

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 7 décembre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché du Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède, relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne,

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents*; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gélis, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Pomiatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros .

Assemblée nationale : (10^{ème} législ.) . 1640 et annexe. 1732 et T A. 305.

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DES ETATS CANDIDATS ET DES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU TRAITÉ D'ADHÉSION	11
CHAPITRE PREMIER : LES ÉTATS CANDIDATS ET LEURS RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ	13
Section I : De "petits pays riches" ?	13
1. Agricultures et sylvicultures	16
2. Industries et services	18
<i>a) La Finlande</i>	18
<i>b) L'Autriche</i>	19
<i>c) La Suède</i>	20
Section II - Des relations déjà étroites avec la Communauté	20
1. Les accords de libre-échange de 1972	21
2. L'Espace économique européen	23
<i>a) Un nouveau rapprochement</i>	23
<i>b) L'avenir de l'Espace économique européen après l'adhésion</i> ...	24
Section III - Un élargissement tardif	25
1. Une position géographique particulière	26
2. Des économies contrastées	27
3. Un modèle social typique	28
4. Une politique étrangère et de défense longtemps marquée par la neutralité et aujourd'hui en cours d'évolution	29
<i>a) La Suède entre neutralité et engagement</i>	29
<i>b) L'Autriche, coeur de l'Europe ?</i> '	30
<i>c) La Finlande face au délitement de l'Union soviétique</i>	36

CHAPITRE II : LES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU TRAITÉ	39
1. Genèse et principales étapes	39
<i>a) Genèse</i>	39
<i>b) Principales étapes</i>	40
<i>c) Le refus norvégien</i>	43
2. Les négociations	46
<i>a) L'organisation</i>	46
<i>b) Les négociations au sein de la Communauté</i>	48
<i>c) Les négociations entre la Communauté et les Etats candidats</i> ..	52
<i>d) Les résultats des négociations pour l'Union européenne</i>	56
<i>e) Résultats de la négociation pour la France</i>	59
<i>f) Les principales différences entre le traité d'adhésion de 1994 et celui de 1985 relatif à l'Espagne et au Portugal</i>	62
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DU TRAITÉ D'ADHÉSION	67
CHAPITRE PREMIER : L'ADHÉSION DE QUATRE NOUVEAUX ETATS À L'UNION EUROPÉENNE	69
1. L'adhésion	69
2. Les conditions d'entrée en vigueur du traité	69
CHAPITRE II : LE PRINCIPE DE LA REPRISE DE "L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE"	73
CHAPITRE III : LES STIPULATIONS INSTITUTIONNELLES DU TRAITÉ	75
1. Le Conseil des ministres	75
<i>a) La modification de l'ordre de rotation de la présidence</i>	75
<i>b) Le processus de décision au sein du Conseil</i>	77
2. La Commission	80
3. Le Parlement européen	80
4. Les autres institutions	83
<i>a) La Cour de justice</i>	83
<i>b) Autres institutions</i>	83
5. Les langues officielles de l'Union	83

	<u>Pages</u>
6. Evolution des structures administratives de l'Union	85
<i>a) La Commission</i>	85
<i>b) Le Parlement européen</i>	86
<i>c) Le Conseil des ministres</i>	86
<i>d) Les autres institutions</i>	86
CHAPITRE IV - LES DÉROGATIONS ET LES ADAPTATIONS PERMANENTES DES ACTES COMMUNAUTAIRES	 87
1. Quelques dérogations permanentes mineures	87
2. L'adaptation des actes communautaires à la nouvelle situation créée par l'élargissement	 88
<i>a) Adaptations permanentes définies par le traité</i>	88
<i>b) Adaptations non définies par le traité</i>	90
CHAPITRE V : DES MESURES TRANSITOIRES NOMBREUSES MAIS RAISONNABLES	 93
Section I : pourquoi des mesures transitoires ?	93
Section II : mesures transitoires relatives au fonctionnement du marché intérieur	 94
1. L'environnement, la santé et la sécurité des produits	94
<i>a) Le maintien de certaines normes par les Etats candidats</i>	94
<i>b) Le problème du transit routier</i>	98
2. Le maintien provisoire de normes relatives à certains produits	 106
3. Mesures affectant la libre circulation des personnes, des services et des capitaux	106
4. La politique de concurrence	106
Section III : l'agriculture et la pêche	107
1. Le principe fondamental : la reprise de la politique agricole commune par les nouveaux adhérents	 107
2. La situation particulière des agricultures des Etats candidats justifie le maintien provisoire d'aides	108
<i>a) Aides nationales dégressives et transitoires en cas de différences importantes de prix</i>	108
<i>b) Aides non liées à une production particulière</i>	109
<i>c) Aides nationales transitoires aux investissements</i>	109
<i>d) Aides nationales générales en cas de difficultés graves d'application de la Politique agricole commune</i>	109

	<u>Pages</u>
<i>e) Aides nationales à long terme pour les régions situées au nord du 62e parallèle</i>	110
3. La pêche	111
<i>a) L'accès aux eaux et aux ressources</i>	112
<i>b) La gestion des ressources halieutiques</i>	112
<i>c) Le problème de l'accès des navires de pêche ibériques aux eaux communautaires</i>	112
Section IV : Les relations extérieures de l'Union européenne	113
1. La politique commerciale extérieure	113
2. La politique étrangère et de sécurité commune	115
Section V : Les mesures relatives au budget communautaire	118
1. La participation au financement de l'Union	118
2. La reprise, par le budget communautaire, de dépenses imposées aux États candidats par l'accord sur l'Espace économique européen	119
3. Les nouveaux adhérents bénéficieront, dès leur adhésion, des politiques de l'Union	121
4. Le versement aux nouveaux adhérents, pour une durée limitée, d'une dotation destinée à les aider à financer les mesures nécessitées par leur application de la politique agricole commune	124
 TROISIÈME PARTIE : LA PORTÉE DU TRAITÉ D'ADHÉSION ...	 127
 CHAPITRE PREMIER : CONSEQUENCES DE L'ELARGISSEMENT POUR LA FRANCE	 129
1. Des effets limités en matière d'industrie et de services	129
2. Des conséquences encore incertaines en matière agricole et agroalimentaire	131
<i>a) Des marchés très protégés</i>	131
<i>b) La force de la concurrence intracommunautaire</i>	132
<i>c) Des positions parfois difficiles pour les entreprises françaises</i> .	135
<i>d) Les nouveaux débouchés seront à la mesure des efforts déployés pour les conquérir</i>	136
<i>e) Le cas particulier de la filière bois-papier</i>	137
3. Les positions françaises au sein de l'Union européenne seront, selon les cas, renforcées ou affaiblies par les nouvelles adhésions	138

	<u>Pages</u>
CHAPITRE II - CONSÉQUENCES DE L'ÉLARGISSEMENT POUR L'UNION EUROPÉENNE	141
1. Un nouvel alourdissement des procédures de décisions communautaires	141
2. Un accroissement du poids économique de l'Union européenne ?	142
3. Une "bonne affaire budgétaire"	143
4. Une nouvelle orientation pour la politique commerciale extérieure de la Communauté ?	144
5. Quelles perspectives pour la politique étrangère et de sécurité commune ?	144
6. Vers une meilleure prise en compte de l'environnement et une politique hardie d'aménagement du territoire ?	147
<i>a) Un nouveau souci d'environnement</i>	147
<i>b) Des expériences d'aménagement du territoire intéressantes</i> ...	148
 CHAPITRE III : LE DERNIER ELARGISSEMENT SIMPLE OU L'URGENCE DE REFORMES PROFONDES DE L'UNION EUROPEENNE	149
Section I : La fin d'une certaine Europe	150
1. La première perspective : 1996 ou "l'heure de vérité" de l'Union européenne	150
<i>a) Non aux demi-mesures</i>	150
<i>b) Préparer 1996</i>	152
2. La seconde perspective : l'élargissement à l'Est	153
3. La fin de l'Europe du traité de Rome ?	155
Section II : Réviser les politiques de l'Union	155
1. La politique agricole commune	156
2. La politique étrangère et de sécurité commune	158
Section III : Réformer les institutions	160
1. Renforcer l'exécutif	160
<i>a) La cohésion</i>	161
<i>b) La durée</i>	163
<i>c) Les pouvoirs</i>	163
2. Créer un véritable pouvoir législatif	164
<i>a) Pour un Parlement représentatif</i>	165
<i>b) Responsabiliser les Assemblées</i>	168

	<u>Pages</u>
<i>c) Confier de réels pouvoirs au Parlement de l'Union</i>	169
3. Instituer une hiérarchie des normes de l'Union	170
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	172
TRAVAUX DE LA COMMISSION	173
ANNEXES	195
Annexe n° 1 : Etat des ratifications du traité	196
Annexe n° 2 : Avis des Assemblées territoriales des territoires d'outre-mer	197
Annexe n° 3 : Participation des Etats candidats à des opérations de l'ONU	198
Annexe n° 4 : Engagement des Européens en ex-Yougoslavie	199
Annexe n° 5 : Cartes des trois Etats candidats	201

Mesdames, Messieurs,

L'élargissement de l'Union européenne à l'Autriche, la Finlande et la Suède représente une étape importante pour la construction européenne.

