

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 28 juin 2000.....	I - 1
INTRODUCTION.....	5
I - L'ÉLARGISSEMENT : UNE PERSPECTIVE DONT LES CONSÉQUENCES DOIVENT ÊTRE MAÎTRISÉES.....	7
A - UN PROCESSUS DÉJÀ BIEN ENGAGÉ.....	7
1. Une nouvelle donne.....	7
2. Une volonté politique.....	9
B - UNE NÉCESSITÉ : MAÎTRISER LES CONSÉQUENCES.....	12
1. L'impact du nombre et de la diversité des pays candidats sur le fonctionnement de l'Union européenne.....	12
2. Des problématiques nouvelles qui ne pourront être occultées.....	15
II - LES CONDITIONS D'UNE EUROPE FORTE ET COHÉRENTE.....	19
A - UN PROJET POLITIQUE POUR L'EUROPE.....	19
1. Un héritage à faire fructifier, après l'avoir revisité.....	19
2. Des frontières nécessaires, qui n'excluent pas des partenariats privilégiés.....	20
3. L'impérieuse nécessité de la réforme institutionnelle et de la consolidation de l'Union européenne.....	21
B - L'AMBITION D'UN ESPACE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN.....	35
1. Concilier solidarité et contrainte budgétaire.....	35
2. Préserver les acquis communautaires.....	37
3. Répondre aux nouvelles problématiques.....	44
PROPOSITIONS.....	51
CONCLUSION.....	53
ANNEXE A L'AVIS.....	55
SCRUTIN.....	55
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	57

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 28 juin 2000**

Le Bureau du Conseil économique et social a confié le 25 janvier 2000 à la section des Relations extérieures, la préparation d'un avis sur « *L'élargissement de l'Union européenne : conditions et conséquences* »¹. La section a désigné M. Jacques Picard comme rapporteur.

Pour son information la section a procédé à l'audition de :

- M. Michel Barnier, Commissaire européen en charge de la politique régionale et du suivi de la Conférence intergouvernementale ;
- M. Jean-Louis Bourlanges, député européen ;
- Mme Françoise de la Serre, directeur de recherche à la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Le rapporteur a, par ailleurs, pris de nombreux contacts tant en France qu'à Bruxelles et en Pologne où il s'est rendu en avril 2000.

Toutes les personnes françaises et étrangères qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou leurs entretiens, ont contribué à la préparation de ce rapport voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 149 voix et 33 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

Le présent avis se situe à une étape charnière pour la construction européenne qui va entrer dans une nouvelle phase de son histoire.

En effet, depuis le 12 mars 1997, date à laquelle le Conseil économique et social avait rendu un avis sur « *L'élargissement de l'Union européenne et ses conséquences pour l'économie française* », le contexte dans lequel s'inscrit l'élargissement a considérablement évolué.

Le processus d'intégration européenne a connu une forte accélération avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la mise en place de l'Union économique et monétaire, les perspectives de progrès dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et, s'agissant de la PESC, la possibilité de « stratégies communes ». Il a également confirmé la volonté des Quinze d'œuvrer en faveur de l'emploi et de la politique sociale.

Néanmoins, malgré ces progrès, un certain nombre de lacunes subsistent : la première Conférence intergouvernementale s'est achevée en juin 1997 sans avoir atteint l'objectif que lui avait assigné le traité de Maastricht, à savoir la réforme des institutions de l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement. Par ailleurs la crise du Kosovo a illustré la nécessité d'une action extérieure plus soudée, plus autonome, en résumé plus européenne.

Enfin, le Sommet d'Helsinki en décidant de lancer dès février 2000 les négociations avec six nouveaux pays a représenté un tournant dans le processus d'élargissement dont il a modifié la donne.

Tout en se situant dans le prolongement de l'avis émis en 1997, le Conseil économique et social se doit dès lors de tenir compte de ces évolutions et d'un certain nombre d'échéances : les suites du Sommet d'Helsinki, la deuxième Conférence intergouvernementale et tout particulièrement la présidence française de l'Union européenne.

En effet alors que de nombreux rapports ont été publiés sur les implications de l'élargissement, notre Assemblée a jugé souhaitable d'exprimer ainsi le point de vue de la société civile sur une question qui la concerne directement.

Le Conseil économique et social ne prétend pas apporter de réponses à un sujet complexe et aux multiples facettes mais plutôt poser les questions qu'il juge essentielles et se positionner par rapport aux différents points de vue exprimés sur ce thème. Il vise à dépasser les aspects techniques pour replacer le débat sur le plan politique.

Son objectif est de dégager ainsi quelques orientations qui lui paraissent prioritaires pour la Présidence française mais également dans une optique à plus long terme, sur les perspectives financières de l'Union après 2006 qui n'ont pas encore été explorées ou sur de nouvelles adhésions au delà de 2015/2020.

De par son ampleur et sa spécificité, l'intégration à l'Union européenne de tout ou partie des treize candidats actuels aura de très importantes répercussions sur l'Union et en particulier sur la France. C'est pourquoi, afin de préserver les finalités de la construction européenne, de bâtir une Europe forte et cohérente, ce qui suppose un projet politique et un espace économique et social, il convient d'en créer les conditions et d'en maîtriser les conséquences.

I - L'ÉLARGISSEMENT : UNE PERSPECTIVE DONT LES CONSÉQUENCES DOIVENT ÊTRE MAÎTRISÉES

Dès la disparition du rideau de fer, la question de l'élargissement de l'Europe à la partie orientale du continent s'est trouvée posée tant par les pays d'Europe Centrale et Orientale que par ceux d'Europe de l'Ouest.

Dix ans plus tard, malgré les obstacles, le processus est largement engagé.

A - UN PROCESSUS DÉJÀ BIEN ENGAGÉ

Le processus d'adhésion reflète le contexte de la dernière décennie : conséquence de la chute du mur de Berlin, il est également le résultat d'une volonté politique aussi bien de l'Union européenne que des pays d'Europe Centrale et Orientale.

1. Une nouvelle donne

Initié dès 1990, le processus d'élargissement apportait une réponse politique aux bouleversements post communistes. Au nom de l'histoire, de la morale et de la démocratie, l'Union européenne se devait d'accueillir cette « *Autre Europe* » et de refermer ainsi une parenthèse historique qui avait placé une frontière entre les peuples européens.

Néanmoins, cet élargissement pose des problèmes que l'Union européenne n'a pas connus lors des adhésions antérieures. Celles-ci n'exigeaient pas un bouleversement des politiques communes tandis qu'une réforme des institutions était évitée. L'essentiel de l'ajustement pour intégrer l'Union européenne avait alors reposé sur les Etats candidats. Elles n'obligeaient pas non plus les Etats membres à s'interroger sur les limites géographiques de l'Union qui avaient été fixées par Yalta.

Aujourd'hui la donne est totalement différente, essentiellement du fait de la dimension de l'élargissement à venir - treize pays dont dix en Europe Centrale, Orientale et Balte - et de l'hétérogénéité des candidats aussi bien sur le plan géographique et démographique que du point de vue du développement et des structures économiques et sociales.

Cette nouvelle problématique contraint l'Union européenne à imaginer de nouveaux modes de fonctionnement, à trouver les moyens financiers pour les objectifs qu'elle s'est donnés et surtout à s'interroger non seulement sur les limites de l'Europe mais plus encore sur **la nature du projet européen**.

Il n'en demeure pas moins que, malgré ces défis et ces risques, en dépit des précautions particulières qu'il y a lieu de prendre dans certains domaines tels que l'agriculture, l'environnement ou la politique sociale et indépendamment des raisons politiques et morales, **il est de l'intérêt bien compris à la fois des Etats candidats et de l'Union de réaliser cet élargissement**. L'histoire, l'économie, la perspective de construire une Europe puissante et stable commandent de réunifier le continent en intégrant sa partie orientale.

Cette évolution s'inscrit dans l'histoire européenne et dans le projet d'Aristide Briand, d'une Europe organisée pacifiquement. L'élargissement est également le prolongement, si ce n'est l'aboutissement du rêve des Pères

Fondateurs - Jean Monnet et Robert Schuman - de créer entre pays volontaires un espace de stabilité, de démocratie, de prospérité, une Europe unie qui jouerait nécessairement un rôle dans la détente internationale en atténuant alors l'affrontement bipolaire entre les Etats-Unis et l'URSS. Pour les Pères Fondateurs, l'unité européenne devait se faire en mettant en commun des intérêts essentiels, en créant une communauté réelle entre partenaires. Limité initialement au charbon et à l'acier, le projet portait en lui sa dynamique, il devait s'élargir à d'autres domaines mais s'arrêter aux frontières nées de Yalta.

L'élargissement à l'Est permettra ainsi de mettre fin à la division de l'Europe, instaurée par la guerre froide. Il aura aussi pour effet d'inciter ces pays à un travail sur leur passé et à élaborer une culture politique démocratique. Il permettra aussi de penser l'Europe comme un espace d'une histoire et d'une civilisation communes.

Sur le plan économique d'autre part, il conduira les pays candidats à s'amarrer définitivement au pôle de développement que constitue l'Union européenne.

D'ores et déjà, le soutien de l'Union, sans lequel la situation économique et sociale aurait été plus dégradée, a facilité la stabilisation macroéconomique et la transition vers l'économie de marché. La mise en place de réformes structurelles, l'amélioration de l'environnement institutionnel et juridique, la perspective de l'adhésion et d'une extension du marché européen ont rendu l'investissement dans ces pays plus attractif et l'ont intensifié. L'ouverture du marché européen s'est traduite par une réorientation de leur commerce vers l'Union, qui représente aujourd'hui plus de la moitié de leurs échanges. L'investissement étranger a joué un grand rôle dans cette dynamique en favorisant l'émergence de firmes suffisamment compétitives, l'apparition de nouvelles formes de complémentarité entre l'Union européenne et les PECO et une lente montée en gamme de leurs exportations.

L'élargissement constitue aussi une réponse au **besoin de sécurité** des Etats candidats et une chance historique de consolider la paix et la démocratie. Il devrait d'une part leur permettre de rompre avec les tentations de remettre en cause les frontières et la place des minorités ; il devrait d'autre part éviter aux nationalismes de s'exacerber.

Pour l'Europe Occidentale, les bouleversements consécutifs à la chute du mur de Berlin ont également modifié la nature des risques : la déstabilisation chronique du continent s'est substituée à la menace soviétique, comme l'ont démontré les conflits dans l'ex-Yougoslavie. Il importe donc d'instaurer et de conforter un environnement stable sur le continent.

Pour les Etats membres, l'élargissement est enfin porteur d'un potentiel de développement économique et commercial. La croissance du PIB des PECO pour la période 2000-2005 est en effet estimée entre 4 et 7 % par an. Cette croissance ne peut qu'avoir des effets positifs pour l'Union européenne et favoriser ses exportations vers un marché de plus de 100 millions d'habitants dont le pouvoir d'achat progresse. Il est nécessaire de ne pas perdre de vue que globalement l'Europe des Quinze sort bénéficiaire sur le plan commercial de l'ouverture des marchés de l'Est.

Même si l'avantage global résultant du développement des échanges ne signifie pas que tous les secteurs d'activité ou tous les facteurs de production d'un pays bénéficient de l'ouverture des frontières, dans le cas présent des marchés importants dans des domaines comme les infrastructures, les équipements, la protection de l'environnement, les services seront d'autant plus prometteurs qu'ils seront solvabilisés par les aides financières européennes puis par les aides structurelles dont bénéficieront les futurs Etats membres et, à terme, par l'insertion dans la zone de prospérité économique que représente l'Union européenne.

L'intégration de l'Est européen signifie de plus une Europe forte, à même de défendre ses intérêts économiques et politiques sur la scène internationale.

Confortée en tant que première puissance mondiale en termes de PIB, troisième en termes de population avec plus de 500 millions d'habitants, elle pèsera d'autant plus dans les négociations commerciales multilatérales qu'elle aura intégré certains pays comme la Hongrie, auparavant membre du groupe de Cairns.

Il devrait en être de même en matière de politique étrangère et de défense, domaine dans lequel l'Europe parvient difficilement à affirmer son indépendance par rapport aux Etats-Unis comme l'a montré la guerre au Kosovo, alors qu'elle a des positions spécifiques - au Moyen-Orient par exemple -. Il s'agit en outre d'un domaine où la France en particulier s'est distinguée par un certain nombre d'initiatives notamment en Europe avec le Pacte de stabilité ou la création d'un Eurocorps.

Sans sous-estimer les problèmes, les efforts et les contraintes de toute sorte qu'implique ce nouveau défi, **il appartient au Conseil économique et social de contribuer à l'information, trop souvent réservée et en tout état de cause insuffisante, de l'opinion publique sur ce thème.** Il lui incombe de mettre en lumière l'intérêt de l'intégration, la nouvelle dynamique dont l'élargissement est porteur.

La nécessité de l'intégration de l'Europe Centrale et Orientale a d'ailleurs été prise en compte par les Etats membres dès 1989.

2. Une volonté politique

Les bouleversements qui ont affecté les économies à l'Est du continent (passage à une économie de marché, perte des débouchés soviétique et est-allemand, chute brutale des productions) ont conduit l'Union à mettre en place dès 1989 le **programme PHARE** (Pologne, Hongrie, Aide à la Reconstruction Economique), destiné, grâce à des crédits et des aides non remboursables, à encourager l'investissement et les transferts de savoir-faire, puis à financer les infrastructures.

Outre ces efforts financiers, **des accords d'association, dits « européens »** qui existaient de longue date avec Chypre, Malte et la Turquie, ont été signés dès 1991 avec les trois pays d'Europe Centrale (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie) et progressivement étendus aux autres PECO.

Ils ont représenté l'instrument privilégié pour développer à la fois des relations économiques et un dialogue politique destiné à faciliter l'intégration

ultérieure dans l'Union. Ces accords asymétriques au départ, puisque la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires pour les produits industriels concernait uniquement les importations de l'Union, prévoyaient une zone de libre échange en 2002.

Le Conseil européen de **Copenhague** (juin 1993) a marqué un tournant en écourtant cette période mais surtout **en décidant du principe de l'adhésion** des dix pays d'Europe Centrale et Orientale et en fixant dans cette perspective **trois critères** :

- de nature politique : avoir des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- économique : avoir une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne ;
- critère de la reprise de l'acquis communautaire : être en mesure d'assumer les obligations découlant de l'adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Une nouvelle étape décisive a été franchie avec le **Conseil européen de Luxembourg** (décembre 1997) qui a entériné les analyses de la Commission présentées dans l'Agenda 2000 en décidant du **début des négociations d'adhésion** avec six pays (Estonie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovénie et Chypre) et en renforçant la stratégie de pré-adhésion qui désormais repose sur un nouvel instrument : **les partenariats pour l'adhésion**. Ceux-ci assurent la cohérence du processus en rassemblant dans un cadre unique trois éléments fondamentaux : les domaines prioritaires pour intégrer l'acquis communautaire, la programmation de l'assistance financière de l'Union et les conditions de cette aide, fondée sur le respect des obligations découlant des accords européens d'association et des progrès dans la réalisation des critères de Copenhague.

Lancées en mars 1998 avec les « *six de Luxembourg* », les négociations d'adhésion portaient au début de l'an 2000 sur plus de la moitié de l'acquis soit 23 chapitres sur 31. Tous ces chapitres ne sont pas clos pour autant, certains d'entre eux, plus complexes (libre circulation des marchandises, droit des sociétés, politique de la concurrence, Union douanière, relations extérieures), ont fait l'objet de demandes de périodes transitoires ou de dérogations.

Parallèlement, s'est mis en place le « *criblage* » ou « *screening* » qui permet d'évaluer la situation de chaque candidat par rapport à la législation communautaire et aux dispositions des deuxième et troisième piliers.

En élargissant les négociations d'adhésion à six nouveaux pays (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie) et en accordant formellement le statut de candidat à la Turquie, le **Sommet d'Helsinki** (décembre 1999) vient de marquer une étape cruciale et une volonté d'ouverture et d'aboutissement du processus.

Plusieurs phénomènes expliquent cette évolution, notamment le conflit du Kosovo qui a fait prendre conscience d'une part de la nécessité d'amarrer

l'Europe Centrale et Orientale à l'Ouest du continent et ainsi de le stabiliser, et d'autre part de la difficulté de marginaliser la Roumanie et la Bulgarie qui s'étaient rangées, avec le coût économique que cela a impliqué, du côté de l'Union européenne face à la Serbie.

Par ailleurs, la lenteur et la complexité des négociations, les contraintes qui en découlent, se traduisent par un certain désenchantement ainsi qu'en attestent les sondages auprès de la population tchèque ou polonaise favorable à 90 % à l'adhésion au début des années quatre-vingt-dix et à 58 % aujourd'hui alors que les opposants sont passés de 10 à 26 % de la population, et comme en témoignent les mouvements extrémistes en Lettonie. De même la faible mobilisation des citoyens des Etats membres sur ce thème risque de se traduire par des réactions négatives sur des sujets sensibles comme la libre circulation des personnes, la sécurité ou la concurrence.

Ces différents facteurs ont œuvré en faveur d'une accélération du processus d'élargissement en dépit de positions des Etats membres initialement divergentes mais actuellement plus proches.

Le rôle moteur de l'Allemagne en faveur de l'élargissement à l'Europe Centrale et notamment à la Pologne s'est affaibli au vu des difficultés de la réunification ; elle n'a, par contre, pas fait obstacle à l'adjonction de la Roumanie et de la Bulgarie, soutenues par la France désireuse de développer ses liens historiques tout à la fois à l'Est et au Sud.

Pour le Royaume-Uni, s'il a présenté un intérêt économique avec la perspective d'une simple zone de libre échange, l'élargissement a plus encore un intérêt politique dans la mesure où il permettra de stabiliser le continent. Les pays nordiques quant à eux voient l'élargissement à travers les pays baltes alors que les réserves de l'Europe Latine, notamment en raison des ajustements sur la politique de cohésion, se sont estompées.

Le Sommet d'Helsinki, en abandonnant l'approche par « vagues », adoptée à Luxembourg, a opté pour des négociations désormais individualisées. Elles ne seront ouvertes et closes que lorsque chaque candidat, à titre individuel, aura fait suffisamment de progrès dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire correspondant.

A la veille de la présidence française, l'ensemble des chapitres de l'acquis communautaire auront en principe été ouverts avec les « *six pays de Luxembourg* », en particulier dans des domaines difficiles et particulièrement sensibles comme la libre circulation des personnes, l'agriculture, la justice et les affaires intérieures ; les négociations d'adhésion auront commencé sur divers chapitres avec les « *six d'Helsinki* ». Enfin, la Commission aura entamé avec les douze pays candidats la mise à jour du « *criblage* » de leur législation modifiée en 1998 et 1999, pour intégrer le nouvel acquis communautaire et elle vérifiera ainsi dans quelle mesure les pays candidats ont respecté leurs engagements.

Alors que l'Union européenne a eu jusqu'à présent une position d'attente et que les « *six de Luxembourg* » manifestent une grande impatience, il incombera donc à la présidence française d'assurer le suivi de la négociation sur les chapitres techniquement les plus complexes et politiquement les plus délicats. Il lui appartiendra notamment d'identifier les principaux problèmes, en particulier

la réalité de la reprise de l'acquis communautaire, le choix des principaux paramètres de la phase de négociation (le type de transition par exemple) ou les différents scénarios d'adhésion (différenciation entre pays ou adhésion par « trains »).

L'élargissement de l'Union européenne sera ainsi, avec la CIG qui lui est directement liée, une des principales priorités de la présidence française.

Compte tenu des enjeux politiques, économiques et humains de l'élargissement, l'Union européenne et la France en particulier ont donc un défi considérable à relever. Afin de répondre aux attentes tout en préservant et consolidant le projet européen, il convient d'en prendre la mesure et de s'y préparer.

B - UNE NÉCESSITÉ : MAÎTRISER LES CONSÉQUENCES

Les problèmes soulevés par l'élargissement à l'Est sont d'une autre nature que ceux posés lors des précédentes adhésions. Ils sont liés à sa dimension et à de nouvelles problématiques.

1. L'impact du nombre et de la diversité des pays candidats sur le fonctionnement de l'Union européenne

La dimension de l'élargissement exige à brève échéance des adaptations dans deux domaines : les institutions et les politiques communes.

1.1. La réforme institutionnelle constitue un préalable nécessaire

Dans un avenir encore indéterminé mais relativement proche, le nombre des membres de l'Union européenne est appelé à doubler, l'enjeu de ce processus étant d'accueillir, dans un cadre institutionnel approprié, des pays hétérogènes par leur taille, leur histoire, leur degré de préparation, peu peuplés pour la plupart. Or, lorsque l'on sait qu'avec le passage de douze à quinze membres, le triangle institutionnel - Commission, Conseil et Parlement - a déjà rencontré des problèmes de fonctionnement, l'afflux de nouveaux adhérents ne pourrait qu'aggraver ces difficultés et compromettre pour longtemps la cohérence de la politique européenne s'il n'était procédé, **en préalable nécessaire à tout élargissement, à une réforme institutionnelle qui préserve les capacités décisionnelles de l'Union et les chances d'un approfondissement de la construction européenne dans un cadre élargi, tout en tenant compte de l'influence des grands Etats.**

Pour le Conseil économique et social, la Conférence intergouvernementale, réunie depuis le 14 février dernier devra impérativement, à la demande du Conseil d'Helsinki, traiter d'ici la fin de l'année 2000 d'un certain nombre de points fondamentaux ressortissant à cette réforme. L'objectif de l'élargissement représente, en effet, un enjeu tel pour l'Union comme pour les pays candidats que sa réalisation ne saurait être indéfiniment différée pour cause de retard dans l'adaptation des institutions.

