de l'île, mais ne s'appliquera, dans un premier temps, que dans sa partie Sud. La commission espère avoir réglé cette question avant le 1er mai 2004, et la question chypriote constitue certainement une « monnaie d'échange » pour l'adhésion turque ;

M. Xavier de Villepin a souligné qu'un certain pessimisme était de mise sur la question chypriote, en l'absence de volonté explicite d'aboutir de la part du gouvernement turc.

Sur la composition de la commission, M. Serge Vinçon, rapporteur, a précisé qu'aucune remise en cause du principe d'un commissaire par Etat, adopté à Nice, ne paraissait possible avant 2009, date de la fin du mandat de la prochaine commission. Il a indiqué que le principe du plafonnement du nombre de commissaires avait cependant été arrêté par le traité de Nice, dans une union à 27 membres.

- La libre circulation des travailleurs sera effective dès le 1er mai 2004 au Royaume-Uni, ce qui conduit à relativiser les craintes quant à son impact sur l'emploi dans la partie occidentale de l'Union européenne. La création d'un impôt européen sur les sociétés figurait au nombre des hypothèses de travail actuellement examinées et permettrait d'éviter des délocalisations en nombre trop élevé.

- Les Etats des Balkans sont considérés comme des candidats potentiels, sans qu'aucune date n'ait été fixée, à l'exception de la Croatie sur laquelle la commission rendra un rapport en 2004 qui pourrait proposer au

Conseil l'ouverture de négociations pour une adhésion envisageable en 2009-2010.

M. Claude Estier a alors considéré que le résultat des récentes élections en Croatie n'était pas encourageant par rapport à la perspective de l'adhésion.

Évoquant l'adhésion de la Turquie, M. Serge Vinçon, rapporteur, a rappelé que la candidature turque serait examinée sur le fondement des mêmes critères, c'est-à-dire le respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et la capacité à faire face à la pression du marché intérieur. M. Michel Pelchat a souligné que la Turquie avait accompli ces dernières années de gros progrès dans cette direction.

M. Serge Vinçon, rapporteur, a indiqué que l'initiative « nouveau voisinage » avait pour but d'organiser des relations plus étroites entre l'Union et ses voisins qui ne sont pas concernés par la perspective de l'adhésion.

Répondant à Mme Maryse Bergé-Lavigne, il a indiqué que la sécurité sociale ne figurait pas au nombre des compétences communautaires, mais que la libre circulation des travailleurs, les crédits de cohésion et la pleine participation au marché intérieur devraient favoriser le développement économique et un certain progrès social.

M. Guy Penne s'étant inquiété de ce que l'élargissement pourrait conduire à un nivellement des droits sociaux. M. Serge Vinçon, rapporteur, a cité l'exemple de l'Espagne dont le développement social après l'élargissement est indéniable. Au demeurant, la volonté de rejoindre l'Union européenne témoigne de son caractère attractif et constitue un événement historique que notre pays doit prendre en compte.

Au nom du groupe socialiste, M. Claude Estier a indiqué qu'il se prononcerait en faveur du traité d'adhésion qu'il n'était d'ailleurs pas possible de ne pas voter, les pays adhérents l'ayant déjà tous ratifié. Il y a toutefois un manque de logique à voter un élargissement sans savoir préalablement en quoi consistera l'approfondissement de l'Union européenne. Il a exprimé à cet égard son pessimisme quant aux résultats de la conférence intergouvernementale dont on pouvait craindre qu'elle conduise à un « détricotage » du texte issu de la convention, voire qu'elle ne débouche sur aucun texte. Le risque existe d'un élargissement sans progrès dans l'approfondissement conduisant à la mise en oeuvre du traité de Nice qui poserait de nombreux problèmes. Le vote sera donc davantage dicté par la raison que par l'enthousiasme. Cette unanimité prévisible ne devra pas masquer la complexité des questions à venir.

La commission a alors adopté le projet de loi à l'unanimité.