En effet, les Etats membres de l'Union accueillent à leurs côtés des Etats tout à la fois proches -par la géographie et la culture- et éloignés en raison de leurs politiques parfois très différentes. Que l'on songe simplement à la fameuse "neutralité". Cette adhésion sera -ou ne sera pas- une nouvelle démonstration de la capacité de l'Union à s'adapter à une situation nouvelle.

Mais surtout, cet élargissement risque fort d'être le dernier aussi simple. Après l'Autriche et les pays nordiques, en effet, notre "nouvelle frontière" sera l'Europe centrale et orientale avec ses espoirs et ses difficultés.

Votre rapporteur s'est efforcé de dégager, avec le plus d'objectivité et de précision possible, les enjeux de ce "dernier élargissement du premier type" et de poser quelques unes des questions que l'Union européenne ne peut plus éluder sur ses institutions et ses politiques. Dans cette perspective, il a entendu :

- l'Ambassadeur de la République d'Autriche, Mme Eva Nowotny, le 21 novembre 1994,
- l'Ambassadeur de la République de Finlande, M. Klaus Tornudd, le 22 novembre 1994,
- l'Ambassadeur du Royaume de Suède, M. Stig Brattstrom, le 29 novembre 1994,
- M. Pierre Cormorèche, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture, le 19 novembre 1994,
- M. François Saint-Paul, sous-directeur des Affaires communautaires internes au ministère des Affaires étrangères, le 25 novembre 1994,
- M. François de la Garonnière, sous-directeur des Affaires européennes et multilatérales au ministère de l'Agriculture et de la Forêt, le 1er décembre 1994,
- et M. l'Ambassadeur du Royaume de Norvège, M. Reginald Norby, le 1er décembre 1994, qu'il a tenu à rencontrer, en dépit des résultats du référendum norvégien, afin de mieux comprendre les motivations du peuple norvégien et d'en tirer quelques leçons pour l'Union européenne.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a, par ailleurs, procédé à l'audition de :

- M. Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères, le 6 octobre 1994,
- M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes, le 20 octobre et le 17 novembre 1994,
- M. Yves-Thibault de Silguy, secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) et futur commissaire européen, le 24 novembre 1994,
- M. Jean-Pierre Landau, directeur des relations économiques extérieures au ministère de l'Economie, le 24 novembre 1994.

Votre rapporteur remercie très vivement ces personnalités pour la qualité et la franchise de leurs interventions.

Après avoir présenté "l'avant-traité" d'adhésion, c'est-à-dire les Etats candidats, leurs relations avec la Communauté, et les conditions d'élaboration dudit traité, votre rapporteur en décrira le contenu. Dans une troisième et dernière partie, il s'attachera, d'une part, à analyser ses conséquences possibles sur la France et sur l'Union européenne et, d'autre part, à explorer quelques pistes d'avenir pour l'Union dans la perspective -très proche- de la conférence intergouvernementale de 1996 et de l'élargissement à l'Est.

PREMIÈRE PARTIE :

PRÉSENTATION DES ÉTATS CANDIDATS
ET CONDITIONS D'ÉLABORATION
DU TRAITÉ

CHAPITRE PREMIER

LES ETATS CANDIDATS

ET LEURS RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTE

Après le refus du peuple norvégien d'adhérer à l'Union européenne, trois pays demeurent candidats à l'adhésion : l'Autriche, la Finlande et la Suède.

Pour apprécier l'impact de l'adhésion de ces Etats il convient d'apprécier leur situation et d'appréhender leurs relations actuelles avec l'Union européenne.

Force est de constater, s'agissant du premier point, que les trois candidats, en dehors de spécificités que votre rapporteur exposera, ont de nombreuses caractéristiques communes : ainsi a-t-on pu les qualifier de "petits pays riches". De même a-t-il été relevé que leur agriculture était très protégée et plutôt conçue sur le mode extensif. Enfin, ces pays sont marqués par des politiques sociales et "environnementales" très avancées. En ce qui concerne le second point, il faut noter l'étroitesse croissante des relations qui lient ces Etats à l'Union, mais aussi le caractère tardif de leur adhésion.

Section I : De "petits pays riches" ?

De nombreux commentateurs se sont plu à souligner la richesse de ce "groupe des quatre" des Etats candidats, devenu depuis simple trio. D'aucuns ont avancé cet argument pour justifier une adhésion censée "enrichir" la Communauté.

Certes, aucun des Etats candidats ne prête à la commisération ou à la pitié. Mais le tableau idyllique d'un Nord uniformément prospère mérite cependant d'être nuancé.

Ce qui retient d'emblée l'attention, ce sont les statistiques relatives au revenu et au produit intérieur brut de ces pays. De ce point de vue, aucun doute n'est possible : ils sont riches. Quelques chiffres le démontrent aisément.

Ainsi, le produit intérieur brut par habitant de chacun d'entre eux dépasse la moyenne communautaire estimée en 1991 à 18 000 dollars. En tête de ce peloton... la Finlande avec 28 000 dollars, suivie de près par la Suède, 26 000 dollars, puis la Norvège avec 25 000 dollars. Un peu plus loin, l'Autriche qui, avec 21 000 dollars se situe entre la France et le Belgique.

Ainsi donc, le niveau de vie moyen des habitants de ces Etats est élevé.

Ajoutons à cet élément que la structure de production des candidats est, sur certains points, proche de celle des Etats de la Communauté puisque caractérisée par des secteurs industriels et des services importants et performants.

Cependant, il faut relever une première différence avec la Communauté. Dans ces pays, la part de l'agriculture et des secteurs connexes comme la sylviculture ou la pisciculture est sensiblement plus importante qu'au sein des douze, ce qui pourra avoir des conséquences importantes, notamment parce que ces agricultures sont, nous le verrons, plus protégées que celles des Etats de la Communauté.

Autre fragilité, celle de la Finlande qui subit les effets d'une double dépendance, à l'égard du secteur bois-papier d'une part, à l'égard de l'ex-Union soviétique d'autre part. De fait, l'industrie du bois et du papier est actuellement soumise, au niveau international, à de profondes restructurations dues notamment à l'émergence du recyclage qui favorise la localisation des unités de production à proximité des lieux de consommation.

Par ailleurs, la Finlande avait vécu dans le cadre économiquement confortable quoique politiquement pesant de relations privilégiées avec l'ex-Union soviétique. Il en résultait pour certains secteurs finlandais, comme par exemple le textile, la métallurgie ou les biens d'équipement, une absence de concurrence propice aux affaires faciles mais aussi à une sclérose. L'effondrement de l'Union soviétique n'a pas manqué de plonger ces secteurs dans les plus grandes difficultés en faisant disparaître un marché réservé et gigantesque et en frappant d'obsolescence des équipements destinés à satisfaire des consommateurs peu exigeants.

La Suède et l'Autriche, dont les économies sont plus équilibrées, n'en rencontrent pas moins des difficultés. La Suède a été frappée par une grave crise économique à l'aube des années quatre-vingt qui s'est notamment traduite par une augmentation rapide du chômage (2,7 % en 1991, 7 % en 1993). Plus largement, le "modèle" suédois est apparu essoufflé et contesté. Au demeurant, ces difficultés semblent avoir joué un rôle important dans le désir des autorités suédoises de se rapprocher de la Communauté. Ainsi, ont-elles voulu éviter une marginalisation de leurs entreprises en Europe. Un observateur a aussi avancé l'idée que les socio-démocrates, confrontés aux dysfonctionnements, au niveau national, du modèle bâti depuis les années trente, souhaitaient le transposer au niveau européen pour lui redonner une nouvelle vigueur (1).

L'Autriche, quant à elle, semble mieux tirer son épingle du jeu. Sa croissance a été affectée par la contraction des achats des pays d'Europe centrale, la récession en Allemagne et l'appréciation du schilling. La production industrielle a reculé de 2,8 % en 1993 de même que l'investissement productif. Cependant, le contexte international s'améliorant et le gouvernement autrichien mettant en oeuvre une politique budgétaire de soutien de l'activité, la récession a été somme toute limitée.

Plus généralement, il convient de souligner que les trois pays se sont engagés, avec des succès divers, dans une politique baptisée pudiquement "d'ajustement" et qui consiste, peu ou prou, à revenir sur certains aspects d'un modèle économique spécifique mis à mal par l'exacerbation de la concurrence internationale.

(1) Gilles de Sterke in l'Union européenne et les défis de l'élargissement - Etudes européennes, Editions de l'Université de Bruxelles. 1993.

Riches, les trois candidats le sont. Mais cette richesse s'appuie, on le voit, sur des fondements quelque peu fragilisés et qui sont aujourd'hui au moins partiellement remis en cause. Nous aurons l'occasion un peu plus loin de présenter plus en détail les différents secteurs de leurs économies.

Ces pays sont-ils petits ? Ici encore il faut se garder des affirmations hâtives. Certes, leur population n'atteint pas, au total, 26 millions d'habitants, ce qui représente tout de même près de la moitié de la population française ou encore plus que les populations du Portugal et des Pays-Bas réunies. Mais leur superficie, elle, approche les 1,2 million de kilomètres carrés -dont une bonne partie dans une zone très froide, il est vrai- soit plus de la moitié du territoire actuel de la Communauté (2 259 800 km²). Avec l'extension de la zone économique exclusive, le domaine maritime de ces États est lui aussi considérable.