1.2. L'avenir des politiques communes

A la diversité géographique et démographique des pays candidats s'ajoute la diversité des structures économiques et sociales et de niveau de développement. Les dix pays d'Europe centrale et orientale se caractérisent notamment par un niveau de richesse beaucoup plus faible que la moyenne communautaire : en 1997, le PIB par habitant exprimé en pouvoir d'achat allait de 23 % de la moyenne communautaire en Bulgarie à 68 % en Slovaquie.

On observe des disparités entre les pays candidats mais également à l'intérieur même de ces pays, notamment entre capitales et régions. 77 des 89 régions des PECO recensées par l'Office statistique des communautés ne dépassent pas 50 % de la moyenne communautaire en termes de standards de pouvoir d'achat. Ainsi la Hongrie présente une hétérogénéité du PIB régional par tête plus grande que les autres Etats alors qu'à l'inverse la Slovaquie offre une répartition relativement équilibrée.

D'autres indicateurs, significatifs du niveau de développement -état et volume des infrastructures, état sanitaire des populations, etc...- confirment que tous les candidats sont encore aujourd'hui, et malgré les progrès réalisés, en dessous du niveau des Etats membres les moins développés.

De même, la part de l'agriculture dans le PIB comme dans la population active est bien supérieure à la moyenne communautaire : 7 % du PIB dans les dix PECO contre 1,5 % dans l'Union, 22,5 % de l'emploi total contre 5 % dans l'Union. Ce phénomène est particulièrement marqué en Pologne et en Roumanie qui représentent 56 % de la surface agricole des 10 Etats candidats. De plus, à la différence de la Hongrie, de la République tchèque ou de la Slovaquie, les exploitations agricoles y sont morcelées.

Ce contexte pose le problème de l'évolution des politiques communes et du financement de l'Union.

Il est certain que le processus de rapprochement des économies de l'Est et de l'Ouest est largement soutenu par les accords européens et la stratégie de pré-adhésion. De plus le Conseil de Berlin (mars 1999) a arrêté le cadre financier de développement des politiques communautaires et de l'élargissement de l'Union pour la période 2000-2006. Tout en maintenant les dépenses en dessous du plafond de 1,27 % du PNB communautaire, la PAC a été largement préservée, l'action de l'Union en faveur des régions défavorisées a été simplifiée et concentrée sur les régions en retard de développement, les aides pré-adhésion ont été fixées.

Cependant, Berlin représente un modeste rééquilibrage et n'aborde pas au fond le problème des apports financiers considérables par rapport à leur richesse nationale dont pourraient bénéficier les PECO une fois dans l'Union européenne, si les règles en vigueur actuellement leur étaient appliquées. En effet l'intégration simultanée en 2006 des dix candidats se traduirait par une explosion budgétaire. Le bénéfice de la PAC actuelle conduirait à un surcoût de 10 milliards d'euros par rapport au schéma décidé à Berlin, de 5 milliards d'euros si l'intégration se limitait à 5 pays.

En ce qui concerne **les fonds structurels**, sur la base des critères d'éligibilité actuellement en vigueur (un PIB par habitant inférieur à 75 % de la

moyenne communautaire), 42 % de la population européenne serait éligible à l'objectif 1 (aides aux régions en retard de développement) contre un quart aujourd'hui.

De même reste posée la question de l'avenir du Fonds de cohésion, destiné « à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux trans-européens en matière d'infrastructures des transports », dans la mesure où, selon les critères actuels - un PNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire - les nouveaux Etats membres en seraient tous bénéficiaires.

Alors que le caractère unitaire de l'acquis communautaire est un des principes clés de l'intégration européenne, l'hétérogénéité accrue de l'Union du fait des élargissements futurs pourrait également affecter d'autres politiques communes, en particulier la politique de la concurrence ou la politique économique et monétaire.

Concernant **l'Union économique et monétaire**, il convient de rappeler que tous les Etats membres en sont parties : ils interviennent dans les procédures de coordination des politiques économiques, ils sont tenus de respecter les règles de discipline budgétaire, à l'exception de celles qui concernent les sanctions, ils sont également tenus d'achever de libérer les mouvements de capitaux. Les banques centrales doivent être indépendantes et respecter l'objectif de stabilité des prix. Ils ne sont pas toutefois dans l'obligation de transférer leur souveraineté monétaire dès leur adhésion à l'Union.

Il est clair qu'au cours du processus de rattrapage engagé dans les pays en transition, la stabilité de change et la perte de l'instrument que constitue le taux de change peuvent représenter des contraintes trop lourdes pour certains nouveaux Etats membres.

L'incapacité des futurs pays adhérents à satisfaire aux mêmes conditions que les membres participants pourrait entraîner des effets de contagion propres à ébranler la stabilité de la zone euro et le bon fonctionnement du marché unique. Dans la mesure toutefois où, du point de vue économique, le poids des pays candidats à l'adhésion est faible par rapport à celui de l'Union actuelle - 6 % du PIB de l'Union - ces effets devraient rester limités.

La politique de la concurrence ne devrait pas être fortement affectée par l'élargissement, compte tenu du fait que le rapprochement des législations de la plupart des pays candidats progresse et que des autorités ont été instituées pour assurer leur application.

Néanmoins les progrès sont inégaux dans le domaine des aides d'Etat et des ajustements restent souvent nécessaires si l'on veut éviter des distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur.

Il est donc essentiel que dans ce domaine comme dans celui du marché intérieur en général (libre circulation des marchandises, protection de la santé, des consommateurs, fiscalité indirecte, application des réglementations en matière de sécurité, etc.), l'acquis communautaire soit réellement mis en œuvre.

2. Des problématiques nouvelles qui ne pourront être occultées

2.1. La question des minorités, des migrations, de la sécurité

Aux termes des critères de Copenhague « *l'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* ».

Si les pays candidats remplissent désormais les critères politiques de Copenhague, deux domaines distincts posent encore problème : la corruption et **la situation des minorités**.

La plupart des pays candidats se caractérisent en effet par une identité nationale fondée historiquement sur des critères ethniques plutôt que civiques. Or nombre d'entre eux ont des populations minoritaires. Celles-ci représentent 44 % de la population en Lettonie (où vivent 34 % de Russes), 38 % en Estonie (30 % de Russes), 20 % en Lituanie (9 % de Russes, 7 % de Polonais), 18 % en Slovaquie (11 % de Hongrois, 5 % de Tsiganes), 14 % en Bulgarie (9 % de Turcs, 5 % de Tsiganes) et 13 % en Roumanie (8 % de Hongrois, 4 % de Tsiganes). Les seuls Tsiganes sont au nombre de 7 à 8 millions.

La question des minorités nationales en Europe Centrale et Orientale est une question ancienne. Elle a été, malgré les Traités qui les protégeaient, source de grandes difficultés dans les années qui ont suivi la Première Guerre Mondiale.

Même dans les pays qui ont adopté la Convention cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, les minorités, notamment les Tsiganes, continuent à connaître un certain nombre de problèmes dans l'exercice de leurs droits tels que la discrimination à l'emploi ou l'absence de protection de la part de la police ou de la justice, qui en font largement une population d'exclus.

Or s'ils ne sont pas résolus, les problèmes des minorités pourraient nuire à la stabilité démocratique ou entraîner des litiges entre pays voisins. Il est donc indispensable que l'Union continue d'être particulièrement vigilante sur cette question numériquement et humainement importante pour la presque totalité des pays d'Europe centrale ou orientale et les aide à résoudre les problèmes d'intégration posés par ces minorités.

La sécurité et les migrations constituent un autre thème sensible en raison notamment de la criminalité organisée qui s'est développée dans les pays voisins que sont l'Ukraine et la Russie. L'Union va devoir faire face à l'impossibilité d'établir une « *frontière dure* » avec l'extérieur pour des raisons humanitaires, tout en garantissant la sûreté de cette frontière pour des raisons économiques (libre circulation des personnes et des marchandises). Il conviendrait donc que la charge, notamment financière, du contrôle aux frontières qui pèserait lourdement sur les pays situés en bordure soit partagée et non seulement laissée aux seuls pays riverains.

En ce qui concerne les migrations à l'intérieur de la future Union, il est probable que les mouvements resteront stables et limités à des mouvements transfrontaliers, sachant que 85 % des flux actuels correspondent à des

déplacements temporaires et répétés. Ils concernent donc essentiellement l'Allemagne et l'Autriche.

En fait, les migrations posent plus de problèmes aux pays d'Europe centrale et orientale qu'aux pays d'accueil du fait qu'elles touchent principalement des travailleurs jeunes et qualifiés, ce qui affaiblit leur potentiel économique, d'autre part, elles sont de courte durée laissant aux pays de départ la charge des dépenses de maladie, retraite et éducation.

Le précédent de l'Espagne et du Portugal qui avait suscité des craintes identiques démontre que l'adhésion ne se traduit pas nécessairement par des mouvements massifs de population.

Il n'en demeure pas moins que les Etats membres devraient approfondir la réflexion sur ce sujet.

2.2. Le problème de l'environnement et de la sûreté nucléaire : la mise à niveau exigera des investissements massifs

L'obligation d'intégrer le facteur « *environnement* » dans toutes les politiques d'actions de l'Union est inscrite dans le traité d'Amsterdam mais le processus d'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles a été initié au Conseil européen de Cardiff en juin 1998.

Au plan environnemental, l'élargissement de l'Union est un défi qui n'est pas comparable à celui des adhésions précédentes. Il existe en effet un niveau de protection environnemental très inférieur dans les PECO à ce qu'il est dans l'Union.

Dans le cadre de l'Agenda 2000, la Commission a élaboré une stratégie spécifique aux termes de laquelle les pays candidats doivent définir et mettre en œuvre des stratégies nationales, garantissant à long terme un alignement graduel, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pollution de l'eau et de l'air ainsi que la gestion des déchets. Ces problèmes se retrouvent dans tous les pays qui ont, par ailleurs, des problèmes spécifiques. Il en est ainsi des pollutions industrielles et de la gestion des risques, en raison d'installations industrielles et de production d'énergie fortement polluantes. Même s'il a été procédé à des fermetures d'installations polluantes, un certain nombre subsistent comme l'a démontré l'exemple récent de la pollution du Danube.

La mise à niveau se décline sur plusieurs plans : législatif car elle implique une analyse préalable exhaustive des législations des pays candidats, institutionnel en raison de la nécessité de renforcer et coordonner les structures en charge de la gestion des politiques environnementales dont le respect effectif doit être assuré, financier du fait du coût des investissements nécessaires, estimé au niveau régional à 100-120 milliards d'euros.

A cet égard, la Commission apporte son aide grâce au programme PHARE, au travers des interventions de l'instrument structurel de pré-adhésion ISPA qui concerne l'environnement et les transports et en favorisant la participation des pays candidats dans les instruments financiers communautaires en faveur de l'environnement (LIFE), ou de l'utilisation rationnelle de l'énergie (ALTENER, SAVE). La BEI, la BERD et la Banque Mondiale participent également au financement.

La problématique est analogue en matière de **sûreté nucléaire**. A l'exception de la Roumanie et de la Slovénie, les centrales nucléaires des pays candidats sont de conception soviétique et ne satisfont pas en conséquence aux standards occidentaux. Elles devront impérativement être réhabilitées ou fermées. Dans cette dernière hypothèse, des moyens alternatifs de production devront être définis et financés. La modernisation a été choisie pour la Hongrie et la République tchèque, la fermeture pour la Lituanie, la Bulgarie et la Slovaquie.

Toutefois, en raison de la part importante de l'énergie nucléaire, - 30 % de la production électrique est assurée par les centrales nucléaires, 40 % en Bulgarie - les engagements pris n'ont pas été intégralement respectés jusqu'à présent. Aussi le Conseil européen d'Helsinki a rappelé qu'« *il importe d'assurer un niveau élevé de sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale* ».

Ces mises aux normes ou fermetures s'imposeraient même si ces Etats n'étaient pas candidats à l'adhésion et devraient être financées par la communauté internationale.

Néanmoins, comme en matière environnementale, se pose le problème du partage des compétences entre l'Union et les Etats membres. L'acquis communautaire dans ce domaine reprend les engagements des grands accords internationaux (EURATOM, Agence internationale de l'énergie atomique). De plus les avis des Etats membres divergent sur les exigences requises

Compte tenu de ces différents éléments, il est probable que la conformité totale de l'acquis communautaire ne sera atteinte qu'à long terme.

2.3. Des transitions économiques et sociales inachevées

Depuis 1989, les pays candidats ont eu à mener simultanément leur transition et leur préparation à l'adhésion. Aux transformations qu'exigeait le passage d'une économie planifiée à une économie de marché se sont ajoutées les obligations découlant de leur candidature à l'Union européenne telles qu'elles ont été fixées par les critères de Copenhague.

Ce sont donc des efforts colossaux que doivent entreprendre ces pays, au sortir de cinquante ans d'économie étatique. De surcroît, quarante ans de construction européenne sont difficiles à rattraper mais la perspective de l'adhésion donne tout son sens à ces efforts.

Au terme de dix ans, la transition est globalement bien engagée dans quelques pays après une douloureuse thérapie de choc, mais pour autant elle n'est nulle part achevée. Elle se caractérise en outre par une diversité de situations. A l'héritage de la période communiste - propriété collective, centralisation, appareil productif vétuste et segmenté, monopole d'Etat du commerce extérieur, pénurie, syndicats uniques, absence de négociation sociale - a succédé la libération des prix, la privatisation, la dérégulation, l'ouverture extérieure, les restrictions de crédit, la suppression des subventions étatiques aux entreprises et aux biens de consommation de base. Cette stratégie mise en oeuvre au début des années quatre-vingt-dix, s'est appliquée à des degrés différents, depuis la thérapie de choc en Pologne jusqu'au gradualisme en Hongrie.

Les PECO ont connu une première période caractérisée par une forte inflation et une diminution du PIB qui a atteint entre 15 % et 25 %. La reprise s'est opérée entre 1992 (Pologne) et 1994, tirée par les investissements et les exportations vers l'Union européenne. En même temps, l'inflation a fléchi significativement, les déficits des finances publiques et commerciaux ont eu tendance à se résorber.

La restructuration du système productif s'est traduite par une réduction de la part de l'agriculture et plus encore de l'industrie et une progression significative des services privés.

Des problèmes subsistent toutefois dus notamment au caractère peu performant du système bancaire lourdement grevé par des créances douteuses et au caractère embryonnaire des marchés financiers, ce qui ne permet pas de financer les investissements domestiques.

En août 1998, la crise financière russe a provoqué un choc important, non pas tant sur le système financier, ni sur les monnaies que sur l'économie réelle qui a subi un quasi arrêt des exportations vers la Russie, l'Ukraine et la Biélorussie, ce qui a entravé la croissance des PECO et freiné certaines réformes structurelles.

La participation limitée du secteur bancaire au financement de l'activité, l'insuffisance des investissements étrangers (sauf en Hongrie et en Pologne) ont ralenti le processus de privatisation. La part du secteur privé dépassait 50 % du PIB à la mi 1997 avec une pointe de 75 % en Hongrie. La propriété d'Etat demeure néanmoins largement représentée. Ainsi la Pologne, malgré la mise en place de nombreuses réformes, n'a complètement privatisé que 20 % des entreprises publiques et, pour 50 % d'entre elles, le processus de privatisation n'a même pas été entamé. En effet, l'épargne nationale est largement insuffisante quand on considère le montant global des actifs à privatiser et les épargnants sont peu enclins à placer leur argent en actions (en Pologne, seuls 14 % d'entre eux se déclarent prêts à le faire). La méthode de privatisation « *classique* » est donc un échec relatif et pousse les pays de l'Est à inventer de nouvelles formes de privatisation, qui posent, elles aussi, de nombreuses difficultés.

Des progrès importants restent encore à faire pour dépasser les problèmes structurels et humains hérités du socialisme d'Etat : absence de discipline fiscale rigoureuse, faiblesse du système financier et bancaire, paternalisme et dirigisme de l'Etat, corruption, manque d'esprit d'initiative, formation professionnelle inadaptée, faiblesse de la société civile organisée.

Par ailleurs, la stabilisation et les restructurations ont été coûteuses sur le plan humain et social. La maîtrise de l'inflation et des dépenses publiques s'est traduite par des coupes budgétaires dans les dépenses sociales, la désorganisation des systèmes de santé et la disparition des structures de la petite enfance. On a observé un déclin de la natalité et parfois de l'espérance de vie, une réduction des transferts sociaux, une fragilisation de certaines catégories sociales (fonctionnaires, retraités, mineurs), une progression du chômage qui est passé d'un niveau proche de zéro à 10-15 % selon les pays, affectant notamment les femmes.

Malgré les dispositions déjà prises (par exemple mise en place d'assurances sociales et d'assurances retraites sur la base de « *modèles à trois piliers* » complétant le régime d'assurance d'Etat par un système de prévoyance d'entreprise ou privé), la protection sociale déficiente fait apparaître de nouvelles inégalités. Le dialogue social reste insuffisant. Dans la plupart des pays, il est confiné dans des formes de tripartisme qui ne facilitent pas une séparation claire entre les attributions des partenaires sociaux et du gouvernement. Enfin, des progrès considérables restent à faire tant au niveau de la reprise de l'acquis social que de la mise en place des structures juridictionnelles ou administratives efficaces pour l'application et la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

Ces progrès sont indispensables pour assurer la cohésion sociale d'une Union européenne élargie mais aussi pour éviter d'y introduire les distorsions de concurrence.

II - LES CONDITIONS D'UNE EUROPE FORTE ET COHÉRENTE

A - UN PROJET POLITIQUE POUR L'EUROPE

L'Union européenne est aujourd'hui à la croisée des chemins. Alors qu'elle envisage de doubler, à moyen terme, le nombre de ses membres et de s'étendre jusqu'aux frontières de la Russie, cet élargissement va-t-il faire de l'Europe occidentale la zone de libre-échange chère aux eurosceptiques, un grand marché profitable à ses membres mais un « *objet politique non identifié* », incapable d'imprimer sa marque dans les affaires du monde, ou bien, comme le souhaite le Conseil économique et social, l'Europe parviendra-t-elle à fonder la cohérence interne de ses entreprises aussi bien que son indépendance sur une communauté de valeurs empruntées au meilleur de son passé et gage de son avenir ?

1. Un héritage à faire fructifier, après l'avoir revisité

Les vraies frontières des civilisations sont invisibles car elles transcendent les frontières nationales et correspondent à un sentiment d'appartenance à une même civilisation. Il en va ainsi pour celle de l'Europe qui ne s'est jamais confondue avec une race, une religion ou une puissance dominante mais qui, malgré la diversité des peuples et des langues, comporte des mythes fondateurs, des images motrices, une imprégnation culturelle qui lui sont propres et qui, malgré les déchirements de l'histoire, ont forgé au cours des siècles une volonté de vivre ensemble, une « *affectio societatis* » tissée par d'innombrables relations politiques, culturelles et commerciales entre les nations. La prégnance du droit romain, un socle judéo-chrétien, l'influence des apports de l'Orient, l'Europe de la Renaissance, l'Europe baroque, l'Europe des Lumières n'ont-elles pas laissé des traces dans les arts, les lettres et les mentalités, quand ce n'est pas dans les paysages ?

Cette civilisation a connu de grandes réussites, mais elle n'a pas empêché des guerres meurtrières et l'émergence de totalitarismes. Aussi conviendrait-il que, pour se forger un destin commun, les peuples européens dressent le bilan de ce qui, dans leur héritage, mérite de traverser les siècles, et des idéologies dont la moindre résurgence doit être éradiquée. Mais, pour être efficace et apaisant, ce

devoir de mémoire doit s'exercer en commun et non de manière exclusivement nationale.

Dans cet esprit, l'Union européenne ne devrait pas hésiter à appliquer les sanctions prévues par le Traité d'Amsterdam (suspension du droit de vote), si un Etat membre actuel ou futur adoptait ou mettait en œuvre des politiques à finalité raciste, xénophobe, antisémite ou constituant des violations caractérisées des droits fondamentaux de la personne tels que définis par la Convention européenne des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Cependant, ce creuset de réflexions communes ne sortira pas du cadre institutionnel sans un brassage culturel beaucoup plus marqué entre des nations qui, aujourd'hui encore, ne se connaissent trop souvent qu'à travers des clichés. A cet égard, le Conseil économique et social souhaiterait que les instances européennes favorisent le développement d'une véritable **politique culturelle** impliquant entre les pays membres, mais non sans extension aux pays candidats, des échanges permanents d'informations sur ce qui les distingue ou les réunit, une entraide à la production cinématographique, la diffusion de programmes médiatiques européens, une politique du livre et de la traduction.

D'autre part, en matière éducative, le Conseil économique et social entend mettre l'accent sur la nécessité de donner une impulsion renouvelée aux programmes communautaires relatifs aux échanges d'enseignants, d'étudiants et d'élèves ainsi qu'aux dispositifs de reconnaissance et d'équivalence entre les diplômes et les titres. Seule, en effet, la formation progressive d'une culture et d'une sensibilité commune permettra la mise en application harmonieuse et quotidienne des grands principes qui figurent dans la lettre des traités.

Notre Assemblée souhaiterait aussi qu'une réflexion soit amorcée sur la possibilité d'enseigner l'Europe, afin de donner aux enfants et aux jeunes une identité européenne, notamment dans des programmes d'histoire communs.

2. Des frontières nécessaires, qui n'excluent pas des partenariats privilégiés

Depuis que le Conseil européen d'Helsinki a considéré qu'il convenait de prendre acte de la candidature de la Turquie, les interrogations sur les frontières que l'Union européenne pourrait ou devrait avoir, ont pris un tour plus aigu, un certain nombre d'observateurs considérant que l'Union ne devrait pas fermer l'avenir en traçant ses frontières d'un trait trop appuyé. Après tout, la contiguïté géographique et les progrès de certains pays dans la voie de la démocratie, ne devraient-ils pas un jour conduire l'Union à inclure d'autres Etats que les pays aujourd'hui candidats dès lors que ces Etats afficheraient leur adhésion à des valeurs communes ?