ANNEXE I

Les chapitres de l'acquis communautaire

1. libre circulation des marchandises
2. libre circulation des personnes
3. libre prestation de services
4. libre circulation des capitaux
5. droit des sociétés
6. politique de la concurrence
7. agriculture
8. pêche
9. politique des transports
10. fiscalité
11. union économique et monétaire
12. statistiques
13. politique sociale et emploi
14. énergie
15. politique industrielle
16. petites et moyennes entreprises
17. science et recherche
18. éducation, formation, jeunesse
19. télécommunications
20. culture et politique audiovisuelle
21. politique régionale
22. environnement
23. protection des consommateurs et santé
24. justice et affaires intérieures
25. union douanière
26. relations extérieures
27. PESC
28. contrôle financier
29. dispositions financières et budgétaires
30. institutions
31. divers

**ANNEXE II – PAYS CANDIDATS
PRINCIPAUX INDICATEURS STATISTIQUES (2001)**

Sources : Eurostat sur la base de sources nationales

	Superficie	Population	Densité	PIB en SPA (Standards de pouvoir d'achat) ^{(1) (2)}			Evolution du PIB	Agriculture	
	en milliers de km ²	en millions d'habitants	habitants/km ²	en milliards €	PIB par habitant en €	PIB par habitant % de la moyenne UE	en %	% de valeur ajoutée brute	% de l'activité
Chypre	9	0,8	82	14,1	18 500	80	4,0	3,9	4,9
Rép.tchèque	79	10,2	130	136,0	13 300	57	3,3	4,2	4,6
Estonie	45	1,4	30	13,4	9 800	42	5,0	5,8	7,1
Hongrie	93	10,2	110	121,3	11 900	51	3,8	4,3 ⁽⁴⁾	6,1
Lettonie	65	2,4	36	18,1	7 700	33	7,7	4,7	15,1
Lituanie	65	3,5	53	30,3	8 700	38	5,9	7,0	16,5
Malte	0,3	0,4	1 250	4,6 ⁽³⁾	11 700 ⁽³⁾	55 ⁽³⁾	-0,8	2,4	2,2
Pologne	313	38,6	124	355,5	9 200	40	1,1	3,4	19,2
Slovaquie	49	5,4	110	59,7	11 100	48	3,3	4,6	6,3
Slovénie	20	2,0	98	31,9	16 000	69	3,0	3,1	9,9

⁽¹⁾ Le mode de calcul du PIB en SPA a été modifié depuis les rapports de l'an dernier. Les données ne sont donc pas comparables.

⁽²⁾ Pour l'élargissement du PIB

⁽³⁾ 1999

⁽⁴⁾ 2000

Sources : Eurostat sur la base de sources nationales

	Taux d'inflation	Taux de chômage	Dépenses publiques générales	Commerce extérieur				Balance courant	Investissement directs étrangers	
	Moyenne annuelle	% de la population active ⁽¹⁾	Balance en % du PIB	Balance commerciale (export/import) (en %)	Exportations vers l'UE en % des exportations totales	Importations à partir de l'UE en % des importat. totales	Balance de l'UE/pays (en millions €)	Balance en % du PIB	Stock en € par habitant ^{(2) (3)}	Entrées nettes en % du PIB ⁽³⁾
Chypre	2,0	4,0	-3,0	13,0	49,0	55,5	1 670	-4,5	-	1,8
Rép.tchèque	4,5	8,0	-5,5	91,6	68,9	61,8	2 376	-4,7	2 284	8,7
Estonie	5,6	12,4	-0,4	77,0	69,4	56,5	19	-6,1	2 084	9,7
Hongrie	9,1	5,7	-4,1	90,5	74,3	57,8	- 481	-2,2	1 790	4,7
Lettonie	2,5	13,1	-1,6	57,1	61,2	52,6	466	-9,7	970	2,3
Lituanie	1,3	16,5	-1,9	72,1	47,8	44,0	773	-4,8	720	3,7
Malte	2,5	6,5	-7,0	71,8	41,3	63,6	1 304	-4,8	-	8,8
Pologne	5,3	18,4	-3,9	71,8	69,2	61,4	8 976	-4,1	952	3,2
Slovaquie	10,8	19,4	-5,6	85,5	59,9	49,8	- 264	-8,8	521	6,3
Slovénie	8,6	5,7	-2,5	91,2	62,2	67,7	1 819	-0,4	1 527	1,9

⁽¹⁾ Chiffres conformes aux définitions de l'enquête sur les forces de travail

⁽²⁾ Les calculs ont été réalisés à partir des données des comptes nationaux concernant la population, qui peuvent différer de celles utilisées dans les statistiques démographiques

⁽³⁾ Données de la balance des paiements