Examinons à présent, rapidement et sans souci d'exhaustivité, leurs différents et principaux secteurs économiques.

1. Agricultures et sylvicultures

Les trois pays doivent faire face à des handicaps naturels importants qu'il s'agisse du climat pour les États nordiques ou du relief pour l'Autriche. Ces handicaps limitent la compétitivité de leurs agricultures.

La superficie agricole utile de ces pays est faible puisqu'elle couvre en moyenne 10 % du territoire contre plus du tiers en France. Par ailleurs, la taille moyenne des exploitations est faible : 3,2 hectares en Autriche par exemple. En outre, la pluriactivité est fréquente.

D'une manière générale, les productions animales dominant. Elles assurent les 2/3 de la production agricole. La

production de lait est importante. Elle constitue 35 % des revenus agricoles en Finlande. Le total des productions animales des trois pays représente moins de 10 % de la production communautaire. Les exportations sont rares. Seule l'Autriche mène une politique d'exportation principalement pour le fromage.

Les productions végétales concernent avant tout la production de céréales (3,8 millions de tonnes de blé ; 1,5 million de tonnes d'avoine et 5,5 millions de tonnes d'orge). Il convient de noter qu'en Finlande et en Suède une part importante des terres arables est déjà mise en jachère.

Il faut relever que la sylviculture et l'industrie forestière ont, dans les trois pays, une grande importance.

En Autriche, 43 % de la superficie du pays (soit 3,2 millions d'hectares) sont utilisés pour l'exploitation forestière. La balance commerciale pour le secteur sylvicole est en outre largement excédentaire.

La forêt est une ressource naturelle essentielle de la Finlande avec 20,1 millions d'hectares, soit 65 % du territoire. La filière bois-papier est le secteur clé de l'économie. Elle assure une large part des exportations du pays : 40 % du total.

En Suède, la forêt couvre 23,4 millions d'hectares et l'ensemble de l'industrie du bois et du papier assurait environ 14 % des exportations totales du pays.

Les politiques agricoles de deux des trois candidats, à savoir l'Autriche et la Finlande, sont caractérisées par un haut niveau de soutien, qu'il passe par un système de prix garanti ou par divers types de contingentements. Elles se traduisent par des prix très élevés :

- L'Autriche a des prix **supérieurs** à ceux de la Communauté de 42 % pour le blé dur, de 28 % pour le blé panifiable, de 60 % pour le blé tendre, de 6 % pour les betteraves sucrières, de 34 % pour le colza, de 60 % pour le soja, de 40 % pour le lait, de 14 % pour la viande bovine et de 24 % pour la viande de porc.

- La Finlande a des prix **supérieurs** à ceux de la Communauté de 93 % pour le blé panifiable, de 60 % pour les betteraves sucrières, de 67 % pour le lait, de 23 % pour la viande bovine et de 58 % pour la viande de porc.

- En revanche, la Suède a des prix **inférieurs** à ceux de la Communauté, de 25 % pour le blé panifiable, de 16 % pour le blé tendre, de 28 % pour les betteraves sucrières, **presque identiques** pour le colza et la viande bovine, et **supérieurs** de 11 % pour le lait, et de 10 % pour la viande de porc. Ce pays a en effet rapproché sa politique de la politique agricole commune à partir de 1991.

2. Industries et services

a) La Finlande

L'industrie des **biens d'équipement** est l'une des plus importante avec la métallurgie et les industries mécaniques, la moitié de la production de ce secteur est exportée, essentiellement vers la Communauté (40 %) et les pays de l'A.E.L.E. (24 %). Il s'agit essentiellement de machines, de moyens de transports maritimes et de produits électrotechniques.

L'**industrie chimique**, jeune, et d'un haut niveau technologique est significative. Elle est en troisième place dans les exportations du pays et emploie 8 % des Finlandais.

Le secteur des **biens de consommation** comprend avant tout l'agro-alimentaire qui est la troisième industrie du pays avec

17 % de la valeur de la production industrielle totale. Le textile et l'habillement rencontrent de grandes difficultés mais représentent encore 5,3 % des actifs du secteur manufacturier.

En fait, ce sont les services qui font figure de nouveau pilier de l'économie finlandaise avec les banques et surtout les assurances. Mais ce secteur est en cours de restructuration.

b) L'Autriche

L'industrie autrichienne repose sur deux piliers :

- un tissu industriel très dense avec des petites et moyennes entreprises dynamiques, compétitives, exportatrices ;
- un très important secteur public. Austrian Industries demeure le premier groupe industriel du pays et représente 10 % du produit intérieur brut.

Elle a su développer une très haute compétence dans certains secteurs tels que la machine outil, le bâtiment, l'environnement, l'industrie ferroviaire. Elle souffre d'une grande dépendance vis à vis de l'étranger et d'une absence sur certains marchés porteurs.

Comme en Finlande, le secteur des biens d'équipement est essentiel avec plus de 40 % du chiffre d'affaires total de l'industrie suivi par le secteur des biens de consommations (21,4 %). Plus précisément, on notera l'importance de la construction mécanique (16 %), de la construction électrique (12,6 %), de l'industrie agro-alimentaire (12,8 %), de la chimie (12,2 %).

Les services, quant à eux, sont essentiels pour l'économie autrichienne. Ils représentent 55 % du PIB du pays -soit moins qu'en France- mais emploient 61 % de la population active et ont été l'un des principaux moteurs de la croissance de l'Autriche dans les dernières années. Dans ce secteur, on note l'importance du tourisme.

c) La Suède

L'industrie suédoise comprend de très grands groupes multinationaux tels que Volvo, Electrolux, Ericsson.

Comme en Autriche et en Finlande, la part des constructions mécaniques est essentielle. Elle représente pour le seul secteur "métaux ouvrés, machines et outillage" plus de 11 % de la valeur ajoutée totale (secteur privé). La Suède dispose en outre d'une industrie automobile et aéronautique importante.

On doit noter l'importance considérable des services dans ce pays avec plus de 67 % de la population active et plus de 63 % du PNB.

La Suède connaît actuellement -et depuis 1991- une profonde crise économique. Elle se traduit notamment par une forte augmentation du chômage et une dégradation des finances publiques. En 1993, le déficit des administrations publiques atteignait 12,9 % du PIB. Cependant, sous l'effet d'une amélioration sensible de la compétitivité-prix suédoise, la reprise, déjà présente en 1994, pourrait s'accroître en 1995.

Section II : Des relations déjà étroites avec la Communauté

Les relations entre les Etats candidats et la Communauté sont anciennes et étroites. Renforcées par la conclusion d'accords de libre-échange en 1972, elles se sont encore développées avec l'accord sur l'Espace économique européen.

1. Les accords de libre-échange de 1972

La Suède, l'Autriche et la Finlande sont des Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

L'AELE avait été créée en 1960, à l'instigation du Royaume-Uni, pour faire pièce à l'émergence de la Communauté économique européenne. Son objectif était, en évitant toute intégration, toute supranationalité et en réduisant au maximum ses structures, de permettre l'établissement d'une zone de libre-échange pour les biens industriels entre ses membres.

Cependant, en 1972, le Royaume-Uni la quittait, suivi par le Danemark, afin de rejoindre la Communauté. L'Association apparaissait dès lors fragilisée et incapable de supplanter cette dernière. A la concurrence, ses membres préférèrent donc la coopération. Ainsi négocièrent-ils des accords bilatéraux de libre-échange avec la Communauté dans les années 1972-1973.

Ces accords prévoyaient une suppression de toutes les restrictions tarifaires et quantitatives sur les biens manufacturés. Ils permirent un libre-échange quasi total pour ces biens à partir de 1977. Dans le même temps, et au cas par cas, furent conclus des accords, sous forme d'échanges de lettre, relatifs à certains produits agricoles. Ils comprenaient des arrangements sur les spiritueux, les vins de qualité ou les fromages ainsi que des facilités d'importation dans les Etats de l'AELE de fruits et légumes, de vins et d'épices communautaires.

Par la suite, il fallut attendre 1984 pour que les Etats de l'AELE et la Communauté entament un nouveau rapprochement. Ainsi, une réunion ministérielle commune se tint à Luxembourg le 9 avril 1984 et initia une période de renforcement des relations entre les deux ensembles.

Cependant, il devenait peu à peu évident que les Etats de l'AELE souhaitaient intensifier encore plus nettement leurs relations

avec la Communauté et, en fait, y adhérer. L'année 1989, avec la chute du mur de Berlin, fut à cet égard déterminante. Le délitement de l'Union et du bloc soviétiques devait en effet relativiser l'intérêt du concept de neutralité cher aux principaux membres de l'AELE. Il poussait en outre ceux qui avaient été les plus proches du monde soviétique, comme la Finlande, à trouver un autre partenaire.

Or, la Communauté souhaitait, à cette époque, éviter un élargissement considéré comme prématuré. Au demeurant, sa position était logique. N'était-elle pas engagée dans un mouvement d'approfondissement (1) qui devait aboutir au traité sur l'Union européenne ?

Ainsi le président de la Commission européenne lança-t-il les discussions relatives à un "Espace économique européen" (EEE) avec son discours-programme du 17 janvier 1989 devant le Parlement européen.