Il est évident, cependant qu'une telle manière de voir reviendrait à faire du flou et de l'indéfini un principe de construction de l'Europe et à assurer à celle-ci un manque total de viabilité future. L'extension illimitée d'une Europe plus nominale que concrète et en perpétuel devenir ne permettrait pas à celle-ci de maîtriser ses déséquilibres internes ni de jouer son rôle dans un monde multipolaire en faisant entendre une seule voix dans les grandes organisations internationales.

S'agissant de la Fédération de Russie, ce pays a un territoire qui s'étend à la fois en Europe et en Asie. Son immensité territoriale, de même que son poids démographique déséquilibreraient en cas d'adhésion l'Union européenne et perturberait ses équilibres internes. Pour cette raison, elle ne saurait être envisagée, même à terme, ce qui rend indispensable le maintien des structures du Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne la Turquie, il convient de rappeler que l'acceptation du principe de sa candidature a été assortie d'un cadre contraignant qui permettra à l'Union de contrôler les progrès faits par ce pays en matière d'Etat de droit, de démocratie et de respect effectif des droits de l'homme.

Pour le reste, il est évidemment tout à fait souhaitable que l'Union européenne entretienne et développe des relations aussi étroites que possible avec ses voisins, ce qui est parfaitement réalisable dans le cadre de partenariats privilégiés tels qu'il en existe déjà avec les pays méditerranéens ou avec la Russie et les Etats indépendants issus de l'ex-Union soviétique.

3. L'impérieuse nécessité de la réforme institutionnelle et de la consolidation de l'Union européenne

Pour le Conseil économique et social, il importe non seulement d'achever la démarche d'Amsterdam aussi bien au niveau des institutions que des politiques communes, mais également d'engager une nouvelle étape dans la consolidation de l'Union.

3.1. Achever la démarche engagée à Amsterdam

La Conférence intergouvernementale qui avait précédé le traité d'Amsterdam (2 octobre 1997) avait identifié un certain nombre de problèmes institutionnels mais en avait remis la solution à plus tard, faute d'accord entre les Quinze. Du fait de l'accélération du processus d'élargissement intervenue à la suite des décisions prises d'abord à Luxembourg en décembre 1997 puis à Helsinki en décembre 1999 (« *l'élargissement dans l'élargissement* ») le règlement de ces problèmes revêt maintenant un caractère d'urgence et c'est dans ce contexte que la Conférence intergouvernementale - que la France présidera à partir de juillet 2000 - a été chargée de traiter le « *reliquat d'Amsterdam* », à savoir « *la taille et la composition de la Commission européenne, la pondération des voix au sein du Conseil, l'extension du vote à la majorité qualifiée ainsi que d'autres modifications qu'il faudra apporter aux traités à propos des institutions européennes, en liaison avec les questions précitées et dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam* ».

Si, le souci d'efficacité aussi bien que le réalisme devraient conduire à ne pas multiplier les thèmes traités par la Conférence, de manière à aboutir à un accord sur le « *reliquat d'Amsterdam* » au terme de la présidence française, il ne faut pas écarter la possibilité d'aller plus loin, bien au contraire. **Rappelons, en effet, que la France est, avec la Belgique et l'Italie, le pays qui a le plus fermement insisté pour qu'une réforme institutionnelle intervienne préalablement à l'élargissement.**

a) Renforcer la légitimité et l'efficacité du processus de décision de l'Union

Cette réforme doit répondre notamment au risque évident de blocage que ne manquerait pas de provoquer l'entrée envisagée dans l'Union d'un grand nombre de petits Etats, si cette entrée n'était pas précédée d'une modification des règles de représentativité et de fonctionnement jusqu'ici en vigueur dans les institutions européennes et qui sont favorables aux petits Etats. Le système de pondération actuel peut, en effet, conduire dans l'Europe des Quinze à ce qu'une décision puisse être prise à la majorité qualifiée par un groupe d'Etats représentant 58 % de la population totale de l'Union, et à ce qu'une décision prise à la majorité qualifiée puisse être bloquée par un groupe d'Etats représentant 12 % de cette population. Or, ces pourcentages seraient ramenés respectivement à 50 % et 10 % dans une Europe à vingt-sept.

Dans ces conditions, la réforme doit affecter la Commission mais également le Conseil.

- **Une Commission collégiale et efficace**

« Gardienne des traités » et chargée de défendre en toute indépendance l'intérêt européen, la Commission n'est pas et n'a pas à devenir, à l'instar du Conseil, un organe de représentants des Etats. Recommandée par la France, sous réserve que les grands Etats soient représentés en permanence, la limitation du nombre de commissaires à un effectif de 15 à 20 membres fixé une fois pour toutes, constituerait sans nul doute, à cet égard, le meilleur gage d'efficacité. Il sera probablement difficile de faire accepter le principe d'un nombre fixe de commissaires inférieur au nombre futur d'Etats membres et tout porte à penser qu'au terme du débat le choix d'une commission composée de membres nommés à raison d'un par Etat membre sera retenu. Si cette option était adoptée, elle aurait deux conséquences sur lesquelles il conviendrait d'être particulièrement vigilant :

- les plus grands Etats membres auront un seul commissaire au lieu de deux aujourd'hui. La contrepartie impérative de cette réduction réside nécessairement dans une re-pondération des voix au sein du Conseil ;
- la gestion de la collégialité deviendra plus difficile avec un nombre de commissaires en forte augmentation. Afin d'éviter toute confusion des rôles et toute dilution de la responsabilité collégiale, il serait dans ce cas souhaitable **que le président de la Commission voie son autorité accrue** sur le choix des commissaires et sur la répartition des portefeuilles ou des missions entre les commissaires.

On pourrait également concevoir que la Commission soit composée d'un directoire (ou d'un bureau) restreint (douze membres au plus) se partageant les différents portefeuilles, assisté de commissaires délégués (ou adjoints), chargés par le Président de missions horizontales (droits de la personne par exemple) ou ponctuelle (missions humanitaires).

Par ailleurs, partant du constat de dysfonctionnements récents de la Commission, le Conseil économique et social estime que ses modes d'organisation et de fonctionnement, dont la lourdeur et la complexité sont

notoires, devraient être modifiés en vue d'une meilleure efficacité et d'une plus grande transparence.

- **Un Conseil légitime et stable**

Le Conseil des ministres joue un rôle central dans le processus de décision de l'Union, mais son fonctionnement laisse à désirer (lenteur des tours de table, surcharge du conseil des affaires générales...) et des propositions de réformes internes qui ne nécessiteraient aucune modification des traités ont été présentées par son Secrétariat général (rapport Trempt-Piris).

Toutefois, la principale décision que devra prendre la Conférence intergouvernementale concerne, pour les raisons évoquées plus haut, **la re-pondération des voix au sein du Conseil**, sachant que la pondération actuelle est fortement corrigée au profit des Etats les moins peuplés, qui vont s'accroître en nombre. Deux options sont sur la table des négociations :

- soit une re-pondération des voix permettant de préserver l'équilibre entre grands et petits Etats, complétée par la fixation d'un nouveau seuil minimal de voix requis pour toute décision à la majorité qualifiée (actuellement 71 % des voix) ;
- soit un système de double majorité selon lequel une décision ne serait acquise à la majorité qualifiée que si elle réunissait la majorité simple des Etats membres représentant elle-même une majorité simple de la population de l'Union.

Pour le Conseil économique et social, la seconde option aurait l'avantage de la simplicité et de la transparence, alors que la première exigerait de nouveaux calculs à chaque nouvelle adhésion.

Cependant, afin de renforcer la légitimité démocratique des décisions votées et de ne pas altérer l'influence des grands Etats dont la France, il serait préférable que la majorité simple des Etats membres représente 60 % de la population de l'Union.

Ces réformes conditionnent l'acceptation par les grands Etats de l'extension du vote à la majorité qualifiée.

Enfin, le Conseil économique et social serait tout à fait favorable à ce que le Conseil dispose du droit d'initiative en matière législative.

- **L'extension nécessaire du vote à la majorité qualifiée**

Bien que dès aujourd'hui la grande majorité des décisions prises par le Conseil le soient à la majorité qualifiée, il subsiste cependant un nombre important de décisions pour lesquelles l'unanimité est requise avec, dans ce cas, un risque de blocage qui ne pourra qu'augmenter avec le nombre et la diversité des participants. Il conviendrait que la CIG pose le principe selon lequel **la majorité qualifiée doit être la règle et l'unanimité l'exception**. Cette décision impliquera néanmoins que l'on détermine clairement la catégorie de décisions pour lesquelles, quel que soit le « *pilier* » auquel elles se rattachent, la règle de l'unanimité devra être maintenue : décisions du Conseil qui doivent être ratifiées par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles, décisions institutionnelles essentielles, décisions dans le domaine de la PESC, de la

fiscalité (sauf les règles relatives à l'harmonisation des assiettes fiscales et à la lutte contre la fraude) et de la sécurité sociale, dérogations aux règles communes des traités.

Enfin, la généralisation progressive du vote à la majorité qualifiée devrait être assortie de la faculté pour un Etat membre invoquant l'existence d'un intérêt national essentiel de recourir à **l'abstention constructive** (sauf pour les décisions relatives au marché intérieur) lui permettant de réserver sa position sans empêcher les autres Etats de progresser.

Certaines décisions qui ne font pas l'objet d'un avis unanime ou largement majoritaire pourraient faire l'objet d'une phase d'expérimentation durant un délai de trois ans dans les pays qui le souhaitent et être généralisées ou non, après évaluation de l'expérimentation.

b) Au-delà du reliquat d'Amsterdam, engager un processus de décision sur d'autres aspects institutionnels

L'objectif d'une plus grande efficacité et d'une plus grande démocratisation commande également de revoir le fonctionnement du Parlement, de la Cour de justice des Communautés européennes et du Comité économique et social.

- **Une représentation adaptée et une plus grande implication du Parlement européen**

Les futurs élargissements n'auront pas d'incidence sur l'effectif total du Parlement puisque le traité d'Amsterdam a prévu que cet effectif ne devrait jamais dépasser 700 membres (626 à l'heure actuelle). En revanche, il serait utile, avant que la question ne devienne urgente, de définir de nouvelles modalités de répartition des sièges dans le cadre de la limite fixée et dans la perspective de l'élargissement.

La participation du Parlement européen à l'exercice du pouvoir législatif, en codécision avec le Conseil, ne peut que renforcer le caractère démocratique de l'action de l'Union. Cette participation apparaît même comme le complément nécessaire à la prise de décision à la majorité qualifiée puisque ce dernier mode de décision peut, par définition, conduire à la mise en minorité de certains Etats...

Il serait donc opportun, sous réserve d'établir la frontière entre domaine législatif et réglementaire, **de recourir à la procédure de codécision pour toute décision de nature législative sans l'appliquer rétroactivement aux domaines déjà régis par la majorité qualifiée comme la PAC**. De même le Conseil économique et social serait tout à fait favorable à ce que le Parlement, tout comme la Commission et le Conseil, dispose du droit d'initiative.

- **Un système juridictionnel mieux adapté à ses tâches**

Chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, la Cour de justice des Communautés européennes est une institution essentielle de l'Union. Or, l'élargissement ne lui permettra pas de faire face, dans des délais satisfaisants (déjà considérés comme excessifs dans le cadre actuel d'une Union à Quinze), à l'accroissement de sa charge de travail. Il en ira d'ailleurs de même pour le Tribunal de Première Instance. Il convient donc de préserver pour l'avenir la légitimité de la Cour aux yeux des Etats membres et à ceux du citoyen en :

- maintenant la règle d'un membre par Etat membre et profiter de l'augmentation du nombre de juges résultant de l'élargissement pour accroître le nombre de chambres de jugement ;
- instaurant au sein de la Cour une procédure d'urgence pour les recours préjudiciels les plus sensibles ;
- transférant les recours préjudiciels à caractère « technique » au Tribunal de Première Instance et en incitant les Cours nationales à ne pas recourir systématiquement aux recours préjudiciels par l'institution d'une procédure de filtrage au niveau de la Cour ;
- en instituant, le cas échéant, des juridictions spécialisées de 1^{er} degré pour traiter des contentieux spécifiques et techniques (fonction publique européenne, droit de la concurrence, droit des marques et brevets, droit d'asile si le contentieux devait devenir très important) avec appel possible devant le tribunal de première instance.

- **Le renforcement du Comité économique et social**

Il convient de donner plus d'influence au Comité économique et social en tant que lieu de concertation entre les partenaires sociaux et économiques dans le cadre de l'ensemble des institutions européennes.

Dès lors, la remise en cause par la Commission dans son avis « *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement* » de la composition et du système de nomination des membres du Comité économique et social ne peut être acceptée.

Il est en effet nécessaire de rappeler que, de tout temps, le Comité économique et social a fédéré la représentation des forces sociales et économiques dans l'expression de la quotidienneté. Sa consultation systématique telle que prévue par le Traité doit demeurer. En effet, les grands sujets de société qu'il a à prendre en compte ne doivent pas être traités suivant les mêmes procédures que celles adoptées par la Commission en son sein et se limiter à la seule expertise de tel ou tel sujet technique ou partiel.

S'il est vrai que l'élargissement va poser pour le Comité économique et social, comme pour toutes les autres institutions communautaires, une question de dimension, le nombre de conseillers retenus doit l'être au regard du principe d'égalité de traitement entre le Comité économique et social et le Comité des régions.

Pour des raisons de subsidiarité et de transparence, et aussi pour maintenir le lien direct de communication entre les organisations de la société civile des Etats membres et le Comité économique et social, le mode de désignation en

vigueur doit être maintenu, toute désignation directe par les organisations européennes représentatives ne pouvant être que supplémentaire et restreinte.

c) Rendre la construction européenne plus crédible

Il est à souhaiter que la Conférence intergouvernementale réunie actuellement arrête des positions précises sur l'ensemble des points sus évoqués. Cependant, les ajustements apportés à la mécanique institutionnelle n'épuiseront pas le champ des interrogations et ils devront être suivis d'une réflexion en profondeur permettant de déboucher, au cours des deux ou trois prochaines années, sur des réformes et des clarifications qui renforcent la crédibilité de la construction européenne.

Au cours de la campagne référendaire précédant la ratification du traité de Maastricht, on a vu se cristalliser l'accusation de **déficit démocratique** à l'encontre des institutions européennes. Depuis 1992, le degré d'adhésion des opinions à ces institutions, tel qu'il se mesure dans la participation aux élections au Parlement ou aux référendums de ratification sur les traités communautaires, mais aussi au travers des médias, n'a fait que se réduire. Les principaux reproches entendus portent sur le manque de lisibilité des processus de décision, le caractère lointain, opaque et envahissant de l'appareil administratif communautaire, l'absence complète de repères quant aux rôles respectifs des Etats membres et de l'Union au regard du principe de subsidiarité.

Si, en vertu du traité d'Amsterdam, « *la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés* », aucune liste limitative ne définit **les attributions respectives de la Communauté et des Etats**. La fixation d'une telle liste constitue assurément un exercice techniquement difficile. Cependant, alors qu'approche la perspective d'une clarification des traités en vigueur, il devient indispensable de délimiter, au moins par grands secteurs, le contenu des différents types et catégories de compétences (exclusives, non exclusives, partagées, réservées) ainsi que des modalités de leur exercice. Seul ce travail d'élucidation permettra d'explicitier aux Etats les implications juridiques de leur adhésion et de rassurer les opinions publiques sur la sauvegarde des droits et compétences nationaux.

La question d'un retrait éventuel d'un Etat de l'Union, ou de son exclusion en cas de violation des droits fondamentaux garantis par les Traités, selon des modalités à définir, devrait être posée.

Il conviendrait, d'autre part, de procéder au **renforcement de la citoyenneté européenne**, ce qui implique, non seulement d'accroître le rôle du Parlement européen par l'extension de la procédure de codécision, mais aussi d'assurer une participation plus directe des citoyens à l'élection du Parlement.

Le Conseil économique et social, considérant comme nécessaire de rapprocher les candidats de leurs électeurs, serait favorable à ce que soit examinée la possibilité d'une adaptation du mode d'élection des députés français au Parlement européen, et qu'à cette occasion, tant la spécificité des 2 millions de Français d'Outre-mer que des 1 800 000 Français établis hors de France soit prise en compte en leur donnant la possibilité d'élire leurs propres députés.

d) Avancer dans l'Union politique et l'Europe sociale

Le traité d'Amsterdam a posé les bases de la politique européenne de sécurité commune, d'un espace de sécurité, de justice et de liberté ainsi que d'une politique sociale sans s'en donner tous les moyens.

Le Conseil économique et social rappelle que l'objectif de la construction européenne est de parvenir à l'Union politique.

- **La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) : un nouvel élan**

Alors que, pendant quarante ans, l'expression même de « *politique étrangère commune* » est demeurée tabou, des progrès significatifs ont été accomplis en 1999 dans ce domaine par les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki avec la mise en place d'organes politico-militaires intérimaires et le projet de mise sur pied d'ici 2003, d'une « *capacité autonome de défense* » appuyée sur une force de 50 à 60 000 hommes. Décisions essentielles qui devraient mettre l'Union en mesure de remplir ce que le traité d'Amsterdam a appelé les « *missions de Petersberg* » : missions humanitaires et d'intervention, missions de maintien de la paix et missions de combat pour la gestion des crises, y compris pour le rétablissement de la paix. Un premier bilan sur l'état d'avancement de ces projets devra être soumis au Conseil européen avant la fin de l'année.

Il reste que **des clarifications essentielles doivent encore être apportées** dans ce domaine : définition des procédures de décision, ce qui soulève le problème des Neutres, conditions dans lesquelles l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) pourra se développer dans un partage des rôles équilibré entre l'Union européenne et l'OTAN, en évitant les doubles emplois et sachant que les champs d'intervention des deux organisations ne coïncident pas géographiquement, instauration d'une garantie mutuelle d'assistance entre les Etats membres de l'Union européenne en cas d'agression figurant dans les Traités de l'Atlantique Nord et de l'UEO, qui ne saurait reposer sur les conclusions du Conseil de Cologne, très imprécises sur ce point.

Il apparaît d'autant plus indispensable de progresser sur ces questions que, pour les pays candidats, l'OTAN représente le véritable et seul garant de la sécurité en Europe, la PESC n'ayant pas encore de réalité suffisante. Or, si la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque ont pu adhérer à l'OTAN en 1999, il est fort peu probable que l'Organisation étende sa couverture aux autres pays d'Europe Centrale et Orientale et aux pays Baltes du fait de l'opposition de la Russie. Il convient donc de rassurer les pays candidats en leur démontrant par l'exemple que la PESC sera de mieux en mieux à même d'assurer à tous ses membres une même qualité de sécurité, tout en prenant en compte la diversité de leurs options.

Une telle perception ne sera cependant crédible que si les Quinze témoignent effectivement de leur engagement en se dotant des moyens techniques nécessaires à la mise en oeuvre des décisions de Cologne et d'Helsinki. Au vu des conflits les plus récents, la réalisation des objectifs fixés implique des progrès considérables en matière de restructuration de l'industrie européenne de défense, d'harmonisation des programmes d'armement sur la base

d'une stratégie à définir, de renseignement, de commandement, progrès qui ne pourront être accomplis sans une augmentation sensible et une réorientation des budgets de défense des pays membres.

Le renforcement des capacités de défense de l'Europe devrait lui permettre de jouer un rôle important pour impulser une politique mondiale de désarmement.

- **Un espace européen de liberté, de sécurité et de justice encore embryonnaire**

Durant plusieurs décennies, la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures a progressé à petits pas et en dehors du cadre communautaire, par la voie de conventions bilatérales ou multilatérales.

C'est ainsi qu'en 1985, la France, l'Allemagne et les pays du Benelux, dans le cadre d'une « *coopération renforcée* » avant la lettre avaient signé le premier accord de Schengen en matière d'asile, de visas et de coopération policière. Une dizaine d'années devait s'écouler avant que « *l'espace Schengen* » recouvre l'ensemble des pays de l'Union, non sans réserves sur certains points de la part de la Grande-Bretagne et de l'Irlande.

Il fallut attendre le **traité d'Amsterdam** entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 pour que soit assigné à l'Union l'objectif de réaliser un espace de liberté, de sécurité et de justice qui constituent « *trois concepts indissociables, ayant un dénominateur commun, la personne, et dont la pleine réalisation de l'un suppose celle des deux autres* ». Le traité enjoint aux Etats de parvenir **dans un délai de cinq ans** à la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union, tout en assurant leur sécurité en luttant contre la criminalité sous toutes ses formes. Toutefois, durant ces cinq ans, la communautarisation demeure partielle dans la mesure où la Commission partage son droit d'initiative avec les Etats membres, les décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité, le Parlement européen reste relégué à un rôle consultatif et la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes demeure restreinte.

Enfin, le Conseil européen extraordinaire de **Tampere** réuni les 15 et 16 octobre 1999 a rappelé que la création de cet espace avait la même importance que celle, en son temps, du marché intérieur et, constatant que l'essentiel restait à faire, il a demandé à la Commission d'établir un tableau de bord qui servirait de « *matrice* » aux travaux futurs.

Les raisons de ces lenteurs et de ces attermolements sont évidentes. S'il est relativement simple de se mettre d'accord sur des valeurs et des finalités communes, voire sur des programmes d'action, la juxtaposition de sources et de normes juridiques fort diverses rend particulièrement malaisée la compatibilité des règles et des procédures et l'émergence d'une culture judiciaire commune qui seules permettraient la reconnaissance mutuelle entre Etats membres des décisions judiciaires et des jugements.

Non qu'aucun progrès n'ait été accompli au cours des dernières années : stratégie de l'immigration dans le cadre de l'espace Schengen, mise en place effective d'Europol et prochaine d'Eurojust. Toutefois, comment ne pas être frappé, à cet égard, des délais qui séparent la signature des Conventions dans tous ces domaines et leur entrée en vigueur, après ratification par les Etats, et

comment le citoyen européen ne serait-il pas surpris de constater la longueur des débats et la persistance des divergences auxquels donnent lieu les règles d'extradition, ainsi que l'illustre l'affaire Rezala, l'appréciation du blanchiment d'argent en tant que délit constitué, ou encore les suites à donner en matière de garde d'enfants aux divorcés de couples binationaux ?