Cependant, avant même l'apparition de l'EEE, les circonstances géographiques et les accords de libre-échange de 1972-1973 avaient naturellement conduit la Communauté et les quatre Etats à nouer des liens commerciaux très étroits comme le démontre le tableau suivant :

Part du commerce effectuée avec des Etats de la Communauté

	EXPORTATIONS		IMPORTATIONS	
	1985 %	1990 %	1985 %	1990 %
Autriche	56,1	64,6	62,2	68,2
Finlande	37	48,7	38,7	46
<i>Pour mémoire : Norvège</i>	69,3	63,3	49,1	46,7
Suède	48,8	53,9	56,1	55,2

(1) Voir le rapport d'information de Jean Lecanuet, n° 445 (1991-1992) sur le traité de Maastricht, p. 37

On relèvera que, si l'on se fie à ces chiffres, les Etats candidats sont aussi dépendants de l'ensemble communautaire que les membres de l'Union européenne eux-mêmes. Ainsi en 1990, l'Allemagne ne réalisait-elle que 53,3 % de ses exportations et 51,7 % de ses importations avec la Communauté. Pour la France, ces chiffres étaient respectivement de 60,7 % et 59,2 %.

Cette interdépendance est confirmée en matière d'investissement, comme le montre le tableau ci-après :

Part des investissements directs effectués dans ou par la Communauté

	PART DES INVESTISSEMENTS EFFECTUES DANS LA CEE DANS LES INVESTISSEMENTS TOTAUX A L'EXTERIEUR		PART DES INVESTISSEMENTS DE LA CEE DANS LES INVESTISSEMENTS TOTAUX EN PROVENANCE DE L'EXTERIEUR	
	1985-1987 %	1988-1990 %	1985-1987 %	1988-1990 %
Autriche	42,2	48,8	61,3	77,2
Finlande	43	41,2	10,8	25,9
Norvège	37,4	51,7	85,3	44,5
Suède	29,2	59,7	18,1	27,8

2. L'Espace économique européen

a) Un nouveau rapprochement

A l'évidence, et avec une ambiguïté souvent relevée, l'accord sur l'Espace économique européen répondait à un double objectif.

Certes, il s'agissait bien d'associer les Etats de l'AELE au "Grand Marché Unique" afin d'obtenir une compétitivité économique accrue et un poids nouveau dans les négociations internationales, et d'autre part, de les familiariser avec les règles communautaires.

Mais il s'agissait aussi d'éviter un élargissement trop rapide. Comme l'a bien souligné Jacques Genton (1), "*l'espace économique européen est à la fois une antichambre et une alternative pour les États de l'AELE candidats à l'adhésion aux communautés*".

En réalité, la stratégie de 1989 échoua, car l'EEE amplifia la volonté d'adhérer des candidats plus qu'il ne l'apaisa.

De fait, l'EEE comportait trop de contraintes et pas assez de droits pour les candidats. Obligés de reprendre l'acquis communautaire, incités à participer au financement de la Communauté, ils ne disposaient d'aucun pouvoir de codécision en son sein. L'échange était par trop inégal.

Ainsi, l'EEE a conduit à un nouveau rapprochement, politique et psychologique, comme nous l'avons vu, mais aussi juridique. Ce sont près de 1 700 actes de la Communauté de tous types, soit plus de trente ans de législation communautaire que les États signataires ont dû reprendre.

b) L'avenir de l'Espace économique européen

Après leur adhésion à l'Union, l'Autriche, la Finlande et la Suède resteront membres de l'EEE. Elles changeront simplement de "camp" pour passer de l'AELE à l'Union. Le traité d'adhésion prévoit dans ses articles 61, 78, 104 et 130 que les nouveaux États membres devront dénoncer l'accord de janvier 1960 établissant l'AELE.

(1) Voir le rapport de M. Jacques Genton sur l'EEE, n° 383 (1992-1993), p. 63.

Toutes choses égales par ailleurs, l'adhésion des trois Etats candidats à l'Union n'aura donc pour seul effet sur l'EEE que de réduire de six à trois (Norvège, Islande et Liechtenstein ⁽¹⁾) le nombre d'Etats de l'AELE parties à l'accord ⁽²⁾. Les mécanismes de l'EEE ne seront donc pas affectés par l'élargissement de l'Union. Les institutions de l'EEE (Conseil, Comité mixte et Comité parlementaire mixte) seront seulement, selon toute vraisemblance, réunies à des intervalles plus espacés. Les structures de l'AELE (Autorité de surveillance AELE et Cour AELE) seront en revanche affectées par la réduction du nombre de membres de l'AELE.

En termes politiques, la question de l'opportunité de conserver les mécanismes actuels de l'EEE pour gérer les relations entre l'Union et un seul (ou deux) pays de l'AELE se posera naturellement. Il conviendra, dans cette hypothèse, de réfléchir à une transformation de l'accord EEE en un accord plus léger entre l'Union et la Norvège et l'Islande.

Le Conseil de l'EEE se réunira fin décembre pour discuter des arrangements techniques à apporter aux structures de l'EEE afin d'assurer son bon fonctionnement au-delà du 1er janvier 1995.

Section III : Un élargissement tardif

Les trois Etats candidats sont des pays développés. Géographiquement, ils se trouvent, sans contestation possible, en Europe. Enfin, leurs institutions sont démocratiques.

Comment, dans ces conditions, expliquer que leur adhésion n'intervienne que près de quarante ans après la création de la Communauté ?

(1) L'application de l'accord EEE est suspendue à l'égard du Liechtenstein dans l'attente d'une clarification de ses relations avec la Suisse.

(2) La Suisse a signé l'accord sur l'EEE le 2 mai 1992 mais n'a pu déposer son instrument de ratification suite au référendum négatif du 6 décembre 1992.

Plusieurs éléments fournissent un début de réponse à cette question. Sans doute pourrait-on les résumer en un mot : spécificité.

En effet, bien qu'en Europe, ces pays ont une position géographique spécifique, leur économie, nous l'avons entrevu, est pour une large part spécifique. Leur modèle social est encore spécifique. Leur histoire, enfin, est spécifique.

1. Une position géographique particulière

Il suffit de se pencher sur une carte pour relever certaines caractéristiques géographiques des Etats candidats.

S'agissant de l'ensemble scandinave, trois éléments doivent retenir l'attention.

En premier lieu, les Etats nordiques sont séparés physiquement de l'Europe communautaire par les mers : la mer baltique et la mer du Nord. Séparés du reste du continent par la mer, ils sont aussi entourés par elle.

En second lieu, ces pays sont situés très au Nord. Ils sont donc froids. Ils partagent cette caractéristique avec l'Autriche -bien que leur climat soit beaucoup plus rude- dans la mesure où celle-ci est très montagneuse.

Enfin, et c'est un autre point commun avec l'Autriche, le groupe nordique est proche de l'Union soviétique. La Finlande a une longue frontière commune avec cette dernière.

Par ailleurs, la distance entre la frontière russe (aux environs de Saint-Pétersbourg) et Stockholm est moins importante que celle qui sépare Brest de Marseille. Quant à l'Autriche, trois parties de sa frontière la mettaient en contact avec le bloc soviétique : au Nord avec la Bohême-Moravie, à l'Est avec la Slovaquie, au Sud-Est avec la Hongrie.

Ces particularités ne pourraient manquer d'avoir une influence dans les domaines économiques sociaux et politiques.

2. Des économies contrastées

Pays industrialisés et développés, l'Autriche, la Finlande et la Suède ont tous une agriculture -entendue *largo sensu*, c'est-à-dire comprenant la sylviculture et la pêche- importante.

Ceci s'explique largement par le fait qu'ils disposent de ressources non négligeables en ce domaine : un espace important, de vastes forêts -surtout pour les pays nordiques -74% du territoire finlandais soit 225 000 km² sont couverts de forêts et la Suède compte elle, 234 000 km² de forêts-, des mers poissonneuses. La forêt est importante aussi en Autriche, quoique dans une moindre mesure.

Cependant, au-delà de cet élément, l'une des raisons de l'importance des actions liées à l'agriculture doit être trouvée dans le caractère rude et difficile du climat de ces pays. Le froid, le relief auraient tôt fait de chasser les populations de régions entières provoquant ainsi leur dépérissement. Soucieux, très rapidement, d'un aménagement du territoire que nous redécouvrons aujourd'hui, ces pays se sont efforcés, en les valorisant, de maintenir des activités dans les régions les plus incommodes. La montagne autrichienne fut "sauvée" par le tourisme mais aussi par une agriculture extensive et respectueuse de l'environnement. Les régions périphériques des pays scandinaves furent, elles, vivifiées par l'agriculture proprement dite mais aussi par la pêche.

Pour obtenir ces résultats, il fallut aider et encourager l'agriculture, la sylviculture, la pêche. C'est ce qui fut fait avec succès, puisque l'on s'accorde à dire que ces pays sont des modèles pour le développement harmonieux de leurs territoires et pour le respect de l'environnement. Mais la contrepartie fut l'institution d'un système de soutien extrêmement important, très coûteux et bien plus protecteur que celui imaginé par la Communauté avec la politique agricole commune. Le résultat est notamment que les prix agricoles sont nettement plus élevés que dans la Communauté. Quelques exemples le démontrent :

- l'Autriche a des prix supérieurs à ceux de la Communauté de 42% pour le blé dur, de 60% pour le blé tendre, de 40% pour le lait ;

- la Finlande a des prix supérieurs de 93% pour le blé panifiable, de 67% pour le lait, de 58% pour la viande de porc ;

En revanche, la situation est plus équilibrée en Suède. Ce pays a en effet rapproché sa politique agricole de celle de la Communauté à partir de 1991.

3. Un modèle social typique

Les trois Etats candidats ont tous institué un modèle social spécifique : la social-démocratie. Ce modèle, dont l'archétype est la Suède, est caractérisé par une très forte implication de l'Etat dans la vie économique et sociale ; par une concertation centralisée entre acteurs du monde économique ; par une priorité accordée au bien-être et à l'environnement.

Il résultait certes de la volonté de ces pays de concevoir un système économique et social placé sous le sceau du "progrès".

Mais il était aussi induit par les enjeux géopolitiques. Proches géographiquement du bloc soviétique, soucieux de rester neutres, en tout cas de participer à un apaisement des tensions entre les deux super-puissances, les trois Etats choisirent en matière économique et sociale, comme en matière politique, une voie moyenne entre le collectivisme de l'Est et l'individualisme de l'Ouest.

Ce modèle a, dans l'ensemble, transcendé les clivages politiques. En tout cas, il n'a été remis en cause que très récemment. Écartant la libre concurrence -principe cher à la Communauté dès l'origine- ; privilégiant le dirigisme étatique -mal vu par des milieux communautaires de plus en plus inspirés par le libéralisme-, ce modèle ne pouvait que retarder le rapprochement entre ces États et la Communauté.

4. Une politique étrangère et de défense longtemps marquée par la neutralité et aujourd'hui en cours d'évolution

Comme nous l'avons vu, et pour des raisons géopolitiques, les trois candidats ont souhaité, depuis la seconde guerre (1), se tenir à l'écart des conflits. Plus particulièrement, ils ont pris soin de ne pas prendre parti pour l'une ou l'autre des superpuissances.

a) La Suède entre neutralité et engagement

Le cas de la Suède est sans doute le plus significatif. Ce pays fut au XVII^{ème} siècle une grande puissance européenne. Cependant, sa force a peu à peu décliné et de l'hégémonie, elle est passée au repliement et à la neutralité armée.

Sa politique était axée sur le principe de la "non-participation aux alliances en temps de paix visant à la neutralité en temps de guerre". Elle la conduisit à n'adhérer qu'à des organisations internationales jugées comme "a-politiques", l'ONU en 1946, l'OECE en 1948, le Conseil de l'Europe en 1949, l'AELE en 1959, la CSCE en 1975.

L'OTAN et l'UEO étaient évidemment écartées. Mais la Communauté devait l'être aussi. Non seulement elle paraissait trop

(1) Depuis le XIX^{ème} siècle pour la Suède.

"capitaliste", mais elle était considérée par les socio-démocrates, et par Moscou, comme le pendant économique de l'OTAN.

A partir de la fin des années soixante, la position suédoise se nuança et en 1967, la Suède déposa une candidature d'adhésion à la Communauté. Elle devait cependant ne pas insister et annoncer, en mars 1971, qu'en définitive elle n'adhérerait pas.

La relance de la construction européenne, initiée par le sommet de La Haye des 1er et 2 décembre 1969, et qui consistait notamment à pousser les feux en matière de politique étrangère, a sans doute joué un rôle important dans le recul suédois. De fait, le premier rapport des ministres des affaires étrangères aux chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats de la Communauté -dit rapport Davignon-, publié à Luxembourg le 27 octobre 1970, devait lancer la coopération politique européenne (CPE), renforcée par la suite à l'occasion de rapports successifs par les ministres des affaires étrangères en 1973 et 1981.

b) L'Autriche, coeur de l'Europe ?

L'Autriche, elle aussi, tarda à se rapprocher de la Communauté pour des raisons politiques. En revanche, elle put, comme la Suède, adhérer à des organisations non militaires, non supranationales et dans lesquelles le poids de l'Allemagne était réduit : l'OCDE, le Conseil de l'Europe, les Nations Unies puis la CSCE au sein de laquelle elle devint un membre actif des pays neutres et non alignés. Elle s'efforça par ailleurs de jouer un rôle de médiateur entre l'Est et l'Ouest et entre le Nord et le Sud.

Sa politique étrangère s'articule aujourd'hui autour de quatre priorités : l'entrée dans l'Union européenne, la mise en place d'un système de sécurité collective en Europe, la présence économique à l'Est et le resserrement de ses relations de voisinage. A ces priorités correspondent autant d'attentes : restauration d'une plus grande marge de manoeuvre internationale par le truchement de l'Union européenne, participation au débat sur la sécurité en Europe, revitalisation des anciennes solidarités avec les pays d'Europe

centrale et orientale, "*diffusion de la stabilité*" en Europe par la multiplication des liens de coopération.

● Une orientation européenne

Priorité politique retenue par le gouvernement autrichien dès l'arrivée au pouvoir, en 1986, de la grande coalition composée des sociaux-démocrates et des démocrates-chrétiens, l'adhésion à l'Union européenne obéit à plusieurs motifs :

- *la force d'attraction économique de l'Union européenne.* Cette force est considérable. Ainsi, 65% du commerce extérieur autrichien s'effectue avec les douze Etats membres de l'Union. Près de 60% des investissements autrichiens à l'étranger sont concentrés dans l'Union ;

- *l'ancrage à un pôle de stabilité en Europe.* Avec la fin des blocs, son statut d'Etat neutre ne protège plus l'Autriche contre d'éventuelles manifestations d'instabilité, voire de conflits à l'est et au sud de ses frontières ;

- *la modernisation du modèle économique et social autrichien.* Ce modèle forgé grâce à la tradition consensuelle de la politique autrichienne au cours de l'après-guerre, puis approfondi par l'expérience social-démocrate (1970-1986), semble s'essouffler. L'adhésion à l'Union est partie intégrante du projet de réforme politique et sociale du pays ;

- *le retour sur la scène politique européenne.* L'Autriche a en effet perdu le rôle quasi-institutionnel de lien entre les deux blocs qui lui était échu entre 1955 et 1989. Elle prend conscience du réel retard qui s'est accumulé au cours de cette période en matière de dialogue politique entre elle et certains pays de la Communauté européenne, dont la France. De plus, le retour de la démocratie à l'Est ne s'est pas accompagné d'une restauration immédiate des anciennes solidarités dans cette région. La perspective de nouer un dialogue d'égal à égal avec les pays de l'Union européenne correspond par conséquent à une attente très forte des responsables autrichiens.

L'Autriche marque avec insistance qu'elle entend apporter sa contribution à l'édification d'une Europe solidaire, "efficace et forte", selon les propos de l'Ambassadeur d'Autriche en France à votre rapporteur, sachant défendre ses intérêts de par le

monde et capable d'accueillir d'ici quelques années les pays associés d'Europe centrale et orientale en tant qu'Etats membres à part entière.

● **La participation à l'émergence d'une architecture de sécurité en Europe**

Aux termes de la loi constitutionnelle d'octobre 1955, l'Autriche a renoncé, au nom de sa neutralité permanente, à adhérer à une quelconque alliance militaire et à autoriser l'établissement de bases militaires étrangères sur son territoire. Sa conception de la neutralité connaît cependant une évolution. Après avoir profité de la sécurité que l'Alliance atlantique garantissait de facto à l'ensemble de l'Europe libre avant 1989, l'Autriche est en effet contrainte d'effectuer *"un autre calcul"* selon Alois Mock, ministre des affaires étrangères. Depuis 1989 elle *"ne se trouve plus protégée des coups de vent, mais bien à la proximité d'une zone de tempêtes"*. En précisant qu'elle *"s'identifiait pleinement avec les objectifs de la politique extérieure et de sécurité de l'Union"* (Mémorandum du 10 juin 1992), l'Autriche s'est orientée vers un réexamen graduel des instruments de sa sécurité.

En l'absence d'un véritable système de sécurité européenne, Vienne prévoit une solution transitoire. Elle repose sur le concept de "solidarité" qui se traduit par un engagement implicite d'adhérer ultérieurement à l'UEO et le développement de contacts et de coopérations militaires avec les pays occidentaux. Elle s'est accompagnée de "gestes" dans les crises récentes, avec les autorisations de survol et de transit lors de la guerre du Golfe et de la crise yougoslave.

Dans le cadre de sa politique de solidarité, l'Autriche s'est engagée à mettre en place une unité de 2 500 hommes pour les missions de maintien de la paix des Nations Unies dans les trois années qui viennent (au lieu de 1 000 aujourd'hui).

Les forces armées autrichiennes comptent actuellement les effectifs suivants : 65 000 hommes pour l'armée de Terre (ainsi qu'une réserve non active de 28 000 hommes mobilisables en temps de

guerre) et 11 000 hommes pour l'armée de l'Air. En termes de matériels, l'Autriche dispose de 108 avions de combat, 1 154 hélicoptères, 169 chars de bataille, 523 véhicules blindés, 511 pièces d'artillerie.