Sans viser une unification impossible du droit et des procédures, il est clair, que toute avancée décisive dans ce domaine demeure conditionnée par l'établissement **d'un socle minimum de normes et de procédures communes** dans toutes les matières pour lesquelles les traités ont fixé des objectifs précis et les Conseils européens des obligations de résultat.

En tout état de cause, cette problématique ne devra pas être dissociée de la réflexion engagée sur la Charte des droits fondamentaux.

- **Une politique sociale qu'un élargissement maîtrisé devra consolider**

Inscrite dans les traités et disposant d'un certain nombre d'instruments (Fonds social européen, Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs), la politique sociale couvre un large éventail de sujets : conditions de travail, égalité des chances entre hommes et femmes, adaptation à l'emploi, conventions sociales et régimes de retraite, protection sociale, lutte contre l'exclusion, dialogue entre les partenaires sociaux.

Si l'action des gouvernements est largement prédominante en ces matières, une impulsion permanente est donnée au niveau communautaire par le biais de directives applicables progressivement, comme on l'a encore constaté à la réunion de Lisbonne où, les 23 et 24 mars 2000, le Conseil européen s'est efforcé de définir, dans un contexte amélioré par la reprise de la croissance, une stratégie prospective de développement de l'emploi et des capacités d'insertion professionnelle, assortie de bilans périodiques d'évaluation. Il existe donc bien un « *modèle social européen* » et le terme apparaît d'autant moins usurpé que les relations sociales sont beaucoup plus développées en Europe que sur n'importe quel autre continent, les Quinze consacrant en moyenne 28 % de leur PIB à la protection sociale, soit deux fois plus que le Japon ou les Etats-Unis.

Cependant, dans la plupart des pays candidats, la situation sociale s'est encore dégradée durant la période de transition qui a suivi la chute du mur de Berlin, et le renforcement souhaitable du modèle social européen risque d'être affecté par le retard considérable que ces pays connaissent en matière d'adaptation à l'économie de marché, de chômage et de niveau de vie.

Tout devra donc être mis en œuvre pour que l'élargissement ne s'accompagne pas d'un « *dumping social* ». Une stricte application de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe à laquelle les pays candidats sont déjà adhérents l'évitera. Pour faciliter une démarche raisonnée, il conviendrait de lancer des études par secteurs d'activité portant comparaison de l'ensemble des coûts de production et non du seul coût du travail. Il faut noter que dans les secteurs du commerce, du textile et de la chaussure, de telles réflexions préliminaires ont d'ores et déjà été engagées ; elles commencent à se traduire par des actions conjointes des partenaires sociaux. Dans le textile par exemple,

l'extension aux PECO d'un code de conduite spécifique à cette branche depuis 1997 est en cours de mise en œuvre.

Enfin, à l'heure où les membres de l'Union européenne adoptent une stratégie pour la croissance et l'emploi fortement teintée de libéralisme, qui tend à relativiser le rôle de la puissance publique face à la dynamique des marchés, le Conseil économique et social tient à rappeler la nécessité, pour préserver la cohésion sociale, de rechercher en permanence le juste équilibre entre progrès économique et développement de l'individu, compétitivité et solidarité.

3.2. *Engager une nouvelle étape dans la consolidation de l'Union européenne en y associant les pays candidats*

a) Une avant-garde d'autant plus nécessaire que la progression sera plus diversifiée

Dès lors que le principe de l'élargissement est acquis et que celui-ci va se traduire, pour l'Union européenne, par un changement d'échelle et une plus grande hétérogénéité, il serait illusoire d'espérer que, dans cette future configuration, tous les Etats membres témoignent, de façon continue, du même degré d'engagement à l'égard du développement de la dynamique communautaire. La question est donc désormais posée de savoir sous quelles conditions il sera possible de maintenir le projet d'intégration qu'implique la mise en œuvre du traité d'Amsterdam, tout en absorbant des Etats plus nombreux qui, de surcroît, bénéficieront après leur adhésion de mesures de transition étalées dans le temps et variables d'un secteur à l'autre. Le danger existe bel et bien de voir se constituer progressivement une « *Europe espace* » sans grande consistance et qui serait tout le contraire d'une « *Europe-puissance* » occupant la place qui lui revient sur la scène du monde.

C'est au cours des débats qui ont accompagné la prise de conscience de ce risque majeur et pour concilier élargissement et approfondissement qu'est née l'idée d'introduire, dans des domaines clés pour la dynamique européenne, une sorte de « *noyau dur* » ou « *d'avant-garde* » sous forme de « *coopérations renforcées* », entre pays désireux d'aller de l'avant dans le développement de certaines politiques communes, quitte à n'être rejoints que très tardivement par les autres. Cependant, l'acceptation d'une flexibilité nouvelle dans la construction européenne ne pouvait manquer de conduire à s'interroger sur le socle même de l'Union et les amendements qu'il conviendrait éventuellement de lui apporter pour donner à cette construction, avant l'étape décisive de l'élargissement, un nouveau souffle.

b) Les coopérations renforcées, un instrument utile dont l'usage doit être aménagé

Que l'Union européenne ait déjà connu dans sa courte histoire des formes de coopération renforcée est une évidence lorsque l'on songe à la manière dont ont été mis sur pied le premier accord de Schengen (en dehors des traités) ou l'Union économique et monétaire (à l'intérieur des traités).

C'est en tenant compte de ces précédents et du besoin auquel ils répondaient qu'a été introduite dans le traité d'Amsterdam **une clause permanente et générale** sur les coopérations renforcées, donnant aux Etats qui

le souhaiteraient la base juridique nécessaire pour être précurseurs dans un domaine communautaire du premier ou du troisième pilier sans qu'il soit nécessaire pour cela de modifier le traité. La possibilité de recourir aux coopérations renforcées a été assortie de deux conditions parce qu'elles ne sauraient remettre en cause une vision globale de l'Europe : elles ne devraient en aucun cas affecter l'acquis communautaire, qui ne peut subir de régression, ni les droits et obligations des Etats membres.

Ce complément au traité présente deux avantages : il facilite la prise de décision en cas de blocage et permet à l'Union de contrôler ces coopérations dès lors qu'elles relèvent du droit communautaire et non de la seule coopération intergouvernementale. Compte tenu de la situation géopolitique des pays candidats et du rythme variable de leur adaptation aux normes communautaires, il est assez probable qu'une « *avant-garde* » sera amenée à utiliser la procédure, notamment en matière de défense - même si l'unanimité doit demeurer la règle de base dans le deuxième pilier - où des actions du type de celles menées dans un passé récent par des « *groupes de contact* » pourront trouver leur place dans le cadre des traités, mais aussi pour des actions relevant du troisième pilier, où certains Etats voudront payer d'exemple en matière d'harmonisation des règles et des procédures.

Cependant, si l'on veut rendre le recours ponctuel aux coopérations renforcées un peu plus facile, il conviendrait de modifier le traité sur les points suivants :

- **supprimer le droit de veto** qu'il instaure assez paradoxalement en permettant à tout Etat membre de soumettre l'autorisation de mettre en place une coopération renforcée au Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité ;
- fixer le **seuil nécessaire pour l'adoption** d'une coopération renforcée non à la moitié mais à **un tiers d'Etats membres**, représentant au moins **un tiers de la population totale** de l'Union ;
- prévoir la possibilité d'instaurer, sous certaines conditions, des coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

Un tel assouplissement favoriserait la flexibilité nécessaire au sein d'une Europe dont chaque membre doit pouvoir progresser à son rythme dans l'approfondissement de l'acquis communautaire et où la contagion du bon exemple peut servir de levier. La multiplication excessive des recours aux coopérations renforcées, évoquée par certains comme un risque majeur d'éclatement, paraît exclue, les conditions de fond qui encadreraient ces recours étant suffisamment restrictives.

c) Un socle commun pour une Europe à Trente

Le développement et le renforcement de l'identité politique de l'Union européenne est un objectif essentiel et le Conseil économique et social estime que les réflexions engagées sur une charte des droits fondamentaux ainsi que sur une éventuelle réorganisation des traités s'inscrivent dans cette perspective.

- **La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

Décidée par le Conseil européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999, l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été entreprise par une « *Enceinte* » ou « *Convention* » dont la composition, fixée par le Conseil européen de Tampere, associe trente membres des parlements nationaux (deux par Etat membre), seize membres du Parlement européen, quinze représentants des chefs d'Etat et de gouvernement, et un représentant du Président de la Commission.

Il a été convenu que le projet de charte serait transmis au Conseil européen, en temps utile, et avant le Conseil européen de décembre 2000.

Le relevé de décisions du Conseil européen de Cologne indique que : « *le Conseil européen proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sur la base du-dit projet. Ensuite, il faudra examiner si, et, le cas échéant la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités* ».

Selon les stipulations de Cologne, la charte devra « *contenir* » les droits de liberté et d'égalité ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire, les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union (droits civils et politiques), enfin des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la charte sociale européenne et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989). Compte tenu de la diversité des textes de référence, du besoin de lisibilité et de cohérence mais aussi de la fragilité de l'expérience démocratique de certains pays candidats, il est indispensable de rassembler et de consacrer au sein d'un acte unique l'ensemble des valeurs, droits et libertés fondamentales sur lesquels repose le projet de société des peuples de l'Union. L'élaboration d'un tel document et le statut qui lui sera donné n'en soulèvent pas moins un certain nombre d'interrogations :

- **Sur le plan juridique**

S'agissant des droits fondamentaux, la charte ne pourra que reprendre l'énoncé des droits inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme, quitte à les compléter pour tenir compte de l'évolution de la société (droits liés à l'éthique biomédicale et à la protection des données personnelles). Ce faisant, la convention devra veiller à ce que la réécriture, avec des nuances, de textes juridiques aussi voisins ne soit pas source de conflits d'interprétation entre la Cour de Strasbourg (CEDH) et la Cour de Luxembourg (CJCE).

S'agissant des droits économiques et sociaux, le mandat du Conseil européen de Cologne, qui fait explicitement référence aux textes existants, est très ambigu dans la mesure où il précise que ces droits doivent être pris en considération « *dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union* ».

Cette rédaction semble exclure des droits qui n'auraient qu'une valeur programmatique, comme par exemple le droit à la culture ou à un environnement sain.

Le Conseil économique et social attire l'attention sur le fait que toute extension des droits fondamentaux pourrait compromettre la ratification des textes portant réforme des institutions. Afin d'éviter ce risque, le Conseil économique et social propose que si le Conseil européen décide de l'inclure dans les traités, cette insertion soit réalisée par un acte juridique distinct de celui qui consacrera la réforme institutionnelle, aux objectifs plus limités, et qui résultera des travaux de la CIG ; ceci afin de rendre plus transparentes les procédures de ratification de ces textes par les Etats membres, selon leurs procédures constitutionnelles respectives.

- **Sur le plan politique**

La Charte a pour fonction essentielle de soumettre les institutions de l'Union au respect des droits fondamentaux, auxquels sont déjà astreints les Etats membres, et que les Etats candidats à l'adhésion devront s'engager à respecter.

Par ailleurs, la Charte constituera à la fois un socle minimum de garantie des droits fondamentaux pour l'ensemble des pays candidats, et un texte de référence, de nature à rassurer les opinions publiques des Etats membres actuels sur la pérennité des droits existants.

L'énoncé des questions soulevées par la rédaction même de la charte laisse augurer des difficultés auxquelles le Conseil européen va être confronté. En premier lieu, même si sa compétence n'est pas liée, souhaitera-t-il modifier cette rédaction sur le fond, ou se contentera-t-il de l'entériner ? Surtout, quel que soit le document final, quelle place sera celle de la charte dans la hiérarchie des normes communautaires : devra-t-elle rester purement déclarative ou être considérée comme juridiquement normative, intégrée au traité et contrôlée par la CJCE ? Le Conseil économique et social est plutôt en faveur de la seconde option. La réponse à cette question doit néanmoins tenir compte de deux éléments : d'une part, le risque de non-ratification des traités si la Charte y est intégrée, d'autre part le risque d'amoindrir sa portée si elle n'y figure pas.

En matière de droits fondamentaux, le Conseil économique et social rappelle que les compétences européennes coexistent avec des compétences nationales qu'aucun Etat membre n'acceptera de voir subrepticement déperir en même temps que le principe de subsidiarité.

- **Vers une réorganisation des traités**

Si le reliquat d'Amsterdam, les coopérations renforcées et la charte des droits fondamentaux évoquent des sujets particulièrement sensibles et appellent des choix difficiles, ils n'épuisent pas le champ des réformes ambitieuses et indispensables auxquelles il conviendra de procéder à moyen terme afin de renforcer la capacité de décision de l'Union et sa légitimité démocratique, tout en conjurant les risques de dilution ultérieure dans un ensemble plus vaste.

Telles qu'elles ont été sédimentées au fil du temps, d'ajouts successifs aux traités en coutumes non écrites, les pratiques institutionnelles de l'Union ont atteint un degré d'alourdissement et d'opacité d'autant plus regrettable qu'une certaine confusion des pouvoirs s'est introduite entre les différents organes qui composent le dispositif. C'est ainsi que le Conseil des ministres, dispersé en formations trop nombreuses, a beaucoup perdu en cohérence dans sa fonction de législateur principal, au point que la CJCE, au motif de « *suppléer la carence du Conseil* » se transforme peu à peu en législateur secondaire par le biais de sa jurisprudence.

Pour sa part, la Commission joue souvent des divisions entre les Etats membres pour les mettre devant le fait accompli, au travers de textes proliférants, cependant que les gouvernements s'abritent derrière la Commission dans leurs débats internes devant les Parlements.

De son côté, le Parlement, qui a vu ses pouvoirs renforcés vis à vis de la Commission par le traité d'Amsterdam, tend à élargir le champ de ses compétences à des domaines de stricte souveraineté nationale.

Enfin, le Conseil européen, avec des ordres du jour surchargés parce qu'il est souvent devenu l'instance d'appel des conseils des ministres incapables de trancher des questions de leur compétence, et avec un président, désigné pour six mois tous les sept ans et demi, n'a guère de chance de jouer un rôle d'impulsion qui devrait lui revenir dans la conduite de projets importants.

Par ailleurs, la révision périodique des traités - aujourd'hui 700 articles sans compter les annexes - entraîne des difficultés politiques de ratification et alimente à la fois un sentiment d'insécurité juridique et un procès permanent en « *dérive supranationale* ». Déjà embarrassant dans une Europe à quinze, ces facteurs entraîneraient à coup sûr une paralysie générale dans une Union de 25 à 30 membres. Aussi, le Conseil économique et social souhaite-t-il que soit retenue la suggestion du Comité des sages (rapport Dehaene) visant à ce que les textes des traités soient scindés en deux parties :

- un traité de base comportant le rappel des principes, des objectifs et des orientations générales de l'Union ainsi que le cadre institutionnel dont la modification ne pourrait s'effectuer qu'à l'unanimité des Etats membres, et exigerait la ratification de chacun d'entre eux ;
- un texte séparé (ou plusieurs) pour les politiques particulières, qui pourrait être modifié par une décision du Conseil prise à la majorité surqualifiée, voire à l'unanimité sur certains sujets, avec avis conforme du Parlement.

Nul doute qu'une telle simplification dont la faisabilité a été examinée par une récente étude de l'Institut de Florence, rendrait plus accessible au grand public les finalités de la construction européenne et son mode de fonctionnement.

A cet égard, le Conseil économique et social estime cependant indispensable que des précisions concernant la délimitation des attributions respectives de l'Union européenne et des Etats figurent dans le traité de base.

Il considère, par ailleurs, que les pays candidats devraient être associés aux projets de réforme institutionnelle, que la **Conférence européenne** constituerait à cet effet l'instance de dialogue adaptée et qu'il conviendrait de réunir celle-ci sous présidence française. D'autres hypothèses sont émises ici et là concernant l'évolution du socle institutionnel de l'Union, certains allant jusqu'à proposer l'élaboration d'une véritable constitution. Toutefois, ces réflexions sont encore loin d'avoir un point de maturation qui permette, à leur sujet, une prise de position utile.

B - L'AMBITION D'UN ESPACE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Si la réforme institutionnelle constitue un préalable indispensable à l'élargissement, l'Union devra également veiller à préserver et consolider le projet d'une Europe solidaire, économiquement prospère et stable, en mesure de répondre aux préoccupations des citoyens et de peser sur la régulation des échanges mondiaux.

Ces objectifs impliquent, compte tenu de la dimension de l'élargissement et des caractéristiques structurelles des pays candidats, tout à la fois de concilier la solidarité entre les différents Etats membres avec la contrainte budgétaire, de ne pas remettre en cause l'acquis communautaire et de répondre aux nouvelles problématiques que pose l'adhésion.

C'est ainsi que sous présidence française de l'Union européenne devront être clarifiés un certain nombre de problèmes majeurs tels que la réalité de la reprise de l'acquis, le choix des paramètres de négociation et notamment la question des périodes de transition ainsi que les différents scénarii d'intégration. Ces orientations devront tenir compte tout autant des obligations qu'impose l'adhésion que des attentes des pays candidats que de trop grandes exigences pourraient conduire à se détourner du projet européen.

1. Concilier solidarité et contrainte budgétaire

La perspective de l'élargissement à de nouveaux pays aux niveaux de développement très différents requiert une solidarité accrue entre Etats membres afin de réduire les écarts de développement ainsi que le prévoit explicitement l'article 130 A du traité de l'Union européenne.

Pour le Conseil économique et social il importe d'être particulièrement attentif à ce principe fondamental.

Le cadre financier de l'Union pour la période 2000-2006, tel qu'il résulte de l'Agenda 2000 et des décisions du Conseil de Berlin (mars 1999) se devait d'intégrer cette exigence.

L'accord global sur l'Agenda 2000 a certes permis de maintenir les dépenses sous le plafond de 1,27 % du PNB communautaire, il a prévu une progression très modeste par rapport à la programmation financière précédente des crédits de la PAC et des Fonds Structurels et un volume d'aides communautaires pour les pays candidats un peu plus élevé que celui proposé dans l'Agenda 2000, soit 80 milliards d'euros sur sept ans.

Il a ainsi amorcé une redistribution des crédits communautaires au bénéfice des futurs entrants. En 2006, 30 % des crédits des Fonds Structurels Communautaires seraient destinés aux nouveaux adhérents alors que certaines régions des Quinze perdraient progressivement de 2000 à 2006 le bénéfice de ces aides. Le transfert des crédits de la PAC est nettement moindre puisque 7 % seulement seraient destinés aux nouveaux Etats membres en 2006.

Il n'en demeure pas moins que l'accord de Berlin représente un accord partiel. Les réformes proposées ont été en grande partie ajournées ou affaiblies. Les dépenses communautaires, hors financement de l'adhésion, ont été comprimées. Le principe de simplification et de développement des ressources propres dont dispose l'Union a été reporté *sine die*.

Cette réforme minimaliste des finances communautaires tablait en réalité sur un élargissement à l'échéance budgétaire de 2005. Or dorénavant, outre les incertitudes inévitables des estimations de l'Agenda 2000, l'élargissement des négociations d'adhésion à six nouveaux pays a modifié la donne et accentué les interrogations que l'on peut avoir sur l'après 2006.

Le véritable enjeu est donc celui des prochaines perspectives financières 2006-2012.

En effet, si les premières adhésions interviennent seulement en 2005, du fait notamment des procédures de ratification, il sera possible de dégager des marges financières. En revanche après 2006, il deviendra impératif d'achever la réforme des politiques communes, notamment de la politique agricole commune - d'autant que la clause de paix dans le cadre de l'OMC vient à expiration le 31 décembre 2003 - et des Fonds Structurels Communautaires qui constituent les deux premiers postes budgétaires actuellement.

Deux scénarii peuvent être envisagés : d'une part, celui d'une redistribution au détriment des quinze Etats membres actuels, ce qui pose le problème du maintien de l'effort de solidarité, notamment avec les pays de la Cohésion (Espagne, Grèce, Portugal, Irlande) et celui du maintien des aides à l'agriculture qui concerne tout particulièrement la France. L'autre scénario est celui de l'extension aux PECO de l'effort actuel fait en faveur des Quinze, qui comme cela a été souligné précédemment, se traduirait par une explosion du budget communautaire et par la nécessité de trouver des sources de financement.

Ce problème est d'autant plus aigu que l'Union ne saurait remettre en cause ses engagements à l'égard des régions ultrapériphériques des Quinze auxquelles l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam reconnaît des spécificités et des handicaps structurants justifiant de traitements différenciés et prioritaires pris en compte dans le cadre de l'objectif n°1 ; engagement aussi en faveur des pays ACP, sur le F.E.D., dont le maintien conditionne l'efficacité des aides européennes à l'égard des régions ultrapériphériques.

L'enjeu n'est d'ailleurs pas seulement celui du volume des aides aux PECO mais aussi celui de l'adaptation du système en vigueur à la situation très spécifique des pays candidats dont les capacités d'absorption sont limitées et dont les besoins sont essentiellement structurels.

Pour le Conseil économique et social, il conviendrait donc dès à présent de prendre en considération des alternatives et de mener une réflexion dans ce domaine.

2. Préserver les acquis communautaires

2.1. *La reprise de l'acquis communautaire est une des conditions de l'adhésion*

Le caractère politique du projet européen se traduit par la solidarité mais aussi par l'égalité du statut d'Etat membre. Ces principes conduisent à l'application universelle de toute révision des traités fondateurs et à la condition d'acceptation de l'acquis communautaire et, depuis Maastricht, des autres politiques communes, exigées des candidats à l'adhésion. Le critère de reprise de « *l'acquis communautaire* » est d'ailleurs un des trois critères fixés à Copenhague.