L'évolution de la conception de la neutralité s'accompagne d'un programme de restructuration des forces autrichiennes :

- les concepts en vigueur en matière de défense, jusqu'à présent marqués par la défense statique dans la profondeur du territoire, ont été remis en cause par l'éclatement de la crise yougoslave. De nouveaux moyens de défense aérienne, de renseignement et, surtout, de meilleures capacités de mobilisation rapide sont à l'étude (projet de force d'intervention d'urgence de 15 000 hommes sur un total de 120 000) ;
- l'organisation actuelle du service national (conscription) est défailante. Sa modernisation est l'objet, comme en France, d'âpres débats (volontariat, service social, armée de métier) ;
- le contrôle aérien et l'interdiction aérienne devraient être modernisés (levée progressive des interdictions d'armement issues du traité d'Etat de 1955).

Ces réformes se heurtent à des obstacles budgétaires et aux mentalités. Pour l'instant, l'Autriche a choisi de devenir observateur de l'UEO après son entrée dans l'Union. De même le chancelier Vranitzki s'est-il prononcé à la mi-septembre pour la participation de son pays au partenariat pour la paix de l'OTAN. L'Autriche déclare partager pleinement l'objectif d'une identité européenne de sécurité et de défense.

● Une présence économique dynamique en Europe centrale et orientale

L'Autriche est le quatrième partenaire commercial des Pays d'Europe centrale et orientale. Ces pays absorbent désormais 12,7% de ses exportations contre 8,8% il y a seulement cinq ans, ce qui se traduit par un excédent commercial autrichien sur cette zone de près de 8 milliards de francs pour 1993. Ils reçoivent près d'un quart de ses investissements à l'étranger.

Vienne a apparemment peu souffert des délocalisations malgré la différence très importante (de 1 à 10) entre les coûts salariaux unitaires, même corrigée des différences de productivité. Les éventuelles délocalisations resteraient le fait de petites entreprises situées à l'est de l'Autriche (Burgenland) et qui ouvrent, à l'occasion, de l'autre côté de la frontière des ateliers où le chef d'entreprise est en mesure de suivre quotidiennement les activités de production. Dans un certain nombre de secteurs, notamment les machines agricoles, la concurrence des Pays d'Europe centrale et orientale a été très vive mais la situation semble se normaliser.

Tout en concentrant une partie de ses moyens vers les Pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre de l'Union européenne, l'Autriche s'est employée à tisser des liens bilatéraux de coopération avec ces pays, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie et la Croatie pour l'essentiel, grâce à une politique de voisinage active. L'objectif de ses efforts est de parvenir, sur la base de coopérations pratiques à tous les niveaux (collectivités locales et partenaires sociaux en particulier), à développer *une conscience régionale de sécurité collective*. Ce point est une des priorités de la coalition au pouvoir.

● Une politique de voisinage active

Très accusé à la fin des années 80, ce trait de l'action extérieure de l'Autriche tend aujourd'hui à emprunter des voies plus classiques. Il ne paraît pas -en tout état de cause- de nature à constituer une solution de rechange pour une Autriche bientôt mieux ancrée au "pôle de stabilité" ouest-européen.

Accent neuf et traditionnel à la fois de la diplomatie autrichienne marquée par une vocation danubienne, la **revitalisation des liens noués avec l'Europe centrale et orientale** a emprunté les voies suivantes :

- l'**extension des domaines d'intervention des "communautés de travail"** (ARGE, regroupements d'acteurs nationaux et locaux). Créées dans les années 70, les ARGE (Alpes, Adriatique, Danube) ont délaissé leurs champs d'action traditionnels (social, la culture et

l'écologie) pour aborder un terrain plus politique, les problèmes humanitaires (conflit yougoslave), les minorités nationales, les échanges d'analyses sur la configuration de la nouvelle Europe ;

- **la création de nouveaux instruments.** Tel est le cas des Euro-régions (coopération transfrontière) et surtout de l'initiative centre-européenne (ICE), à l'origine initiative quadrangulaire (Italie, Autriche, Hongrie, Yougoslavie, juillet 1989). Destinée à donner corps à l'expression d'une solidarité danubienne et adriatique, l'ICE s'est progressivement dotée de structures (sommet annuel, présidence tournante, secrétariat de projets auprès de la BERD, groupes de travail et de nouveaux membres (République tchèque, Slovaquie, Pologne, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Slovénie, Macédoine).

L'activité de l'ICE s'étend à trois domaines : le dialogue politique (déclarations, missions d'observation en ex-Yougoslavie), les projets de coopération (infrastructures, formation), les études.

Les circonstances ne lui sont cependant guère favorables : crise yougoslave, scission tchécoslovaque, litiges bilatéraux, dynamique de l'élargissement de l'Union européenne.

L'Autriche revient aujourd'hui à des **objectifs plus modestes en matière de coopération centre-européenne.** A ce recadrage répond, il est vrai, un **effort de pénétration économique qui ne se dément pas.**

Si elle a renoncé à tout rôle de médiateur ou de tuteur en Europe centrale et orientale, l'Autriche reste, de tous les pays de l'Union, l'un de ceux qui y détient les meilleures cartes.

- Elle manifeste sa "solidarité danubienne" dans les enceintes internationales sur quelques thèmes porteurs : défense et illustration des droits des minorités nationales (Conseil de l'Europe, CSCE, pacte de stabilité) ; promotion des coopérations transfrontalières et régionales, promotion du principe de subsidiarité.

- Elle privilégie quelques actions sans caractère opérationnel immédiat mais revêtues d'un certain éclat : ainsi en va-t-il des rencontres informelles des chefs d'Etat centre et est-européens (Salzbourg 1993, Litomysl 1994, forum d'Alpbach des 21-22 août 1994). Les prochaines rencontres doivent se tenir en Hongrie.

Ces entretiens ont institué -de fait- un nouveau mode de coopération dans la région. L'Autriche y satisfait deux aspirations : mettre en scène l'Europe centrale, tout en s'y présentant comme l'un des moteurs du rapprochement Union européenne-Europe centrale et orientale.

c) La Finlande face au délitement de l'Union soviétique

La problématique de l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne était proche de celle de l'Autriche. En effet, sa politique dut se plier aux contraintes dues à la guerre froide et à la proximité soviétique. La politique étrangère de la Finlande évolue à présent. Elle est caractérisée par trois éléments essentiels :

- **Un nouvel ancrage à l'Ouest.** Avec la disparition du bloc soviétique, la Finlande s'est rapprochée de l'Occident et en particulier de l'Union européenne.

- **L'importance des relations régionales**

Ces relations demeurent déterminantes pour la Finlande. En particulier, le maintien de liens spécifiques et d'un bon voisinage avec la Russie reste l'une des priorités de la politique étrangère de la Finlande.

Celle-ci entretient de très étroites relations avec les Etats baltes, et en particulier avec l'Estonie. A cet égard, elle attachera une grande importance à la table régionale balte prévue par la conférence sur la stabilité en Europe, qu'elle conçoit comme un élément

important pour l'amélioration des relations entre les États Baltes et la Russie.

● La neutralité aujourd'hui

Comme pour les autres candidats, la neutralité a perdu de son importance avec la fin de la guerre froide. Elle reste néanmoins ancrée dans les mentalités.

En tout état de cause, la Finlande s'en tient à une doctrine de défense qui met en avant la non-participation aux alliances militaires, tout en affirmant adhérer pleinement aux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune.

Cette ligne de conduite prudente permet au gouvernement de retarder l'échéance d'un choix définitif, s'agissant de son statut au sein de l'UEO, la Finlande allant selon toute vraisemblance opter pour un statut d'observateur jusqu'à la conférence intergouvernementale de 1996.

Une certaine évolution de la politique de sécurité finlandaise apparaît néanmoins, comme en témoigne la signature par la Finlande de l'accord-cadre du Partenariat pour la paix en 1994. S'agissant de la politique d'Helsinki en matière de maintien de la paix, la législation nationale interdit actuellement l'engagement des forces finlandaises dans des opérations visant au rétablissement de la paix. Toutefois, les autorités finlandaises semblent s'orienter progressivement vers une extension des règles d'engagement de leurs troupes participant à des actions dans le cadre des Nations Unies.

L'environnement immédiat de la Finlande lui impose de conserver une armée moderne et équipée. Les forces affectées à l'armée de Terre se montent à 27 300 hommes. La Marine et l'armée de l'Air comptent chacune 3 000 hommes.

*

* *

Tous ces traits qui différencient nettement les quatre Etats candidats des pays de la Communauté ne pouvaient que retarder le rapprochement qui aujourd'hui aboutit.

*

* *

CHAPITRE II :

LES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU TRAITÉ

1. Genèse et principales étapes

Les obstacles à l'adhésion précédemment évoqués allaient prendre moins d'importance voire, pour le plus important d'entre-eux, c'est-à-dire l'affrontement des blocs, disparaître à la fin des années quatre-vingt. En outre, le dérivatif à l'adhésion, l'Espace économique européen, allait, contrairement à ce qui avait été prévu à Bruxelles, accélérer le processus d'élargissement et non le retarder.