Cette règle s'applique en conséquence aux candidats actuels alors que le champ de l'acquis communautaire s'est considérablement étendu (90 000 pages de règlements, directives et autres textes) et complexifié depuis les précédentes adhésions. Le traité de l'Union européenne a notamment incorporé Schengen, la politique environnementale, la coopération judiciaire et les affaires intérieures.

La question n'est pas seulement administrative ou législative, elle est essentiellement économique ainsi que l'illustre le cas des règles environnementales.

Aussi le coût et les difficultés pour les pays concernés de se conformer aux règles communes pourraient laisser craindre un démantèlement de l'acquis communautaire et de certaines politiques communes. **Or il est évident qu'il ne saurait y avoir d'élargissement réussi sans application aux candidats des conditions d'accès comme des politiques communes.** Admettre qu'un pays, quel qu'il soit, puisse devenir membre de l'Union sans en appliquer la législation, signifierait compromettre un demi siècle de construction européenne. Le maintien et le renforcement des efforts de reprise de l'acquis communautaire revêtent donc une grande importance : ils sont nécessaires pour éviter la fragmentation du futur marché unique élargi et crédibiliser aux yeux des investisseurs étrangers la transition économique des pays candidats. La convergence de la politique commerciale des PECO avec celle de l'Union permettra par ailleurs de limiter les compensations que pourraient réclamer les pays tiers dans le cadre de l'OMC et de renforcer les positions de l'Union dans les instances internationales.

Cela revient à exclure toute « *Europe à la carte* » contraire aux principes du projet européen.

C'est dans cet esprit que le Conseil a fixé en mars 1998 quelques principes de base pour la négociation : les négociations seront conduites à des rythmes propres à chaque Etat candidat, en fonction de la reprise et de l'application

effective de l'acquis - ce qui a conduit le Conseil d'Helsinki à réaffirmer avec force le principe de différenciation - ; les éventuelles périodes transitoires devront être limitées en temps et dans leur objet ; il ne peut y avoir d'accord définitif tant qu'un accord global n'est pas atteint.

2.2. Des efforts restent à faire pour aligner la législation des pays candidats sur l'acquis

Or la persistance de nombreuses lacunes ou entraves témoigne des progrès qui restent à accomplir.

La plupart des pays candidats disposent désormais d'une solide base juridique en ce qui concerne la législation relative au **marché intérieur**. Il y a cependant, à l'intérieur de cette législation, des éléments que tous les candidats mettent plus de temps à adopter, comme l'intégration des services publics dans la législation sur les marchés publics et l'ajustement des taux de TVA et les droits d'accise. Il reste aussi des efforts à faire dans tous les pays pour adopter et mettre en œuvre efficacement l'approche communautaire en matière de normes et de certification.

Malgré d'importants progrès réalisés au cours de l'année écoulée dans la législation relative aux **aides d'Etat**, aucun pays ne dispose actuellement d'un régime de contrôles des aides d'Etat entièrement opérationnel (c'est-à-dire une législation sur les aides d'Etat combinée avec des procédures efficaces de suivi, d'évaluation et de contrôle de l'exécution par une autorité de surveillance indépendante).

Si l'on excepte la Hongrie et la Pologne, qui enregistrent des progrès constants en matière de **contrôle financier**, tous les pays candidats doivent faire des efforts majeurs pour assurer un contrôle financier efficace. La mise au point des systèmes de contrôle interne réclame une attention particulière.

Les progrès enregistrés dans le secteur **audiovisuel** sont très limités et peu de pays candidats se sont entièrement alignés sur la directive « télévision sans frontières ».

En ce qui concerne **la justice et les affaires intérieures**, les progrès varient d'un secteur à l'autre et les processus d'adoption et de mise en œuvre connaissent des fortunes diverses. Si l'on considère les éléments essentiels que sont l'immigration, l'asile, la police, les drogues, le contrôle des frontières, la lutte contre la corruption, la coopération judiciaire en matière pénale et civile, ainsi que la réforme générale de l'organisation judiciaire, la Lituanie, l'Estonie, la Slovaquie, la Lettonie et la Bulgarie ont accompli des progrès importants. En revanche, bien qu'étant plus avancée au départ, la Hongrie n'a guère évolué. La Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie ont progressé lentement. Des progrès ont été enregistrés en Roumanie mais il reste beaucoup à faire. Chypre est relativement avancée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures mais doit intensifier ses efforts sur la plupart des points. Les progrès de Malte et de la Turquie sont difficiles à évaluer en l'état actuel des choses.

Dans **le secteur social et le secteur de la santé**, l'adoption de l'acquis est relativement lente. Par rapport à la faiblesse persistante des niveaux de vie et aux restrictions dans l'accès aux soins de santé, la transposition de l'acquis bénéficie souvent d'une priorité politique moindre que la réforme des systèmes de santé et

les régimes de pension qui sont nécessaires pour une protection sociale viable. Le dialogue social évolue à pas lents. Eu égard aux conséquences négatives que cette lenteur pourrait avoir pour la cohésion sociale, il importe que les candidats intensifient leurs efforts dans ce domaine.

S'agissant de **l'exercice des professions réglementées**, soumises à de strictes obligations déontologiques, il est particulièrement nécessaire que soient respectées les règles communautaires relatives aux formations diplômantes leur donnant accès.

Dans **le domaine maritime et de la pêche**, les problèmes essentiels restent ceux de la dégradation de l'environnement, de l'ancienneté de la flotte de pêche, de la préservation des ressources halieutiques, des conditions d'armement des navires et des conditions de travail des marins.

Des progrès sensibles devront être accomplis sur le plan de la **réforme structurelle de l'agriculture**. C'est particulièrement vrai pour la Pologne et la Roumanie, qui ont adopté des solutions palliatives à court terme en négligeant la nécessaire restructuration à plus long terme. Si des progrès ont pu être observés dans la transposition de l'acquis vétérinaire et phytosanitaire dans la plupart des pays, il reste des efforts et des investissements importants à faire, notamment pour moderniser les laboratoires et renforcer les postes d'inspection frontaliers pour assurer l'application effective de la législation. Tous les pays doivent procéder de manière plus globale à l'adoption des politiques et des pratiques communautaires dans les domaines tels que l'organisation du marché et des prix, le développement rural et la propriété.

2.3. L'élargissement ne doit pas conduire à dénaturer la politique agricole commune et la politique de cohésion économique et sociale

a) Un élargissement progressif pour la PAC

L'intégration des agricultures d'Europe Centrale et Orientale doit faire l'objet d'une attention particulière en raison de son importance économique et sociale dans la plupart des pays candidats et de son rôle moteur dans la construction européenne.

En termes budgétaires si la reprise de l'acquis par les nouveaux Etats membres devait impliquer l'application, dès l'adhésion, de tous les mécanismes de la PAC, l'élargissement se traduirait, comme cela a été souligné précédemment, par une charge budgétaire considérable. Pour les pays candidats, elle poserait le problème de l'impact de transferts massifs vers leurs agriculteurs qui rompraient les équilibres entre production et consommation, entre les revenus des agriculteurs et ceux des autres catégories sociales.

Le financement de l'élargissement sur ces bases et la crainte d'une concurrence des produits agricoles provenant des PECO ont d'ailleurs suscité au début des années quatre-vingt-dix, des interrogations sur l'intégration de ces pays.

Or force est de constater à présent que, bien que le potentiel agricole des pays candidats sur des productions identiques à celles de l'Union soit important, ils souffrent d'un retard de compétitivité notable. Dans leur ensemble, les PECO ont des handicaps profonds qui apparaissent relativement durables, au moins sur

le moyen terme : le manque d'investissement, l'insuffisance des crédits, l'absence de marchés fonciers, l'inorganisation des filières, la vétusté des équipements, la lenteur des réformes de structures, le poids du « *chômage caché* » ou supposé tel en agriculture et par conséquent du suremploi agricole. Il en résulte des problèmes de qualité et de normalisation par rapport aux exigences croissantes du consommateur dans l'Union européenne.

De plus la situation est contrastée selon les pays et selon les produits. Ainsi selon une étude du Commissariat Général du Plan et s'agissant des prix des céréales, la Hongrie serait plus compétitive que l'Europe de l'Ouest alors que tel n'était pas le cas pour la Pologne. Pour le porc, la compétitivité serait comparable en France, Hongrie et Pologne.

Des efforts considérables restent donc à accomplir pour rejoindre le niveau de l'Union européenne aussi bien au niveau de la maîtrise de la production, des normes sanitaires et environnementales et plus généralement d'une organisation efficace des marchés.

Invoquant la non discrimination entre producteurs consignée dans le Traité de l'Union, les PECO demandent toutefois à bénéficier des aides directes dès leur adhésion. Or, aux termes de l'accord de Berlin, elles ne sont pas prévues au motif qu'il s'agit d'aides destinées à compenser les baisses de prix, ce qui ne correspond pas à la situation des futurs Etats membres. Le soutien de la PAC risquerait de plus d'exercer une forte stimulation sur l'offre agricole de ces pays et de déséquilibrer les marchés les plus sensibles (viande bovine, céréales, produits laitiers).

Néanmoins, l'entrée dans l'Union devrait se traduire par une augmentation de leurs coûts, ce qui impliquerait des compensations et de ce fait une charge budgétaire.

Pour le Conseil économique et social, opposé à une PAC à deux vitesses, la solution consisterait en une adhésion progressive des PECO à cette politique, assortie de périodes transitoires adaptées aux différents pays et produits.

Dans cette hypothèse, il conviendrait d'avoir une approche par pays et par produit et d'aménager des périodes de transition limitées à l'instar de ce qui a été fait pour l'Espagne en 1986. Les aides pourraient être mises en place au fur et à mesure que les coûts progressent et que les structures des pays candidats se rapprochent de celles de l'Union. C'est pourquoi un audit de la situation réelle des PECO et la mise en place de critères d'évaluation fiables constituent une première démarche indispensable.

Durant les périodes de transition, des aides sociales ou structurelles doivent en outre favoriser la modernisation des exploitations, les préretraites et l'emploi, dans le cadre de programmes de développement agricole et rural.

En tout état de cause, le bénéfice plein et entier de la PAC ne pourra être envisagé qu'à condition que :

- la sécurité sanitaire des aliments et l'efficacité des contrôles soient assurées ;

- la reprise de l'acquis communautaire ne se limite pas à la mise en place de la réglementation mais que son application soit effective.

Les organisations professionnelles de l'Union européenne déjà actives sur le terrain peuvent jouer un rôle important durant cette période de préparation pour améliorer les méthodes de production, la qualité, la distribution et la commercialisation.

Le développement de telles initiatives mérite d'être encouragé.

b) Le nécessaire renforcement de la politique de cohésion

Le Conseil de Berlin a marqué un infléchissement très net des politiques consacrées à la cohésion économique et sociale (0,46 % du PIB communautaire en 1999, 0,31 % en 2006) alors que l'élargissement va se traduire par une accentuation des disparités régionales en Europe. Le rapport entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres de l'Union européenne passera en effet de 1 à 5 dans l'Union européenne à Quinze, à 1 à 9 dans l'Union européenne à 25.

La perspective de l'élargissement repose par ailleurs la question de l'efficacité de la politique régionale face au double objectif de rapprochement des situations nationales et régionales. On observe en effet d'ores et déjà qu'au niveau national, les économies des Quinze convergent mais en revanche au niveau régional, les disparités ne s'atténuent pas.

Elle pose également la question du devenir au-delà de 2006, du Fonds de cohésion dont les aides ont été fermement défendues à Berlin par l'Espagne et la Grèce.

Dans ce domaine aussi, contrairement à l'approche par palier retenue dans l'Agenda 2000, les pays candidats entendent bénéficier dès l'adhésion de l'ensemble des aides prévues par les Fonds Structurels dans les mêmes conditions que celles appliquées aujourd'hui.

Toute adaptation des politiques de cohésion doit donc prendre en compte à la fois les difficultés observées dans l'Union à Quinze et les spécificités de l'Europe Centrale et Orientale.

Faute de renforcer la politique de cohésion, le risque est grand de voir se développer à moyen et long terme d'une part une fracture entre les régions les plus compétitives et celles qui le sont moins, dans un contexte de mondialisation croissante et d'autre part un phénomène de **périphérisation** de certaines régions compte tenu du déplacement du centre de gravité de l'Union vers l'Europe Centrale. Cette évolution pourrait affecter tout particulièrement la Bretagne, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Cette tendance, observée dans le sixième rapport sur la situation socio-économique des régions publié en 1999 par la Commission européenne ne pourra que s'accroître avec l'élargissement si n'est pas mise en œuvre une véritable politique de cohésion territoriale dans l'Union en 2007, au moment où la majorité des pays candidats auront intégré l'Union.

L'ampleur des réformes à mettre en place implique d'entreprendre dès à présent une réflexion pour adapter la politique de cohésion.

Celle-ci se devra de favoriser un **développement polycentrique de l'Union**.

Ainsi que le préconise le rapport de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM) sur la politique régionale, il conviendrait dans un premier temps d'identifier les facteurs de compétitivité régionale et de déterminer la nature des priorités devant être inscrites dans les programmes opérationnels (transports et accessibilité, adaptation des systèmes productifs et agricoles, formation professionnelle, innovation et recherche développement, développement durable, politiques urbaines, politiques de l'emploi par exemple). L'identification de ces priorités permettrait de mieux coordonner les politiques sectorielles (transports, recherche - développement, PAC, qualification de la main d'œuvre) et les Fonds Structurels.

Encore faudra-t-il qu'une fois franchie cette première étape, ces orientations se traduisent au niveau politique. A cet égard, notre Assemblée ne peut que se féliciter de l'avancée politique qu'a constitué le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire adopté à Potsdam en mai 1999.

Pour le Conseil économique et social, il convient à présent d'inscrire la cohésion économique, sociale et **territoriale** au rang des priorités de l'Union en l'insérant dans la perspective d'un développement territorial polycentrique disposant des moyens nécessaires à une politique ambitieuse.

2.4. Des périodes de transition indispensables et un calendrier plus réaliste

La reprise de l'acquis communautaire à laquelle est subordonnée l'adhésion des pays candidats est un processus long et coûteux.

Elle implique des investissements notamment dans le domaine de l'environnement, de la santé et de la sécurité au travail, de la sûreté nucléaire et de la santé publique. Elle suppose une modernisation dans nombre de secteurs : industries polluantes, centrales nucléaires, véhicules de transports etc...

Des structures administratives efficaces, du personnel formé sont nécessaires pour mettre en œuvre la réglementation communautaire dans ces domaines ainsi qu'en matière de protection des consommateurs, de règles phytosanitaires et vétérinaires, de contrôle des frontières extérieures et de fiscalité indirecte.

L'ampleur de la tâche sur le plan législatif, administratif ou financier, les obstacles d'ordre politique (opposition de certains parlements) expliquent les demandes de coopérations techniques et de périodes transitoires formulées par les pays candidats.

S'agissant des coopérations techniques, le Conseil économique et social souligne la nécessité de prévoir le financement des mesures d'accompagnement non seulement pour les pays candidats mais également pour les pays accompagnateurs.

Concernant les périodes transitoires, la Commission européenne a défini sa position officielle à Luxembourg en 1997 : limiter au maximum ces périodes de transition qui devront être si possible courtes et assorties d'un calendrier de reprise de l'acquis.

Cette position a été efficace puisque parmi « *les six de Luxembourg* », plusieurs ont déjà accepté de retirer des demandes de transition (la Pologne dans le secteur des télécommunications, la République Tchèque au sujet de la directive « *jouets* », la Slovénie au sujet de la directive « *Télévision sans frontières* »).

Dans son rapport sur les progrès vers l'adhésion d'octobre 1998, la Commission a défini un nouveau cadre pour les périodes transitoires. Elle propose d'opérer une distinction. Pour les domaines liés à l'approfondissement du marché unique, des mesures réglementaires pourraient être mises en place rapidement. Les périodes de transition éventuelles devraient donc être limitées et courtes. Pour les domaines de l'acquis dans lesquels des adaptations considérables sont nécessaires et qui exigent un effort substantiel, et notamment d'importantes dépenses financières (environnement, énergie ou infrastructures par exemple), des régimes transitoires pourraient être étendus sur une période déterminée, sous réserve que les candidats puissent faire la preuve que le rapprochement est en cours et qu'ils soient soucieux d'exécuter des programmes précis et réalistes de rapprochement et d'opérer, notamment les investissements nécessaires.

Cette distinction doit impérativement être précisée. En effet, la logique du marché intérieur s'applique également dans les secteurs nécessitant d'importantes adaptations.

Ainsi dans le domaine de l'environnement, des transitions relatives aux produits et à la sécurité des installations (par exemple la directive sur le contrôle et la prévention de la pollution) pourraient créer des distorsions de concurrence entre les pays candidats et les Etats membres actuels mais aussi entre les pays candidats eux-mêmes si les périodes de transition sont différentes de l'un à l'autre. En tout état de cause, **il convient d'éviter tout ce qui tendrait à un automatisme de la période de transition dans certains secteurs. Une approche coûts-avantages** des conséquences sur le marché élargi, des coûts d'adaptation pour le pays candidat et des efforts à faire par ce dernier serait préférable.

En tout état de cause et malgré l'insistance de certains candidats, il n'apparaît pas opportun de se prononcer dans ce domaine avant que ne soient ouverts tous les chapitres de négociation : seule une vision globale de la négociation permettra d'envisager une stratégie particulière et, essentiellement, des concessions mutuelles incluant des périodes de transition.

Pour le Conseil économique et social, tout en reconnaissant la nécessité de périodes transitoires, il importe de veiller à ce qu'elles ne portent pas atteinte au cœur de l'acquis communautaire et qu'elles ne deviennent pas la règle. Il est clair qu'elles sont inconcevables dans certains domaines tels que la sécurité alimentaire, la traçabilité ou l'acquis social. Aucune dérogation ne saurait être admise concernant le fonctionnement même du marché unique et l'acquis communautaire ne saurait être considéré comme une coopération renforcée.

De la même façon que des engagement prématurés sur les périodes de transition, la fixation **d'une date pour l'adhésion** des pays candidats serait contre productive.

Elle serait de nature à lever la pression qui pèse sur eux dans le cadre des travaux de pré-adhésion et pourrait avoir un effet démobilisateur.

Si l'Union européenne était tentée de fixer une date d'adhésion trop proche, il faudrait aménager des périodes de transition et des dérogations qui ne pourraient que fragiliser l'acquis communautaire et le marché unique. La position officielle de l'Union européenne dans la conduite des négociations, jusqu'à présent, est au contraire de limiter au maximum les périodes de transition qui devront être, si possible, courtes et assorties d'un calendrier de reprise de l'acquis.

Une adhésion effective trop proche ne serait probablement pas soutenable sur le plan financier, tant du point de vue de l'Union (éligibilité des PECO aux Fonds Structurels et à la PAC), que du point de vue des PECO (capacité d'absorption limitée des PECO, coût de la reprise de l'acquis communautaire pour les budgets nationaux au moment même où ces pays s'efforcent de mener des politiques budgétaires restrictives). A titre d'exemple, la Hongrie estime que le coût total de la reprise de l'acquis sera supporté à hauteur de 24 % par l'aide communautaire de pré-adhésion, 41 % par le budget national et le reste par le secteur privé. Pour les autres candidats moins attractifs pour les investisseurs internationaux, la charge supportée par l'Etat sera certainement supérieure.

Enfin, il paraît très difficile de fixer une date réaliste, a fortiori une date unique, alors que même les pays les plus avancés ne sont pas à des niveaux identiques de préparation. Alors que les six pays de la première vague souhaitent adhérer soit au 1er janvier 2002 (Hongrie), soit au 1er janvier 2003, divers commentateurs tablent plutôt sur 2006-2010.

Il existe des alternatives permettant de donner des « *signes forts* » aux pays candidats, en particulier les plus avancés, sans fragiliser le processus de réforme économique et les travaux de reprise de l'acquis : prendre note des objectifs de date que les pays candidats se sont fixés à eux-mêmes, dissocier en quelque sorte l'économique et le politique : si la reprise de l'acquis et la transition économique prennent du temps, les Etats membres pourraient examiner les moyens d'associer plus étroitement les pays candidats en commençant par des sujets politiques essentiels pour eux (sécurité, PESC, JAI, etc.).

L'élargissement des négociations à six nouveaux pays décidé à Helsinki a déjà représenté un signe fort en direction des pays de la seconde vague. Il a aussi permis de satisfaire les pays les plus avancés qui voient ainsi reconnus leur progrès.

3. Répondre aux nouvelles problématiques

3.1. En matière sociale, préserver la cohésion et favoriser le progrès

Si l'on peut raisonnablement espérer la poursuite, au cours des prochaines années, de la croissance économique que connaissent actuellement les Etats membres de l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion, des contraintes financières croissantes vont s'exercer à plus long terme sur les systèmes sociaux et de santé, en raison du vieillissement démographique qui affecte l'ensemble de ces pays.

Par ailleurs, si la construction de l'Union s'est accompagnée de l'élaboration d'un modèle social fondé sur le dialogue social et un haut degré de solidarité, les perspectives d'élargissement représentent pour ce modèle un immense défi du fait du décalage existant entre les pays de l'Union (quelle que soit la légitime diversité des systèmes en vigueur) et les pays candidats en matière de salaires, de conditions de travail - durée du travail, sécurité et santé sur les lieux de travail - de couverture sociale - prestations familiales, retraites, indemnisation du chômage, de systèmes de santé, de formation professionnelle, d'efficacité des administrations publiques et de dialogue social.