Telle est la raison qui permit au fil d'Ariane des discussions avec la Communauté d'être renoué.

a) Genèse

Le premier des quatre Etats à déposer sa candidature fut l'Autriche. Ce dépôt intervint le 17 juillet 1989.

Cette date n'est pas le fruit du hasard. En 1989, l'Union soviétique est déjà en voie d'éclatement. Elle ne se préoccupe plus guère, et pour cause, que de ses difficultés intérieures qui, en août, aboutiront au coup d'état manqué contre Gorbatchev. Ce coup d'Etat, quoique sans succès, scellera le sort de l'Union soviétique en la précipitant vers le démantèlement.

Pour les pays jusqu'à présent soumis si ce n'est au joug, du moins à une pression vigilante de Moscou, 1989 est comme l'année de la Libération. Leur politique étrangère pourra désormais être plus

autonome, plus libre. En particulier, le choix de l'intégration à l'Europe, jusqu'alors quasi-impossible, pourra être fait ou, au moins, envisagé.

Les autres Etats suivent l'Autriche avec quelque distance. Les dépôts de candidature interviennent le **1er juillet 1991** pour la Suède, le **18 mars 1992** pour la Finlande, le **25 novembre 1992** pour la Norvège.

Au vrai, rien d'étonnant dans ce délai. On l'a vu, les pays nordiques ont une spécificité géographique et économique encore plus nette que celle de l'Autriche, située au coeur de l'Europe.

Toujours est-il qu'à la fin de 1992 les quatre Etats sont officiellement candidats.

b) Principales étapes

- **1989-1992 :**
 - dépôt des candidatures des quatre Etats.
 - le Conseil des Communautés décide d'engager la procédure d'adhésion prévue par les traités.
- **2 mai 1992 :** signature, à Porto, de l'accord instituant l'**Espace économique européen**. Cet accord impose aux signataires -à savoir les Etats de l'AELE sauf la Suisse- de reprendre "l'acquis communautaire" et d'aider financièrement les régions défavorisées de l'Espace Economique Européen c'est-à-dire, en fait, les régions les moins développées de la Communauté, et plus précisément de Grèce, d'Irlande, du Portugal et d'Espagne (1). En revanche, il ne leur donne qu'un droit de regard très limité sur les décisions communautaires. Ce déséquilibre entre devoirs et droits a sans doute poussé les Etats candidats à accélérer leur processus d'intégration à la Communauté.

(1) Sur la période 1993-1997, 2 milliards d'écus d'aide étaient ainsi prévus.

● **6 juin 1992** : le Conseil européen de Lisbonne décide que les négociations officielles débuteront dès que deux conditions auront été réunies :

- la ratification du Traité de Maëstricht par les Etats signataires ;

- la conclusion d'un accord sur les perspectives financières de la Communauté pour la période 1993-1999 (dit accord sur le "Paquet Delors II").

De fait, cette décision conduit à admettre que l'élargissement pourra avoir lieu avant que la réforme des institutions communautaires soit effectuée.

● **12 décembre 1992** : le Conseil européen d'Edimbourg décide, compte tenu de l'accord sur le financement de la Communauté et des perspectives de ratification du traité de Maëstricht, les négociations débuteront au début de 1993.

● **Début 1993** : ouverture officielle des négociations avec les pays candidats :

- le 1er février avec l'Autriche, la Finlande et la Suède ;

- le 5 avril avec la Norvège.

● **Début 1993-mars 1994** : négociations officielles.

● **21-22 juin 1993** : le Conseil européen de Copenhague fixe comme objectif pour l'adhésion des quatre Etats la date du 1er janvier 1995.

● **29 octobre 1993** : le Conseil européen de Bruxelles I fixe comme objectif pour la fin des négociations la date du 1er mars 1994.

● **21 décembre 1993** : la "conférence de négociation" aboutit à un accord sur la plupart des points techniques liés au fonctionnement du marché intérieur. Des progrès notables sont enregistrés sur :

- l'environnement ;
- la reprise de "l'acquis" dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, de l'Union économique et monétaire, et du troisième pilier du traité de Maëstricht (Justice et Sécurité).
- les institutions.

● **26 février - 1er mars 1994** : Un "marathon ministériel" permet d'aboutir à un accord global avec l'Autriche, la Finlande et la Norvège, la Suède notamment sur :

- l'agriculture ;
- la politique régionale ;
- les questions budgétaires.

En revanche, deux sessions supplémentaires des ministres seront nécessaires pour parvenir à un accord avec la Norvège sur la pêche.

● **26-27 mars 1994** : La réunion informelle des ministres des affaires étrangères de Ioannina aboutit à un compromis sur les conséquences institutionnelles de l'élargissement et, en particulier, sur la fixation du seuil de la majorité qualifiée pour les votes au sein du Conseil des ministres.

● **30 mars 1994** : clôture des négociations.

● **4 mai 1994** : Avis conforme du Parlement européen sur l'adhésion des quatre candidats.

● **12 juin 1994** : Signature du traité d'adhésion à Corfou.

- **16 octobre 1994** ; Approbation par le peuple finlandais de l'adhésion.
- **13 novembre 1994** : Approbation par le peuple suédois de l'adhésion.
- **28-29 novembre 1994** : Rejet par le peuple norvégien de l'adhésion.

c) Le refus norvégien d'adhérer

Le lundi 28 novembre 1994, consultés par référendum, plus de 52 % des Norvégiens ont refusé l'adhésion de leur pays à l'Union européenne.

Cela n'a pas empêché votre rapporteur d'avoir un entretien avec l'Ambassadeur de Norvège en France, le jeudi 1er décembre 1994. Au contraire, il estimait nécessaire de mieux appréhender les motivations -respectables- de la position du peuple norvégien et d'en tirer quelques leçons sur l'image de l'Union européenne.

Notons tout d'abord qu'il n'y avait pas, pour la Norvège, de nécessité économique, à court et moyen terme, d'adhérer. En effet, ce pays dispose d'importantes réserves de pétrole. Il n'y avait pas non plus de nécessité politique dans la mesure où la Norvège, membre de l'OTAN, bénéficiait déjà d'une garantie de sécurité.

En dehors de ces deux éléments, au moins six raisons peuvent être avancées, sans volonté d'exhaustivité, pour tenter d'expliquer le refus norvégien.

En premier lieu, il est probable que les Norvégiens ont souhaité préserver leur modèle économique et social caractérisé par un très haut niveau de vie, l'importance du système de protection sociale, un souci constant de la concertation, une préoccupation profonde pour l'environnement et un aménagement équilibré du territoire.

En deuxième lieu, sans doute ont-ils craint que l'adhésion ne conduise à remettre en cause leur agriculture et leur pêche qui, plus que de simples secteurs économiques, sont de véritables symboles d'un mode de vie spécifique. Relevons que si agriculteurs et pêcheurs sont aujourd'hui peu nombreux, leur influence demeure très importante. En effet, l'industrialisation du pays étant relativement récente, une importante proportion de Norvégiens a des liens familiaux avec des paysans ou des pêcheurs.

La traditionnelle opposition centre-périphérie a certainement joué un rôle. Seulement cinq des dix-neuf comtés du Royaume ont voté "oui" et ils se trouvent tous autour d'Oslo et près de la frontière avec la Suède. Il est clair que la "périphérie", c'est-à-dire les régions rurales éloignées des centres de décision et affectées par des conditions climatiques très rudes, a craint d'être laissé pour compte au sein de la gigantesque Union européenne. Et, à vrai dire, le sort réservé dans l'Union aux régions rurales avait de quoi l'inquiéter.

Quatrième élément, la méfiance à l'égard de la "bureaucratie" bruxelloise considérée comme distante, hégémonique, peu compréhensive de la situation des populations.

D'une manière plus générale, il semble que le vote du 28 novembre ait traduit une forme de rejet de "l'establishement" pro-européen, qu'il se trouve à Oslo ou à Bruxelles, trop peu soucieux du peuple. Le chef de file du non, Mme Anne Enger Lahnstein, présidente du parti centriste, n'a-t-elle pas affirmé que le mouvement "Nei til EU" (non à l'Union européenne) représentait *"les petites gens face à l'élite"*.

Enfin, les Norvégiens sont extrêmement attachés à la souveraineté de leur Etat et à l'indépendance de leur Nation, ce que

voire rapporteur ne peut que comprendre, et ce qui a sans doute justifié de nombreuses réticences à l'égard d'une Union européenne parfois trop peu soucieuse des Nations. Ajoutons que le mot même d' "Union" réveille en Norvège des sentiments très négatifs dans la mesure où la seule union que connut ce pays lui fut imposée par la Suède et se traduisit par la perte de son indépendance jusqu'en 1905.

A présent que le peuple a tranché, quel sera l'avenir des relations entre la Norvège et l'Union européenne ?

L'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Union imposera à ces pays d'instaurer une frontière entre eux et la Norvège alors même que, du fait de la coopération nordique, la libre circulation était acquise entre ces Etats. Cela impliquera des contrôles, des formalités qui, assurément gêneront les relations de ces pays et contribueront à isoler la Norvège du reste de la Scandinavie. La coopération nordique elle-même sera sans doute affaiblie même si elle est vécue plus au quotidien que dans le cadre d'institutions établies et de réunions formelles.