Pour éviter que cet écart entre les niveaux de développement social ne provoque des mouvements migratoires massifs et des perturbations pour l'emploi dans les pays de l'Union, celle-ci va devoir mettre en œuvre une politique complexe qui sache promouvoir des critères de convergence tout en acceptant la diversité des rythmes d'adaptation. Notre Assemblée considère comme le Comité économique et social européen qu'il faudrait à cet effet :

- **accentuer, dans le cadre des programmes PHARE, l'effort d'aide à la modernisation des législations et à la formation des administrateurs et des partenaires sociaux.** A cet égard, il serait souhaitable que les représentants des partenaires sociaux des pays candidats soient admis en tant qu'observateurs dans les structures où s'élabore la législation sociale communautaire (Comité économique et social européen, Comité permanent de l'emploi) ;
- mettre en œuvre les décisions prises par le Conseil européen de Lisbonne de **fixer** en matière sociale **des lignes directrices européennes** et de les traduire, selon un agenda social à préciser, en objectifs nationaux, fondés sur un socle social qui assure le respect des garanties acquises. Bien entendu, il faudra tenir compte de la diversité des situations, ce qui implique préalablement de négocier cas par cas les dérogations ou transitions dont certains pays candidats auront besoin avant de pouvoir rejoindre progressivement la moyenne européenne. En tout état de cause, l'objectif est de parvenir à une harmonisation sociale qui traduise un progrès.

3.2. Développer le dialogue social et garantir un rôle aux milieux socio-professionnels

Le Conseil économique et social souligne la nécessité d'une information et d'une consultation régulière entre gouvernements et milieux socioprofessionnels dans les pays candidats sur tous les aspects de leur intégration à l'Union européenne et plus particulièrement en ce qui concerne l'adoption et la mise en application de l'acquis communautaire en matière sociale. Il est nécessaire de développer ce dialogue social national avec des organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives et indépendantes afin de négocier des équilibres nouveaux à trouver entre compétitivité et solidarité. Les gouvernements doivent donc non seulement reconnaître cette participation mais aussi l'encourager activement.

Pour préparer les acteurs économiques et sociaux à la mise en place réelle de l'acquis communautaire, le Conseil économique et social préconise d'introduire un volet social dans le processus de pré-adhésion. Les partenaires sociaux, au plus près des réalités économiques et sociales ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire aux différentes branches et entreprises. Il s'agit de permettre l'adéquation entre l'acquis et les situations locales afin de s'assurer que la signature formelle des textes législatifs se traduise par une transposition effective sur le terrain. Le dialogue social - informer, consulter, négocier - constitue l'unique moyen d'une participation des acteurs économiques à cette tâche importante de mise en œuvre. D'autre part, le Conseil économique et social préconise d'associer sous des formes variées les partenaires sociaux des grandes entreprises des pays candidats qui relèvent de la directive sur les comités d'entreprise européens.

Dans l'esprit de la Conférence de Varsovie (mars 1999) sur le rôle des partenaires sociaux dans le processus d'élargissement, il conviendrait de favoriser de nouvelles initiatives conjointes des partenaires sociaux européens qui ont décidé d'établir un vaste projet sur le dialogue social dans les treize pays candidats. Rappelons que, sur la base du travail d'un groupe d'experts qui s'est engagé à fournir un panorama complet des structures et pratiques du dialogue social dans chaque pays, une deuxième conférence sera organisée en 2001 entre partenaires sociaux des pays candidats et de l'Union européenne. Le Conseil économique et social sera attentif aux autres initiatives des partenaires sociaux en cours d'étude comme celle programmée par la Confédération européenne des Syndicats sur les flux d'investissements des entreprises de l'Union européenne vers les pays candidats.

Enfin, au plan bilatéral, les administrations des Ministères du Travail et les partenaires sociaux ont déjà commencé à accompagner leurs homologues des pays candidats dans l'appropriation de l'acquis communautaire et dans la recherche de solutions adaptées à leurs problèmes. Le Conseil économique et social reconnaît l'engagement du Ministère du Travail et des Affaires sociales et d'autres institutions (BIT, Fondation France Pologne...) spécialisées en Europe Centrale dans cette coopération qu'il invite à amplifier en y associant les partenaires sociaux.

Cette coopération entre partenaires sociaux des pays membres de l'Union européenne et les nouveaux pays candidats doit être renforcée aussi bien au plan bilatéral que dans le cadre du processus de dialogue social européen.

3.3. Accélérer la mise en place de l'espace de liberté, sécurité, justice

Si l'Europe politique cerne assez bien les voies de sa re-fondation, si l'Europe économique est en progrès, l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice reste à construire, et le fait que de telles difficultés de rapprochement subsistent entre les Quinze doit inciter à la mise en œuvre d'une aide méthodique et substantielle aux pays candidats à l'adhésion, dont les traditions juridiques sont beaucoup moins enracinées que celles des pays membres.

Des efforts ont déjà été déployés en ce sens avec les programmes Octopus 1 et 2 et Grotius (1996-2000) qui se sont donnés pour objectif d'une part de faciliter l'adoption par les PECO de mesures constitutionnelles et législatives sur

le modèle en vigueur dans l'Union européenne, d'autre part de fournir formation et assistance à toutes les personnes chargées de lutter contre la corruption et le crime organisé. Ces actions devront se poursuivre et, si possible, s'amplifier dans le cadre des partenariats pour l'adhésion.

Le Conseil économique et social regrette les lenteurs de la mise en place d'un espace judiciaire européen. Il déplore les délais inacceptables observés entre la signature des conventions telle que la Convention de Bruxelles II concernant les couples mixtes, et leur ratification, donc leur entrée en vigueur.

Il préconise en outre d'avancer dans l'établissement d'une réglementation pénale communautaire pour les infractions aux intérêts financiers des Communautés.

Aussi bien, si les orientations prioritaires fixées à Tampere en matière d'asile et d'immigration, de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements, d'assouplissement de règles d'extradition, de développement de la coopération policière dans le cadre d'Europol, visent d'abord les Quinze, il conviendrait d'associer dès maintenant les pays candidats à la poursuite de ces objectifs. L'Union européenne serait, en effet, remise en cause dans ses fondements mêmes si, après s'être élargie, elle devait accepter durablement que les droits et les obligations de ses citoyens ne soient pas homogènes sur l'ensemble de son territoire.

Enfin, l'élargissement implique que les pays candidats soient en mesure de permettre la libre circulation des personnes, sans y opposer d'autres limites que celles résultant de règles fixées par la législation communautaire, tout en assurant un contrôle efficace des frontières extérieures de l'Union.

Il implique également que les pays candidats satisfassent aux engagements internationaux qu'ils ont contractés en faveur des droits humains, de la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Le Conseil économique et social met l'accent sur les nécessités suivantes :

- **compléter la politique engagée en matière d'asile et de migration**, en distinguant soigneusement ces deux concepts et en veillant à une application scrupuleuse de la Convention de Genève de 1951 : protection effective du droit d'asile et respect du principe de non refoulement impliquant la garantie d'accès à des procédures équitables.

Dans l'esprit des conclusions du Sommet de Tampere, la Présidence française pourrait avancer des propositions nouvelles :

- sur les garanties d'accès à la procédure d'asile et les garanties en matière de droits et de protection matérielle ;
- sur l'intégration des résidents étrangers de longue durée et sur l'application du droit au regroupement familial ainsi que sur l'harmonisation des titres de séjour de longue durée ;
- sur la lutte contre les filières d'immigration clandestine, notamment en renforçant les sanctions à l'encontre des organisateurs, des passeurs et des exploiters de travailleurs clandestins ;

- sur une politique d'aide au développement susceptible d'agir sur une des causes principales des migrations ;
- **engager une réflexion sur le problème des frontières d'une Union élargie** : dans celle-ci, en effet, la responsabilité du contrôle de la frontière orientale avec la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie incombera à de nouveaux Etats membres tels que la Pologne ou la Roumanie. Il conviendrait d'être d'ores et déjà attentif aux contraintes que cette responsabilité fera peser sur ces pays et de s'interroger sur l'aide dont ils devront bénéficier de la part des autres membres de l'Union.

3.4. *Encourager et multiplier les initiatives de la société civile*

Les attentes de la société civile lorsqu'elle ne trouve pas de réponse et de dialogue peuvent parfois se traduire de manière sporadique par des mouvements inattendus et violents, faute de trouver des réponses politiques d'autant plus difficiles à formuler que les démarches demeurent confuses, contradictoires ou trop étroitement catégorielles.

Le fonctionnement démocratique des Etats souffre de cette difficulté de dialogue et la crise de la représentation politique y trouve sa principale origine. Or, cette difficulté risque de s'aggraver encore avec l'impact qu'ont de plus en plus sur la vie des citoyens des directives européennes qui viennent s'ajouter aux régulations nationales et sont considérées *a priori* et, non sans injustice, comme d'essence purement technocratique.

Il est donc important que, pour filtrer et rendre plus audibles les requêtes de la société civile, le Comité économique et social européen, comme il l'a déjà engagé, poursuive une concertation permanente avec les représentants des organisations économiques et sociales des pays candidats. Le Conseil économique et social ne peut que se féliciter des initiatives prises dans ce domaine, en particulier celle relative à l'instauration, dans le cadre de relations bilatérales avec chacun de ces pays, de Comités consultatifs mixtes composés de membres du Comité économique et social européen ainsi que de représentants des organisations similaires des pays candidats.

Par ailleurs, sans faire des Conseils économiques et sociaux un modèle exclusif, on ne peut que souhaiter la mise en place d'enceintes de même nature dans les pays candidats qui n'en disposent pas encore et qui peinent à trouver les voies d'un véritable dialogue social.

Le Conseil économique et social salue, par ailleurs, l'initiative de M. Michel Barnier, Commissaire en charge de la politique régionale et du suivi de la Conférence intergouvernementale qui, constatant que l'Europe « *n'avait pas de visage* », a entrepris en mars dernier un dialogue avec les populations dans tous les pays de l'Union européenne et suggéré que les gouvernements, les parlements nationaux et le Parlement européen s'associent à cette démarche.

Par delà, le Conseil économique et social se prononce pour de grandes campagnes d'information et de vulgarisation sur la réalité européenne, relayées fortement par l'ensemble des médias et des institutions.

Cependant au-delà des institutions ad hoc, il appartient aux organisations elles-mêmes, qu'elles émanent du tissu associatif, du patronat, des syndicats, voire des partis politiques des différents Etats, de prendre les initiatives qu'elles jugeront utiles pour se regrouper, organiser leur réseau d'information et de communication et peser du poids qui leur revient dans les affaires de l'Union.

Encore faudrait-il au préalable, pour permettre ces regroupements éventuels, et le Conseil économique et social le souligne, que l'Union se dote de l'ensemble des moyens nécessaires au renforcement des organisations patronales ou syndicales et d'associations au niveau européen.

PROPOSITIONS

I – FAIRE ABOUTIR LE PROJET EUROPÉEN

En se dotant d'un projet politique qui permette de :

- Créer dans une Europe réunifiée un espace de démocratie, de stabilité, et de prospérité ;
- S'affirmer sur la scène internationale.

II – MAÎTRISER LES CONSÉQUENCES DE L'ÉLARGISSEMENT

Procéder en préalable, à une réforme institutionnelle qui préserve les capacités décisionnelles de l'Union et les chances d'un approfondissement de la construction européenne dans un cadre élargi.

1. Achever la démarche engagée à Amsterdam

- Renforcer la légitimité et l'efficacité du processus de décision de l'Union
 - limiter le nombre des Commissaires sous réserve que les grands Etats soient représentés en permanence ;
 - repondérer les voix au sein du Conseil ;
 - étendre le vote à la majorité qualifiée.
- Aller au-delà du reliquat d'Amsterdam :
 - en étendant la procédure de codécision Parlement/Conseil à toute décision législative sous réserve d'établir la frontière entre le domaine législatif et réglementaire ;
 - en dotant le Conseil et le Parlement européen du droit d'initiative ;
 - en renforçant le rôle du Comité économique et social européen.
- Renforcer la crédibilité de la construction européenne
 - en définissant les attributions respectives de la Communauté et des Etats ;
 - en adaptant le mode d'élection des députés français au Parlement européen ;
 - en envisageant la possibilité du retrait ou de l'exclusion d'un Etat de l'Union.
- Avancer dans l'Union politique et l'Europe sociale
 - en donnant un nouvel élan à la politique étrangère et de sécurité commune par l'octroi des moyens techniques nécessaires, sur la base d'une stratégie à définir ;
 - en réalisant un espace de liberté, de sécurité et de justice grâce à un socle minimum de normes et de procédures communes dans tous les domaines pour lesquels les Traités ont fixé des objectifs ;
 - en préservant la cohésion sociale de l'Union.

2. Engager une nouvelle étape dans la consolidation de l'Union européenne en y associant les pays candidats

- Aménager le mécanisme des coopérations renforcées pour permettre à une « *avant-garde* » de progresser :
 - en supprimant le droit de veto ;
 - en abaissant le seuil nécessaire pour l'adoption d'une coopération renforcée de la moitié au tiers des Etats membres représentant au moins un tiers de la population totale de l'Union ;

- en prévoyant d'instaurer, sous certaines conditions, des coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

- Renforcer l'identité européenne :

- en élaborant une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne intégrée dans les traités ;
- en réorganisant les Traités ;
- en associant les pays candidats aux projets de réforme institutionnelle.

III – CRÉER UN VÉRITABLE ESPACE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

1. Concilier solidarité et contrainte budgétaire tout en préparant l'après 2006 ;

2. Préserver impérativement les acquis communautaires afin de ne compromettre dans aucun domaine un demi siècle d'efforts et de progrès de la construction européenne :

- veiller à l'application effective de l'acquis communautaire ;
- envisager une adhésion progressive des PECO à la PAC, assortie de périodes transitoires adaptées aux différents pays et produits ;
- renforcer la politique de cohésion en favorisant un développement polycentrique de l'Union ;
- prévoir des périodes de transition limitées, assorties d'un calendrier de reprise de l'acquis communautaire.

3. Préserver la cohésion sociale

- en aidant à la modernisation des législations et à la formation des administrateurs et des partenaires sociaux ;
- en favorisant le développement du dialogue social ;
- en tenant compte de la diversité des situations des pays candidats dans la mise en œuvre des décisions du Conseil de Lisbonne.

4. Accélérer la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

- hâter la ratification et l'application des conventions ;
- faciliter la coopération judiciaire pénale et notamment avancer dans l'établissement d'une réglementation pénale communautaire pour les infractions aux intérêts financiers des Communautés ;
- compléter la politique engagée en matière d'asile et de migration (garanties d'accès à la procédure d'asile et garanties en matière de droits et de protection matérielle ; sanctions à l'encontre des organisateurs, des passeurs et des exploités de main d'œuvre clandestine ; intégration des résidents étrangers de longue durée et de leurs familles ; harmonisation des titres de séjour).

5. Encourager et multiplier les initiatives de la société civile

- en renforçant une concertation permanente avec les représentants des organisations économiques et sociales des pays candidats ;
- en soutenant la création de Conseils économiques et sociaux ou institutions similaires dans les pays candidats ;
- en sensibilisant les opinions publiques par de grandes campagnes d'information et de vulgarisation sur la réalité européenne ;
- en favorisant l'émergence d'initiatives des organisations représentatives de la société civile.

CONCLUSION

En raison de sa dimension et des éléments d'hétérogénéité qu'il introduit, en particulier au plan économique et social, et du fait des adaptations substantielles qu'il requiert, l'élargissement constitue un défi considérable pour l'Union européenne mais également une chance historique.

Ce constat conduit à préconiser un élargissement maîtrisé, respectueux des principes fondamentaux du projet européen et de ses objectifs de progrès politique, économique et social, et qui préserve les relations de l'Union avec les pays en développement.

Cela implique qu'il soit procédé en préalable à une réforme institutionnelle qui sauvegarde les capacités décisionnelles de l'Union et les chances d'un approfondissement de la construction européenne dans un cadre élargi. Dans le cas contraire, le projet européen comme celui de la grande Europe, sombreraient en même temps dans une vaste zone de libre-échange, ce que la France a réussi à éviter depuis le début de la construction européenne.

L'adhésion implique également que l'Union fasse évoluer ses politiques communes pour les adapter à sa nouvelle configuration. Il est indéniable que le processus d'élargissement, tel qu'il est engagé, nécessite de sa part une volonté permanente de recherche d'adéquation de toutes les politiques européennes avec celles des Etats candidats. De la part des futurs Etats membres, l'intégration suppose la reprise de l'intégralité de l'acquis communautaire faute de quoi un demi-siècle de construction communautaire serait compromis. Pour ce qui concerne la France, une analyse régulière de l'impact de cette organisation nouvelle dans ses relations bilatérales avec ces Etats devra être conduite.

L'Europe est à un moment crucial de son histoire. Elle vient de franchir un certain nombre d'étapes qui en ont fait un marché unifié avec une monnaie unique. Elle se trouve dorénavant confrontée aux choix fondamentaux d'une construction européenne à plus grande échelle, de projets à plus long terme dont l'élargissement est le révélateur : celui de l'Europe politique, de l'Europe sociale ou de l'Europe de la défense, l'option de l'intégration ou de la coopération.

A la veille de la présidence française, il appartient à la France d'orienter un certain nombre de ces choix. Il lui faudra faire preuve de la volonté politique de construire une Europe unie, forte et ambitieuse, de promouvoir un espace communautaire à l'intérieur duquel la paix sera assurée, les droits de l'Homme garantis, les inégalités combattues.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....182

Ont voté pour.....149

Se sont abstenus.....33

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 149

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Bué, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, De Rycke, Ducroquet, Giroud, Hervieu, Lemétayer, Louis, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Raoult, Rigaud, Rousseau, Salmon, Schaeffer, Stéfani, Szydowski, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Bury, Capp, Mmes Coeurdevey, Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mme Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, Sappa, t'Kint de Roodenbeke, Mme Viguié, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Wéber.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Courtois, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

Groupe de l'outre-mer - Mlle Berthelot, M. Fabien, Mmes Jaubert, Mélisse, Tjibaou.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Michel Franck, Ghigonis, Gilson, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Martinand.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

Groupe de la mutualité - MM. Chauvet, Davant.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Debout, Dechartre, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, M. Motroni, Mme Pailler, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Schapira, Souchon, Taddei, Teulade, Mme Wiéviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Mmes Lebatard, Marcihacy, Petit, M. de Viguerie.

Se sont abstenus : 33

Groupe de l'agriculture - M. Le Fur.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Caillat, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Mayer, Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Fiterman, Mme Garcia.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

L'élargissement de l'Union européenne aux dix pays candidats des PECO représentera pour l'Europe le plus grand défi à relever pour le début du 21^{ème} siècle.

Les travaux de M. Picard montrent bien toute la complexité du processus engagé depuis l'ouverture officielle des négociations d'adhésion en mars 1998.

Le monde agricole est particulièrement concerné par ce nouvel élargissement dans la mesure où l'agriculture représente dans les pays candidats un secteur clé de l'économie, et où le poids agricole des nouveaux pays adhérents pèsera lourd au sein de l'Union européenne élargie.

Depuis janvier 1996, la profession agricole française a pris position en faveur de l'élargissement aux PECO lors d'une journée commune de l'ensemble des organisations professionnelles agricoles.

Depuis lors, nous poursuivons la réflexion engagée afin de définir les conditions nécessaires à la réussite du processus. Nous en avons identifié au moins trois :

La première condition est très politique : nous devons œuvrer avant l'adhésion pour que les PECO partagent avec nous une vision commune de l'agriculture : il est très important que, dès le départ, les Quinze et les pays candidats s'entendent sur les missions de l'agriculture dans la société européenne et sur le rôle de l'Etat dans la politique agricole. L'avenir de la Politique Agricole Commune en dépend.

La deuxième condition vise la reprise effective de l'acquis communautaire : les pays candidats devront en effet non seulement reprendre, mais surtout mettre en œuvre la réglementation concernant l'organisation des marchés, la maîtrise de la production, les règles de qualité et de sécurité sanitaire alimentaire. Ce dernier point sera particulièrement délicat et la profession agricole française y sera très attentive.

La troisième condition concerne les moyens budgétaires : l'Union européenne doit se donner les moyens de son ambition. L'accord financier du Conseil européen de Berlin a exclu pour les pays candidats la prise en charge des aides de la PAC jusqu'en 2006. Une augmentation des ressources budgétaires sera donc nécessaire le moment venu.

A terme, en effet, la PAC ne pourra être que commune au sein de l'Union élargie. Nous réfléchissons actuellement aux modalités du processus : des périodes transitoires ne seront-elles pas nécessaires selon les pays et les produits, en fonction des écarts de prix - qui se réduisent - et de la capacité réelle des pays candidats à appliquer les règles des organisations européennes des marchés agricoles ainsi que les exigences sanitaires ? Quant à la question très sensible des aides directes de la PAC, celles-ci ne devraient-elles pas être instaurées progressivement, en les conditionnant par exemple à la reprise effective de

l'acquis et en évitant qu'elles entraînent des déséquilibres entre l'offre et la demande ?

Sur tous ces points, nous serons très vigilants car l'élargissement doit être une perspective positive de progrès et de stabilisation pour l'ensemble des pays européens. Il ne devra en aucun cas affaiblir les fondements des politiques communautaires.

Groupe de l'artisanat

L'opportunité de la Présidence française de l'Union européenne doit être l'occasion de faire avancer le projet politique de l'Europe qui constitue la pièce maîtresse d'une Europe forte et cohérente.

Réfutant l'idée d'une Europe à deux vitesses, d'une simple zone de libre échange ou d'un grand marché supplémentaire, le groupe de l'artisanat tient à réaffirmer son attachement aux finalités de la construction européenne et notamment celle d'un espace d'unité, de démocratie, de stabilité et d'une communauté de valeurs.

Cet objectif ambitieux passe nécessairement par la réforme des institutions en évitant dilution et blocage. Estimant fondamental de rechercher l'efficacité du mécanisme de prise de décision, il nous paraît urgent de privilégier le rétablissement d'une « collégiale » au niveau de la Commission et de mettre en œuvre un système de double majorité simple au nom d'une Europe des peuples et des Etats. Quant à l'extension du vote à la majorité qualifiée, elle s'impose d'elle même dans les domaines aussi sensibles que la non discrimination, le rapprochement des législations, les fonds structurels, la politique sociale si nous voulons préserver l'acquis communautaire et éviter des distorsions de concurrence préjudiciables à l'existence de nos entreprises.

Compte tenu de la présence au niveau européen de 15 millions d'établissements artisanaux représentant 30 millions de personnes, le groupe de l'artisanat insiste pour la reconnaissance par la Commission de l'UEAPME (union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises), ainsi que sur la nécessité de mettre en œuvre les orientations d'une politique européenne de l'artisanat telles qu'elles ont été définies à Feira.

S'agissant de la réalisation de cet espace de liberté, de sécurité et de justice qui fait tant défaut aujourd'hui, le groupe de l'artisanat est conscient qu'il implique d'aller au delà des engagements d'Amsterdam en s'attaquant au fonctionnement du Parlement, de la Cour de Justice et du Comité économique et social sans oublier de faire des propositions sur les moyens d'une véritable politique commune en la matière.

Concernant la structure du Comité économique et social, il faut se réjouir de l'abandon du projet de modification de son mode de désignation qui remettait en cause la représentativité même de la société civile et surtout veiller à maintenir sa consultation systématique.

S'agissant de l'identité politique, il est vrai que se pose avec acuité les limites géographiques de cette nouvelle Europe et que ne devrait pas être retenue l'idée d'en fixer des contours trop précis qui risqueraient de bloquer tout développement futur et créer des problèmes de frontières.

De même, au regard des différents niveaux de développement des pays candidats, il nous paraît important qu'un certain nombre de pays plus avancés que d'autres puissent continuer à progresser. La poursuite des coopérations renforcées va dans le bon sens mais aurait dû être complétée par un ensemble de mesures incitatives à la création de véritable partenariat entre pays.

Sur ce point, le groupe de l'artisanat a souhaité introduire l'idée d'un financement non seulement pour les pays candidats mais surtout pour les pays accompagnateurs des programmes de coopération technique qui constituent à son sens dans les domaines de la formation et de l'organisation des professions notamment le gage de la réussite de la reprise de l'acquis communautaire et à travers elle de leur adhésion à l'Europe.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

La fonction du Conseil économique et social est d'apporter aux Pouvoirs publics des avis dont la pertinence des analyses et des propositions fait la qualité. Il importe que la logique d'un avis s'imprègne des préoccupations et des aspirations de chacun des groupes ici représentés pour traduire leurs convergences dans une ligne cohérente.

L'avis présenté par M. Picard nous semble remplir du mieux qu'il était possible cette tâche complexe et délicate, alors même que le dossier était difficile à appréhender. Traiter des conditions d'un élargissement réussi de l'Union européenne, c'est inévitablement avoir à poser et reposer la question de fond : « *Quelle idée de l'Europe, pour quelle société, pour quels objectifs politiques, économiques, sociaux et culturels ?* » et cela en recherchant en permanence, pour demeurer dans l'objet de l'avis, les raisons et les réponses d'un élargissement maîtrisé aux pays candidats.

L'avis est la suite logique du rapport de M. Prate, l'actualise, renforçant et complétant ses propositions. Il identifie bien les problèmes à résoudre, pose les questions pertinentes et propose des pistes de solution.

La section a connu un débat approfondi sur les fondements sociaux qui doivent constituer le socle et légitimer le projet européen. Nous sommes toujours dans une situation de déséquilibre entre les différentes dimensions économiques, sociales et culturelles du développement. Les Traités internationaux, celui de l'Union européenne elle-même, en organisant les échanges, la production économique et les règles de concurrence, tracent de manière contraignante le cadre de permissivité que doivent respecter strictement les Etats dans l'exercice de leurs compétences en matière sociale. Si bien que le social demeure appréhendé comme une conséquence de l'économique, même si des conventions internationales, qui n'ont pas la force des Traités, présentent de grandes avancées, parfois mal respectées y compris par les Etats signataires. Obligation de règles économiques, volontariat en matière sociale, c'est cette hiérarchie que notre groupe souhaite voir remise en cause, au profit d'une réelle conjugaison interactive favorisant le progrès humain, le dialogue social et la démocratie participative. Le projet de Charte des droits fondamentaux peut en être

l'occasion, à condition que le texte en préparation soit intégré aux Traités, au risque sinon de n'être qu'un alibi de bonne conscience.

L'avis prend une position très ferme contre le danger que présenterait un élargissement mal contrôlé qui aurait pour effet de diluer l'Union européenne dans une vaste zone de libre-échange, sans projet politique, sans ambition et sans ciment solidaire. Nous appuyons tout particulièrement l'avis dans ce sens, notamment l'obligation de respect intégral de l'acquis communautaire. Cependant, nous estimons avec l'avis que l'élargissement comporte pour l'Union et les Etats membres des obligations d'aide et de soutien dans la période de transition précédant l'adhésion, mais aussi pour les composantes de la société civile. L'élargissement présentera d'autant moins de risques que les échanges et les partenariats prépareront dans tous les secteurs une meilleure osmose entre les populations, dans le respect des identités culturelles. C'est pourquoi il nous semble impératif que soient soutenus par l'Union européenne et les Etats membres la création et le développement des réseaux de la société civile européenne ouverts aux pays candidats et que soient enfin adoptés les instruments juridiques attendus, tels le projet de règlement de l'association européenne. Nous attendons de la Présidence française le soutien aux initiatives exprimées par cet avis que le groupe a voté.

Groupe de la CFDT

Pour la CFDT, l'élargissement de l'Union européenne doit être considéré comme un projet politiquement souhaitable et non pas seulement comme un processus inéluctable. L'intégration des pays candidats représente une chance unique pour l'avenir de l'Europe. Elle répond à trois grands impératifs :

- un devoir historique, après l'effondrement du bloc de l'Est, pour la stabilité de l'Europe,
- une mission impérieuse pour l'affirmation de sa puissance politique et de sa sécurité,
- une nécessité pour la croissance économique, pour la préservation et l'extension du modèle social, conçus dans un intérêt mutuel.

Les interrogations que soulève la perspective de l'élargissement dans l'opinion publique imposent un substantiel travail d'information pour éviter le repli de certaines catégories redoutant de voir ce processus porter atteinte à leurs intérêts. L'avis contribue à démontrer l'importance d'un engagement continu de la société civile dans une démarche de clarification. Il souligne l'intérêt pour les différentes composantes de cette société civile de participer à des échanges d'expériences avec leurs homologues. En outre, la CFDT préconise la reprise d'études qui évalueraient les coûts et avantages de l'élargissement. L'avis aborde avec lucidité le nécessaire débat sur le futur budget européen, mais élude la réforme de la PAC.

Pour le Conseil économique et social, une des conditions de la réussite de l'élargissement passe par la prise en compte de sa dimension sociale, à commencer par l'introduction d'un volet social à la stratégie de pré-adhésion. L'avis se prononce clairement sur le rôle du dialogue social - notamment par le renforcement du Comité économique européen - comme moteur d'une

application réelle de l'acquis communautaire. Cela passe par une reconnaissance accrue des partenaires sociaux et une incitation des gouvernements candidats à les associer au processus d'adhésion. Pour instaurer une confiance réciproque entre tous les citoyens de cette future Europe élargie, la charte des droits fondamentaux constituera le pivot d'un socle social et politique. A cette fin, la CFDT demande un instrument juridiquement fort avec un contenu social fort.

Pour la CFDT, une réforme des institutions doit aller de pair avec l'élargissement. C'est une condition nécessaire, mais qui ne doit servir en aucun cas de prétexte à en retarder le processus. La réforme indispensable ne recouvre en réalité qu'un ajustement fonctionnel, décidé antérieurement à l'élargissement. Pour autant, la CFDT considère déterminant que la réforme en cours, incluant les coopérations renforcées, aboutisse de façon constructive lors de la présidence française.

L'avis préconise des mesures institutionnelles trop détaillées, tout en éludant les orientations politiques, notamment celles concernant le renforcement - ou non - des pouvoirs supra nationaux et la question de la subsidiarité. D'autre part, la CFDT constate que l'avis n'ouvre aucune perspective sur le vaste chantier que représente la construction d'une Europe fédérale. Avec une telle réserve sur la réforme institutionnelle, qui n'était pas l'objet principal de la saisine, la CFDT, dans la logique de son engagement précoce en faveur de l'élargissement à l'Autre Europe, a voté le texte.

Groupe de la CFE-CGC

L'unité et la solidarité européenne sont un enjeu capital pour la stabilité et la prospérité du continent européen et son rôle dans le monde. Il y a urgence à donner sens à cette construction qui, pour les pays candidats, traduit clairement leur volonté de s'ancrer dans l'Europe et d'adhérer à ses valeurs de paix et de démocratie.

L'avis pose avec lucidité les termes du débat.

La problématique de l'élargissement et les difficultés qu'il générera, qu'elles soient financières ou liées aux craintes de dumping social comme à celles de la dilution des pouvoirs et des responsabilités dans l'Union font l'objet d'un exposé clair dont pour l'essentiel, le groupe de la CFE-CGC partage l'analyse.

En revanche, sur la question essentielle des conséquences financières de l'élargissement, l'avis est plus timoré et les propositions inadaptées.

Dans l'immédiat, l'adhésion peut se révéler dangereuse pour les économies fragiles des PECO dont la situation réelle n'est pas connue avec certitude, mais pour l'Union européenne, le coût économique de l'élargissement pourrait être très élevé.

Les principaux mécanismes communautaires, la politique agricole commune, la politique budgétaire, les fonds structurels, seront touchés par les élargissements.

L'application intégrale de la PAC risque d'entraîner sa remise en cause, et donc des troubles sociaux dans les actuels Etats membres, notamment les pays

méditerranéens. L'application des fonds structurels quant à elle, aura pour effet de réduire considérablement la part des actuels bénéficiaires.

En effet, l'intégration de ces pays va faire baisser la moyenne du PIB par habitant communautaire et l'application des critères d'aide (en l'occurrence 75 %) sur cette moyenne, aboutira mathématiquement à l'éviction notamment des régions françaises.

La réforme préalable des institutions est une position de fond du groupe de la CFE-CGC.

Les difficultés auxquelles la Commission européenne et le Parlement européen ont été confrontés, les ont obligés à prendre la pleine mesure de leur fonction dans le système d'équilibre des pouvoirs propres à l'Union et leur légitimité doit être renforcée avant l'élargissement.

La transparence dans le fonctionnement de la Commission, telle que vous la préconisez, est également une revendication de notre groupe ainsi que la nécessité de renforcer le contrôle politique des décisions.

La Commission européenne, comme le Conseil des ministres sont confrontés à des problèmes d'efficacité fonctionnelle dont la solution passe par un réaménagement et une pondération des voix au sein de ces instances, en préservant la prééminence des grands pays.

S'agissant de la Commission européenne, le groupe de la CFE-CGC est sensible à l'encadrement du système de vote à la majorité qualifiée dont est exclu le domaine de la sécurité sociale auquel il conviendrait d'ajouter la protection sociale ainsi que les droits fondamentaux du travail.

Le groupe de la CFE-CGC approuve également la proposition de renforcer le Comité économique et social mais en limitant les participations aux organisations socioprofessionnelles et à quelques ONG sociales structurées au niveau européen.

Dans cette construction européenne, il est essentiel que le dialogue social trouve sa vraie place et que ses acteurs aient la volonté et les moyens nécessaires pour affermir et développer le socle des droits sociaux.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

La CFTC a, de tout temps, appuyé la construction européenne ; elle est par principe favorable à son élargissement à sa partie orientale, élargissement rendu possible par le retour à la liberté et à la démocratie des pays de l'Europe centrale et orientale.

Cette ouverture permettra de mettre fin à la division instaurée par la guerre froide, « de penser l'Europe comme un espace d'une histoire et d'une civilisation communes » - ainsi que vous l'écrivez, Monsieur le rapporteur. La paix, acquis majeur de la construction européenne, s'en trouvera renforcée entre les peuples de notre continent.

Toutefois, les problèmes posés par cette ouverture à l'Est, liés à sa dimension et à la nature des pays candidats sont d'une ampleur inconnue lors des précédentes adhésions.

La question des frontières futures de l'Europe devrait, à notre avis, être clairement débattue et tranchée. La réforme des institutions pour préserver les capacités de décisions de l'Union européenne doit, certes, précéder les opérations d'élargissement.

Mais, pour la CFTC, en tant qu'organisation syndicale, la priorité, le premier objectif, c'est la construction d'une Europe sociale constituant un pôle de solidarité et d'équité au sein du phénomène de mondialisation. Nous veillerons tout particulièrement à ce que l'élargissement ne remette pas en cause ce que l'Europe a déjà construit en matière sociale. Au contraire, la volonté de croissance partagée impose une volonté d'harmonisation sociale et fiscale afin que l'élargissement ne conduise pas à un « dumping social ».

Nous voulons « harmoniser la mondialisation » et dans cette perspective, nous estimons que l'Europe a un rôle déterminant à jouer en promouvant un modèle social fort et entraînant.

C'est pourquoi, la CFTC sera attentive au contenu et au statut de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Outre les droits civils et politiques, elle devrait contenir les droits économiques et sociaux énoncés dans la charte sociale européenne et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989. Enfin, cette charte devrait être intégrée au traité même si, comme le préconise l'avis, elle fait l'objet d'un acte juridique distinct.

Par ailleurs, la CFTC affirme que l'élargissement ne doit pas se réaliser au détriment des pays en voie de développement, ni remettre en cause les accords et conventions conclues avec certains d'entre eux.

Les préconisations relatives à l'Europe sociale, à la charte des droits fondamentaux, nous conviennent, et c'est pour la CFTC l'essentiel.

C'est pourquoi, bien que l'avis contienne des prises de positions sur des sujets d'ordre politique que nous estimons dépasser le champ de nos responsabilités syndicales, le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Les perspectives de l'élargissement, comme la mise en place du marché unique européen et de la monnaie unique, portent à la fois l'espoir de démocratie renouvelée et de progrès économique mieux partagé. Mais le bilan de l'Union porte, lui, de fortes craintes de recul social, de remises en cause des droits sociaux.

Le besoin d'une Communauté européenne élargie ne fait pas de doute. Après deux guerres mondiales qui ont marqué notre continent, il est indispensable d'agir pour garantir la paix, favoriser le désarmement, assurer la stabilité pour tous les peuples d'Europe.

Il s'agit de construire des outils de solidarité, de co-développement, dans une Europe de tolérance et d'entente entre les peuples qui s'appuient sur l'expression démocratique et la souveraineté, de chaque peuple sans hiérarchie, qui favorisent les coopérations avec les pays dits en voie de développement.

Ces enjeux nécessitent de réexaminer le sens même du projet européen. Celui-ci ne peut se réduire à la libre circulation des capitaux et des marchandises. L'Europe ne peut pas rester un espace permettant aux entreprises de conduire leurs restructurations en totale liberté. Des politiques structurelles communes, favorisant le développement social et la réponse aux besoins des populations sont nécessaires au niveau européen dans plusieurs domaines majeurs : industrie, recherche, commerce extérieur, rénovation et développement des services publics, immigration, coopération internationale...

L'avis présenté par M. Picard développe des analyses, prend position, parfois avec plusieurs hypothèses possibles, sur des questions d'ordre juridique ou politique, sur la réforme des institutions, sur les conditions de l'élargissement.

Par contre, sur le plan des politiques économiques, on en reste souvent au constat, en confirmant une logique qui est disqualifiée par le bilan de l'Union européenne

La question de la place et du rôle de services publics n'est abordée que pour regretter l'échec relatif, en Pologne particulièrement, de la méthode de privatisation dite classique. Les aspects financiers, fiscaux et monétaires sont trop rapidement traités.

La charte des droits fondamentaux ne doit pas rester une simple déclaration de principes.

Cette charte doit recouvrir non seulement les libertés dites « classiques » mais aussi et surtout des droits économiques et sociaux et des droits nouveaux répondant aux enjeux de la période et au défi de l'élargissement.

Plusieurs des préoccupations du groupe de la CGT figurent cependant dans le projet d'avis comme les nécessaires coopérations avec les pays en voie de développement, les réflexions concernant le désarmement en Europe et dans le monde, les possibilités d'expérimentation de certaines décisions, la référence à un socle social assurant le respect des garanties acquises et favorisant le progrès social. Néanmoins, la grande faiblesse du projet d'avis réside à nos yeux dans le traitement insuffisant de la dimension sociale dont nous pensons qu'elle conditionnera pour une très large part la réussite d'un élargissement que nous souhaitons tous. C'est aussi pour cela que nous regrettons le défaut d'articulation entre le processus de l'Union économique et monétaire proposé et les urgences qui résultent aujourd'hui du faible niveau d'Europe sociale.

C'est dans cet esprit que le groupe de la CGT s'abstiendra sur l'avis, sous les réserves habituelles concernant les amendements.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe de la CGT-Force ouvrière estime que le projet d'avis sur l'élargissement de l'Union européenne établit, en particulier, un diagnostic utile.

Si, sans aucun doute notre assemblée a vocation à poser son regard et à établir sa réflexion sur tous les sujets économiques et sociaux, sa mission est parfois, pour le moins délicate quand ceux-ci sont à forte densité politique, comme celui concernant « l'élargissement de l'Union européenne ».

Nous comprenons que le texte élaboré corresponde à un constat et à une vision politiques : c'est ainsi que le projet d'avis aborde logiquement et pertinemment la question de la réforme institutionnelle et de l'identité politique de l'Union européenne. Mais nous considérons que c'est avant tout aux partis et responsables politiques d'y apporter une réponse, au nom de l'intérêt général, alors que nous représentons les intérêts particuliers des salariés.

Une organisation comme Force ouvrière, au nom de l'indépendance, ne peut s'y associer, même dans cette enceinte.

D'autant que cet avis tend à « faire aboutir un projet politique européen », qui, par exemple, pourrait être, au plan social, celui de « rechercher en permanence le juste équilibre entre progrès économique et développement de l'individu, compétitivité et solidarité ».

A l'inverse, l'avis constate avec justesse : « les membres de l'Union européenne adoptent une stratégie pour la croissance et l'emploi, fortement teintée de libéralisme, qui tend à relativiser le rôle de la puissance publique face à la dynamique des marchés ». Force ouvrière considère que la réponse n'est pas assez caractérisée au plan social ; elle laisse la part trop belle aux tenants de l'économie libérale.

Le rapport confirme amplement, que les efforts économiques et budgétaires, imposés aux pays candidats nous semblent difficilement compatibles avec les projets sociaux que leurs habitants sont légitimement en droit d'attendre de leur adhésion à l'Union européenne.

Les chartes européennes, et, parmi elles, celles qualifiées de sociales, peuvent faire passer au second plan le social par rapport à l'économie. Nous rappelons que les critères de convergences économiques ont abouti, en partie, à un début de remise en cause de notre protection sociale collective, originale.

Nous n'entendons pas que ces orientations libérales du « **modèle social européen** » s'exportent dans le cadre de l'élargissement. La question est celle de la répartition des richesses, en faveur du plus grand nombre d'individus et cela sans considération de frontières.

Faut-il rappeler, selon les travaux en cours entre économistes et la Communauté internationale, qu'il suffirait, à titre d'exemple, de répartir 4 % des richesses des 225 plus grosses fortunes du monde, pour donner accès aux besoins de base à toute la population en matière de santé, d'éducation et d'alimentation.

Le groupe de la CGT-Force ouvrière, **s'abstiendra**, tant pour reconnaître la qualité du travail réalisé, que pour marquer sa distance avec les options politiques préconisées.

Groupe de la coopération

Le présent projet d'avis se situe à une étape charnière et symbolique puisqu'il inaugure à la fois la présidence française de l'Union européenne et une nouvelle étape de l'histoire de l'Union qui doit en effet relever le défi d'un élargissement sans précédent.

L'intérêt majeur de ce projet d'avis réside dans sa volonté d'écarter les considérations techniques pour replacer le débat sur le plan politique,

l'élargissement de l'Union européenne devant résulter avant tout d'une volonté politique.

De plus, ce projet d'avis a le grand mérite de souligner que cet élargissement constitue une nouvelle problématique du fait du nombre et de l'hétérogénéité des candidats, et pose ainsi la question de la nature du projet européen et d'un indispensable nouveau mode de fonctionnement des institutions.

L'idée force du projet d'avis repose en effet sur le rejet de toute Europe qui serait assimilée à une vaste zone de libre-échange, d'où la nécessité à laquelle nous adhérons de concilier élargissement et approfondissement, notamment à travers l'idée de « coopérations renforcées ».

Dans le même ordre d'idée, il nous paraît indispensable de souligner l'importance de la reprise de l'acquis communautaire qui seule permettra de préserver un demi-siècle de construction européenne et d'exclure toute « Europe à la carte » qui serait contraire aux principes du projet européen.

Il en va de même de la stricte application de la Charte sociale européenne devant accompagner cet élargissement afin d'éviter tout « dumping social ».

Enfin, le dernier point souligné avec justesse dans ce projet d'avis, et dont nous nous félicitons, est celui des difficultés de fonctionnement démocratiques des pays candidats, notamment en termes de dialogue social, principale préoccupation de notre Assemblée. Nous soutenons ainsi la proposition consistant à donner plus d'influence au Comité économique et social européen en tant que lieu de concertation entre les partenaires sociaux dans le cadre de l'ensemble des institutions européennes, et à encourager la création de conseils économiques et sociaux ou d'institutions similaires dans les pays candidats afin d'instaurer ou de rénover le dialogue social.

Si cet élargissement constitue bel et bien un défi, ce projet d'avis quant à lui a su relever celui consistant à orienter les choix que devra prendre la France lors de sa présidence et à contribuer à l'information de l'opinion publique souvent insuffisante sur ce thème.

Le groupe de la coopération a émis un avis favorable sur ce projet d'avis.

Groupe des entreprises privées

Le groupe félicite le rapporteur pour sa maîtrise du sujet et l'ouverture qu'il a manifestée tout au long des travaux. L'avis a le mérite de suggérer - à l'orée de la présidence Française de l'UE - des propositions qui confortent la France et ses partenaires européens dans leur volonté d'engager sans tarder des réformes pour préparer efficacement l'élargissement.

Il ne peut y avoir d'élargissement sans prendre en compte la maîtrise de ses conséquences. Nous attirons l'attention sur la nécessité de prendre en considération quatre priorités : moderniser durablement le traité, simplifier la législation communautaire, renforcer les disciplines et les contrôles, et favoriser la liberté d'investir.

Le rapporteur insiste, à juste titre, pour qu'une réforme institutionnelle intervienne préalablement à l'élargissement. La révision du traité devra aboutir à

un traité solide, clair, apte à fonctionner efficacement après l'élargissement. Ceci suppose d'aller au-delà des trois points éludés à Amsterdam (composition de la Commission, extension des votes à majorité qualifiée et pondération des voix au Conseil).

L'extension du principe majoritaire doit devenir la règle. Outre les domaines de la fiscalité et de la propriété intellectuelle, il devra notamment s'appliquer aux mandats de politique commerciale donnés par le Conseil à la Commission pour les services et les investissements étrangers directs.

D'autres réformes mériteraient d'être apportées au traité. Les coopérations renforcées doivent pouvoir jouer, dans l'Europe élargie, un rôle moteur. Ceci nécessiterait de simplifier leurs conditions de mise en œuvre qui apparaissent, dans le libellé actuel du traité, exagérément restrictives.

Il nous apparaît aussi indispensable de ne pas transiger sur la reprise intégrale de l'acquis communautaire par les pays candidats. Non seulement au plan juridique, mais dans la pratique quotidienne.

La présidence française devrait inciter le Conseil à s'accorder avec le Parlement et la Commission sur les moyens de simplifier la législation communautaire et d'en évaluer les résultats par des méthodes claires. Ceci est un besoin pressant pour nos entreprises.

La présidence française devrait aussi inciter les Quinze à adopter un « code de bonne pratique du marché unique », afin de prévenir les nouvelles entraves aux échanges et les contentieux communautaires. Les Quinze doivent aujourd'hui « montrer l'exemple » aux candidats, en étant notamment plus rigoureux dans la discipline de transposition nationale. Il faut aussi renforcer les contrôles communs concernant le marché unique dans de nombreux domaines : sécurité des produits et des aliments, santé et sécurité au travail, protection de l'environnement, politique de concurrence, coopération douanière, lutte contre les fraudes fiscales et commerciales.

Les investissements de l'économie de marché doivent assurer l'essentiel du développement, même si certains projets d'infrastructures trans-européennes justifient des partenariats public-privé. L'aide communautaire devra donc se centrer sur l'amélioration des conditions d'attractivité pour l'investissement privé dans les pays candidats.

L'investissement accru devra s'accompagner d'un vaste effort de formation des milieux économiques des pays candidats, notamment pour faciliter la réussite de leur intégration dans le marché unique. Les employeurs européens ont ainsi prévu de s'engager dès cette année, avec leurs partenaires, dans un appui direct aux organisations d'entrepreneurs des pays candidats, à travers un programme pluri-annuel.

C'est sur le terrain que les hommes et les femmes des pays candidats devront exercer réellement les droits et les devoirs qu'implique l'appartenance à l'Union : le contrôle douanier, l'efficacité du système bancaire, les garanties du système judiciaire, le respect des règles de concurrence, ... autant de domaines où nous avons le devoir d'accompagner - pour les aider à se renforcer - nos voisins et partenaires européens.

Si l'avis encourage l'émergence d'initiatives des organisations représentatives de la société civile, il ne souligne pas suffisamment le rôle majeur que jouent les entreprises. C'est notre seul regret.

Le groupe a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

L'élargissement de l'Europe ne doit pas se réduire à sa dimension économique. C'est aussi et avant tout une nécessité politique. L'éclatement de l'ex-Union soviétique a laissé derrière elle en Europe un certain nombre de pays confrontés au cours de ces dernières années à de graves problèmes politiques, économiques et sociaux.

Dès lors l'ambition nécessaire et raisonnable de l'Union européenne est de sortir de cette situation flottante et potentiellement dangereuse par un élargissement de l'Union, gage de stabilité. L'Europe verrait ainsi affirmer sa position de pôle majeur de l'organisation politique mondiale.

De surcroît les bénéfices économiques potentiels attendus de l'élargissement sont importants. Ils nécessitent pour être obtenus que soient relevés quelques défis, notamment pour le financement nécessaire à l'élargissement aux nouveaux pays membres des politiques communes.

Le groupe des entreprises publiques approuve globalement les recommandations émises par l'avis.

Il convient cependant, sans pour autant minorer l'importance des autres aspects, de souligner le caractère crucial à nos yeux des deux points suivants :

1. La réforme institutionnelle est un préalable indispensable, dont le caractère impératif et les traits essentiels sont fort bien décrits dans le projet d'avis.

2. Il y a une absolue nécessité d'une clarification et d'un renforcement du projet politique de l'Europe, de façon à ce que l'élargissement ne conduise pas à une simple zone de libre échange, accompagnée d'une dilution du projet politique et de l'identité culturelle de l'Europe.

Sur ce second point, il nous semble nécessaire :

- de clarifier et de renforcer l'expression des valeurs, en particulier les droits fondamentaux de la personne et les missions d'intérêt général, sur lesquelles l'Europe souhaite se construire ;
- de compléter et d'appliquer sans faiblesse le dispositif de sanctions prévu par le traité d'Amsterdam, dans le cas où un pays membre adopterait ou mettrait en œuvre des politiques contraires à ces valeurs ;
- de refondre les traités afin d'en dégager un traité de base fixant les principes, les finalités et les orientations générales de l'Union ainsi que le cadre institutionnel, dont la modification ne pourrait s'effectuer qu'à l'unanimité des Etats membres. Les politiques particulières seraient traitées, quant à elles, dans des textes séparés relevant de modalités d'adaptation et d'adoption plus souples ;

- de renforcer l'identité culturelle de l'Europe par une mobilité importante des étudiants, des professeurs et des chercheurs au sein de l'Union européenne et par la mise en place d'une politique favorisant les échanges scientifiques et culturels.

Le groupe des entreprises publiques votera le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité considère que l'avis portant sur l'élargissement de l'Union est remarquable par la pertinence de l'analyse de la situation, et la place que les orientations proposées réservent à l'homme, à ses droits de travailleur et de citoyen.

L'analyse de la situation révèle que les deux vagues de six pays qui frappent à la porte de l'Union européenne la confrontent à des problèmes d'une ampleur et d'une nature tout à fait nouvelles, à la fois du point de vue de son organisation, et de son développement économique et social.

S'agissant des institutions, le nombre même des « arrivants » rend impossible le maintien, en l'état, des instances communautaires. Plus qu'à un aménagement, c'est à une transformation profonde de leur mode de fonctionnement qu'il faut se préparer.

Ce bouleversement constitue un défi humain et social, que lancent les nations d'Europe centrale et orientale, qui veulent associer leurs destins à l'Union. L'avis rappelle opportunément que leur « niveau de richesses » est notoirement inférieur à la moyenne communautaire, puisque le pouvoir d'achat par habitant se situe entre 23 et 68 % de celui de l'Europe des Quinze.

En outre, plusieurs de ces futurs partenaires présentent des particularités qui constituent autant de handicaps :

- des minorités ethniques mal intégrées, avec les facteurs d'instabilité qui en résultent,
- des phénomènes de corruption,
- l'implantation même de centrales nucléaires dont la vétusté représente une menace permanente pour l'environnement terrestre.

De quelque manière, ces pays comptent sur la solidarité des Quinze pour surmonter leurs difficultés. Pour une part, l'amélioration du pouvoir d'achat de leurs populations et la réalisation des investissements indispensables en dépendent.

Devant cette situation, il est juste que les citoyens européens exigent des garanties solides pour l'avenir, en matière de progrès, de droits sociaux et de liberté.

De ce point de vue, l'élargissement de l'Europe implique un triple refus :

- le refus d'une remise en cause de droits sociaux acquis de longue date,
- le refus d'un nivellement des situations nationales,
- et le refus de la stagnation.

Il faut en conséquence, ce qu'exprime heureusement l'avis, permettre aux pays les plus développés de poursuivre leur marche en avant et constituer tout à la fois un socle de garanties qui soit opposable à tous les pouvoirs, de quelque origine qu'ils soient. Le groupe de la mutualité approuve la proposition de faciliter les coopérations renforcées, prévues par les accords communautaires, en assouplissant la réglementation en vigueur. Ainsi, une avant-garde de pays dynamiques pourra progresser sans porter atteinte à l'Union elle-même. Il apprécie également que la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, en gestation, rassemble les valeurs, droits et libertés, sur lesquels repose le projet de société commun. Ce texte doit avoir un caractère normatif et être intégré au Traité. C'est à ce prix qu'il constituera un engagement crédible. Si des oppositions politiques irréductibles, voire des obstacles juridiques, empêchaient qu'il acquière ce statut, du moins devrait-il avoir force de référence.

Par-delà ces priorités fortes, le projet d'avis est tout entier empreint de la volonté de rééquilibrer la construction européenne, en lui donnant la dimension sociale et humaine qui lui manque actuellement. En ce sens, il accrédite l'idée « qu'il est de l'intérêt bien compris à la fois des Etats candidats et de l'Union », que l'élargissement soit réalisé.

Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Pasty : « En décidant d'ouvrir la porte de l'adhésion à 13 pays d'Europe Centrale et de l'Est de la Méditerranée, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont pris un engagement d'une portée historique considérable. En ouvrant le chantier de la réunification politique du continent européen, les pays qui constituent aujourd'hui l'UE se sont lancés à eux-mêmes un formidable défi. C'est un défi difficile, mais en même temps ô combien motivant, que notre collègue Jacques Picard s'est efforcé d'analyser dans l'excellent projet d'avis qu'il nous présente aujourd'hui et auquel j'apporte mon soutien sans réserves. La première tâche des Européens est de définir le projet commun de société qu'ils entendent promouvoir ensemble face au mouvement de globalisation. Il ne s'agit plus seulement d'édifier un grand marché mais de permettre à l'Europe de préserver et de faire rayonner dans le monde les valeurs de civilisation sur lesquelles elle s'est fondée et qui ont une portée universelle. Cela suppose entre autres une participation plus large et plus active des parlements nationaux, et des acteurs de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet commun européen. Il est essentiel que l'élargissement de l'Europe à l'Est et au Sud ne se traduise pas par un relâchement des liens privilégiés et historiques que les Etats du Sud de l'Europe ont tissé au long des deux siècles passés avec les Etats du Sud et de l'Est de la Méditerranée, de l'Afrique, du Pacifique et des Caraïbes. Nous avons l'obligation morale de leur proposer sur une base de stricte égalité un nouveau partenariat orienté vers l'objectif d'un codéveloppement solidaire. Je me réjouis que le bureau du Conseil économique et social ait autorisé la section des relations extérieures à établir un projet d'avis sur le partenariat euro-méditerranéen initié à Barcelone en 1995. Il est essentiel que le parallélisme entre la poursuite de l'élargissement et le renforcement de notre partenariat avec les Etats du Sud aille de pair. Il

appartiendra à la présidence française d'y veiller. Il s'agit là d'une occasion unique pour l'UE d'imprimer sa marque aux relations internationales, dans le sens d'une plus grande prise en compte de la nécessité pour les nations les plus développées de contribuer à l'essor, non seulement économique mais aussi humain des nations qui aspirent elles aussi à jouer pleinement leur rôle à l'échelle mondiale, mais qui en sont empêchés par l'insuffisant développement de leurs capacités productives. En vérité, cette ardente obligation fait aussi partie de l'acquis communautaire ».

M. de la Loyère : « Votre avis, monsieur le rapporteur, visait à répondre à une question très difficile : analyser l'ensemble des difficultés soulevées par le grand élargissement. On peut dire que vous avez plutôt bien réussi dans l'énumération des problèmes. Mais votre avis comporte, selon moi, deux lacunes : premièrement, il semble faire de l'élargissement l'objectif majeur de la construction européenne alors que l'histoire nous apprend que d'élargissement en élargissement l'Union a perdu progressivement ses principes fondateurs, notamment lors du récent passage de douze à quinze. Le président Mitterrand avait d'ailleurs senti ce glissement prévisible lorsqu'il avait recommandé la construction, à côté de l'Union, d'une confédération. En dernier lieu, votre avis est muet sur les intentions des autres membres en matière de réformes institutionnelles. Pour le bon fonctionnement de la Commission, la vraie question n'est pas celle de déterminer le nombre de commissaires pour assurer une représentation des Etats, mais de dire quel est son rôle et de définir les dix ou douze fonctions qu'elle doit remplir.

Quel que soit le résultat de la CIG, la France ne doit pas être le pays qui freine les nouvelles adhésions ; trop de promesses ont été faites pour que l'élargissement ne soit pas réalisé rapidement. Rien n'empêche de négocier cependant des phases transitoires avec tel ou tel pays.

Et puis, à côté de cette grande union nécessairement un peu diluée, il faut inventer ce noyau dur, fédération d'Etats-nations qui décident ensemble de mettre en commun certaines compétences ».

Groupe des professions libérales

Au moment où la Commission européenne, consciente du déficit d'adhésion des opinions publiques sur le processus d'élargissement de l'Union européenne, envisage de lancer une vaste campagne de communication à destination des citoyens, ce projet d'avis tombe à point nommé. C'est aussi le rôle de notre assemblée de répéter que l'Union européenne a intérêt à l'élargissement vers l'Est, qui nous offre là une chance historique de faire l'unité sur le continent, et que les Etats, membres ou candidats, vont y gagner mutuellement. C'est encore le rôle de notre assemblée d'insister sur la nécessité de maîtriser ce processus d'adhésion, exceptionnel par sa dimension et sa rapidité.

Pour les professionnels libéraux, la construction européenne est primordiale. Exportatrices de services, les professions libérales veulent aussi exporter leurs valeurs, telles que l'indépendance morale et financière, un haut niveau de formation, une déontologie professionnelle et une relation de

confiance avec le client ou le patient. Il s'agit aussi de trouver un équilibre entre les obstacles que les professions libérales souhaitent voir lever dans la liberté d'installation et de circulation, et les moyens impératifs à mettre en œuvre pour défendre les spécificités de la profession, qui sont la garantie d'une qualité de services pour le citoyen.

Aussi, nous tenons à remercier le rapporteur d'avoir insisté sur la reconnaissance et le respect des règles communautaires relatives aux formations diplômantes donnant accès aux professions réglementées.

Il est essentiel pour la consolidation de l'Union que les pays candidats respectent l'acquis communautaire, comme il est nécessaire que les Etats membres actuels approfondissent le projet européen, avant l'élargissement, en lui donnant une dimension politique et culturelle. Seule la révision des institutions européennes, qui devrait être décidée lors de la présidence française, empêchera l'Union de devenir une zone de libre-échange.

C'est pourquoi, nous partageons les propositions du projet d'avis sur les conditions favorisant une Europe forte et cohérente telles que la clarification de la PESC, la simplification des traités, des systèmes fiscaux plus compatibles et des décisions prises en concertation, le recours aux coopérations renforcées. S'agissant de ce dernier point, que l'on parle de « noyau dur », d'« avant-garde » ou de « groupe pionnier », chacun reconnaît la nécessité de laisser la possibilité à ceux qui le souhaitent d'aller plus loin, en particulier le couple franco-allemand, moteur de la construction européenne.

S'agissant de la charte des droits fondamentaux qui a été fort discutée, nous partageons l'essentiel de son contenu, et comme nous avons déjà eu l'occasion de l'exprimer, nous pensons qu'un nouveau droit mériterait d'y figurer : le droit au conseil, garantissant un accès à la justice effectif pour tous et même les plus démunis.

Saluant l'excellent travail du rapporteur, et son constant souci d'associer les groupes, par une importante consultation, à l'élaboration de ce projet d'avis, le groupe des professions libérales a voté favorablement.

Groupe de l'UNAF

Le processus d'élargissement nécessite de la part de l'Union une volonté permanente de recherche d'adéquation structurelle, au regard de toutes les politiques européennes avec les Etats candidats. Le groupe de l'UNAF partage les réflexions et orientations de l'avis sur les conditions de l'élargissement et sur ses conséquences sur les aspects institutionnels et les politiques de l'Union. Il regrette cependant que l'impact de l'adhésion des pays candidats sur l'économie de chaque pays n'ait pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie.

L'Union se prépare à la plus grande extension de son histoire, à travers la mise en œuvre d'un processus impliquant des objectifs apparemment contradictoires : la rapidité, nécessaire pour saisir la chance de l'élargissement, et la qualité, essentielle pour viser à la plénitude des engagements. La réforme institutionnelle de l'élargissement pose un certain nombre de questions d'ordre interne, qu'il convient de régler avant l'élargissement, et externe, concernant en

particulier la redéfinition des relations d'une Union élargie avec ses voisins et les pays tiers.

De plus, il est urgent de promouvoir de nouvelles formes de gouvernance afin de permettre un fonctionnement plus efficace et plus transparent des institutions, mais également de donner plus largement la parole aux citoyens et à leurs associations sur la conduite des affaires européennes.

Le groupe de l'UNAF regrette que l'élargissement des compétences de l'Union, qui doit préserver et consolider la politique sociale inscrite dans les Traités, ne figure pas à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale. En effet, l'Union pesant de plus en plus sur la vie quotidienne des populations, la prise en considération de l'impact des décisions européennes sur les familles se révèle indispensable. L'Union se doit donc de soutenir les politiques familiales nationales intégrant les besoins des familles et le soutien de leurs associations, dans le respect du principe de subsidiarité, et ce, d'autant que certains pays candidats développent une solidarité familiale très active. Le groupe de l'UNAF demande qu'une référence explicite au développement d'une politique familiale soit inscrite dans les Traités.

Il approuve l'avis dans sa demande d'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans les Traités, qui retient dans son article 13 que « *la protection de la famille sur le plan juridique, économique et social, se doit d'être assurée.* » Le respect de ce principe manifestera une volonté de reconnaissance de la dimension familiale dans toutes les politiques européennes.

Enfin, le groupe de l'UNAF manifeste son attachement à un dialogue permanent et à une coopération effective entre les représentants de la société civile organisée et les instances européennes, afin de développer des actions convergentes. En effet, il est nécessaire de rétablir dans les faits la confiance des citoyens européens. Par rapport à l'Union économique et monétaire, une importance égale doit être donnée à la dimension sociale d'une construction européenne centrée sur la personne et le groupe familial auquel elle appartient.

L'élargissement de l'Union devra intégrer de nouveaux enjeux (économique, social, démographique, culturel), la cohésion et l'expression politique, la recherche permanente du progrès, de la stabilité et de la paix, dans leurs dimensions planétaires.

Partageant les lignes directrices de l'avis, le groupe de l'UNAF s'est exprimé favorablement

Groupe de l'UNSA

L'avis est excellent par sa forme et très bon sur le fond.

Traitant d'un domaine complexe et aride, le texte est clair, d'une lecture facile, agréable même. L'argumentation est sobre et démonstrative. L'idée d'une synthèse finale des propositions sous la forme d'un tableau bref et clair devrait faire école.

Sur un sujet politique controversé, l'avis n'esquive pas les questions conflictuelles et hasarde, le plus souvent, des propositions sans ambiguïté. Et, quand il n'y parvient pas, il identifie les enjeux, précise les alternatives et les

agendas. En conséquence, cet avis met le CES en posture d'alimenter, effectivement, le débat actuel des décideurs et, espérons-le, d'infléchir leurs choix.

L'UNSA souscrit à son orientation, sa démarche et à l'essentiel de ses propositions. Après cette brassée d'éloges et d'approbations, elle regrette une lacune : la fiscalité. Son harmonisation, indispensable, est déjà problématique à quinze, pour des raisons analogues à celles qui rendent difficile la création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. L'élargissement ne fera qu'aggraver les disparités fiscales préjudiciables à l'économie et aux garanties sociales. Cette dimension aurait mérité l'examen et la proposition d'aboutir à « un socle minimum de normes et de procédures communes ».

L'UNSA apprécie que l'avis affirme que « la reprise de l'acquis communautaire est une des conditions de l'adhésion », qu'en matière sociale, l'élargissement doit « préserver la cohésion et favoriser le progrès », qu'il « préconise d'introduire un volet social dans le processus de pré-adhésion ». Nous y insistons d'autant plus qu'à ce jour, le manque d'outil communautaire adapté à la période de pré-adhésion est préoccupant. Les risques de dumping social et de concurrences déloyales sont réels.

L'objectif de l'Union européenne est de parvenir à l'Union politique. Pour cela, pour que l'Europe ne devienne pas un espace sans consistance, il faut que ses ressortissants deviennent vraiment des citoyens de l'Europe, qu'ils aient un sentiment d'appartenance à une même société qui s'identifie à un ensemble de valeurs, et une culture qu'ils ont en partage parce qu'ils l'ont construite ensemble. L'élargissement ne fera qu'accroître la diversité et le besoin identitaire des ressortissants de l'Union.

C'est pourquoi, l'avis a raison de faire de la réforme institutionnelle un préalable absolu à l'élargissement, de préconiser des institutions plus claires et plus transparentes, plus proches des citoyens. Il a raison de souligner le rôle de l'éducation dans l'émergence d'une conscience européenne dont la Charte des droits fondamentaux est l'instrument central. Ce que nous savons des divergences qui traversent les débats sur son adoption et sa portée nous inclinent au pessimisme. C'est pourquoi l'UNSA comme la Confédération européenne des Syndicats et les ONG militent pour que la Charte comprenne les droits sociaux et syndicaux, qu'elle soit intégrée dans le Traité de l'Union et qu'elle ait un caractère juridiquement contraignant. Sur ces points, l'avis marque une préférence sans se prononcer vraiment.

Cette nuance n'altère pas notre approbation. L'UNSA a voté l'avis.