Bien que n'adhérant pas à l'Union européenne, la Norvège a la ferme intention de ne pas trop s'en éloigner. Aussi s'efforcera-t-elle d'obtenir la création de mécanismes de consultation adéquats avec les institutions de l'Union.

Elle demeurera par ailleurs au sein de l'Espace économique européen.

Le gouvernement norvégien a, par ailleurs, fait part de son intention d'approfondir "la dimension nordique" de la politique étrangère. Il a décidé, à cet effet, de renforcer ses représentations diplomatiques dans les pays nordiques.

L'un des axes de la politique étrangère norvégienne sera en outre de développer des relations de confiance avec la Russie et, à cet effet, d'améliorer la coopération dans la région des Barents et dans la mer baltique.

Enfin, la Norvège a l'intention de renforcer ses liens avec l'Union de l'Europe occidentale et de tirer tout le parti possible de son statut de membre associé.

2. Les négociations

a) L'organisation

les négociations se sont, en fait, déroulés à plusieurs niveaux et en plusieurs temps.

- **Premier temps :** Les Etats candidats examinent avec les services de la commission l'ensemble du droit communautaire qu'ils devront reprendre.
 - **Deuxième temps :** Au sein de la Communauté, des négociations ont lieu afin d'aboutir à la définition de **positions communes** de l'Union. Ces positions sont préparées par la Commission ou la présidence du Conseil.
 - **Troisième temps :** En fonction de ces **positions communes**, la présidence du Conseil négocie bilatéralement avec chacun des Etats candidats.
-
- **Premier niveau : La définition des positions françaises**

Les réunions communautaires ont été préparées, à Paris, par des réunions organisées au siège du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) sur une base hebdomadaire pendant toute la durée de la négociation. Un groupe de travail spécifique a été créé à cet effet, associant les administrations françaises intéressées. Les départements ministériels ont examiné à cette occasion plus de cinq

mille pages de textes (demandes des pays candidats, propositions de positions communes, révisions de ces dernières ...).

● **Deuxième niveau : La négociation au sein de la Communauté**

La définition des positions communes de l'Union a emprunté les procédures communautaires classiques : groupe d'experts du Conseil (groupe "élargissement"), Coreper, Conseil Affaires générales. Le groupe "élargissement" s'est réuni une fois par semaine au premier semestre 1993, deux fois par semaine au deuxième semestre 1993 et au moins trois fois par semaine dans les derniers mois de la négociation.

Les Etats membres se sont prononcés sur les propositions de positions communes présentées par la Commission ou par la Présidence.

● **Troisième niveau : La négociation avec les Etats candidats**

Les négociations ont été menées au sein de "**conférences de négociations**" réunissant les Etats membres, d'une part, et chacun des pays candidats, d'autre part. Les positions communes de l'Union ont été élaborées par les instances compétentes du Conseil, en général à partir des propositions de la Commission. Les sujets de négociation ont été regroupés au sein de vingt-neuf chapitres thématiques.

Les travaux de fond ont débuté dès l'ouverture des négociations. Ils se sont poursuivis jusqu'en mars 1994. Au total quarante-quatre réunions des ministres et quarante sessions de négociation des Ambassadeurs (une dizaine respectivement avec chacun des pays candidats) ont été tenues. Les sessions ministérielles se sont tenues sur une base trimestrielle en 1993, mensuelle au début 1994 et hebdomadaire à la fin de la négociation. Les sessions au niveau des suppléants se sont tenues sur une base mensuelle. Lors de ces réunions, les positions de l'Union étaient exprimées par la

présidence (danoise, belge puis grecque) avec l'appui de la Commission. Les Etats membres n'intervenaient pas en séance.

Les négociations ont été conclues dans le cadre de sessions ministérielles "marathon". La première, du 25 février au 1er mars 1994, a permis de trouver un accord général avec la Suède, la Finlande et l'Autriche. Deux autres ont été nécessaires, les 7-8 mars et les 14-15 mars, pour trouver un accord avec la Norvège, notamment sur la pêche. Lors de ces sessions, les ministres siégeaient jour et nuit et alternaient réunions à Douze en formation restreinte "ministre plus un" pour définir les dernières positions de l'Union, et réunions avec chacun des candidats, pour confronter les positions respectives. La France était représentée lors de ces sessions par le ministre délégué aux affaires européennes, le secrétaire général du SGCI et son représentant permanent auprès de l'Union européenne.

b) Les négociations au sein de la Communauté

Il est possible de noter les trois éléments suivants :

● **La négociation à Douze a été l'occasion de prises de positions qui reflètent les divergences habituelles aux débats communautaires**

- En matière **institutionnelle**, l'attitude adoptée par le Royaume-Uni lors de la négociation a finalement abouti à un accord lors de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères tenue à Ioannina les 26-27 mars 1994.

- En matière **commerciale**, certains Etats membres auraient souhaité que l'élargissement se traduise par une plus grande ouverture du marché communautaire, au-delà de la stricte prise en compte des importations traditionnelles des pays candidats. En définitive, il n'en a rien été et la position des Etats, dont la France, qui souhaitaient défendre les positions de l'industrie européenne a prévalu.

- En matière d'environnement, plusieurs délégations étaient sensibles à la volonté des pays candidats de pouvoir bénéficier de dérogations à la reprise du droit communautaire, afin de maintenir après l'adhésion des normes plus strictes que celles de la Communauté, et ce tant que la Communauté n'aurait pas atteint leur propre niveau d'exigences.

La solution retenue consiste à autoriser les nouveaux Etats membres à conserver leur réglementation nationale pendant une période transitoire de quatre ans, au cours de laquelle les normes communautaires seront réexaminées, sans obligation de résultat. Au terme de la période transitoire, l'acquis communautaire sera intégralement repris par les nouveaux Etats membres et applicable dans les mêmes conditions que dans les Etats membres actuels. Afin de ne pas perturber le bon fonctionnement du marché intérieur, l'application des règles nationales au cours de la période transitoire ne devra pas entraîner de contrôles aux frontières entre les nouveaux Etats membres et les Etats membres actuels.

● **Les Douze se sont, dans leur ensemble, efforcés de limiter les coûts budgétaires liés à l'adhésion**

- En matière budgétaire, les Douze n'ont accepté aucune dérogation aux règles de financement du budget communautaire et, en particulier, ont rejeté les demandes présentées par la Suède et l'Autriche d'une montée en puissance progressive de leurs versements au budget communautaire (contribution budgétaire brute). Le montant de la compensation agro-budgétaire a été fixé après des débats très difficiles et dans les derniers moments de la négociation.

- Les Etats membres qui sont les principaux contributeurs nets au budget communautaire (France, Allemagne, Royaume-Uni) ont veillé à ce que les concessions faites aux pays candidats ne puissent occasionner de demandes reconventionnelles coûteuses de la part d'Etats membres actuels. Ainsi, par exemple, en matière de politique structurelle, les Douze étaient d'accord pour que la Communauté apporte une aide financière limitée aux régions des pays candidats présentant des handicaps naturels spécifiques. Il avait été envisagé à cet effet d'assouplir les critères d'éligibilité des régions à l'objectif 1 des fonds structurels, car une seule région des pays candidats (le Burgenland autrichien) remplissait ces critères. Mais,

devant le risque que tel ou tel des Douze ne se prévale à son profit de cette interprétation souple des critères, il a finalement été décidé de créer un nouvel objectif spécifique des fonds structurels, dénommé "objectif 6" et applicable uniquement aux régions d'une densité de population inférieure à 9 habitants au km², car aucune des régions des Douze ne remplit ce critère.

● **Les Etats membres ont fait valoir leurs intérêts nationaux spécifiques**

- L'Espagne et le Portugal ont ainsi insisté pour, et obtenu, que le régime applicable à la Norvège en matière de pêche ne soit pas plus favorable que celui qui leur avait été imposé lors de leur propre adhésion en 1986, s'agissant de l'accès aux eaux et aux ressources de l'Union. Ils ont bénéficié de l'appui de l'Irlande, du Royaume-Uni et de la France qui souhaitaient encadrer strictement l'accès des navires norvégiens aux zones de pêche de l'Union. Le régime défini était calqué sur celui de l'acte d'adhésion Espagne-Portugal : en dehors de la Mer du Nord, où la Norvège conservait sa liberté d'accès traditionnelle à la zone communautaire du fait de l'accord de pêche avec l'Union, la Norvège se voyait imposer un régime de gestion de l'effort de pêche fondé sur un strict encadrement des activités de pêche : seuls 441 navires (individuellement identifiés dans une "liste de base") auraient vocation à pêcher dans les eaux des Etats membres de la Communauté actuelle, sous une double limitation, géographique et numérique :

- seules certaines zones de pêche des Etats membres leur seraient ouvertes,

- une "liste périodique" serait arrêtée mensuellement, qui définirait parmi les 441 navires de la liste de base les 165 autorisés à pêcher simultanément.

Ce régime spécifique de gestion de l'effort de pêche devrait être levé dès la mise en place d'un régime alternatif applicable à tous sans discrimination (le Conseil a déclaré en mai 1994 que le régime spécifique prévu par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal serait abrogé à compter du 1er janvier 1996 et que le Conseil devrait adopter avant le 1er janvier 1995 un régime communautaire fixant les conditions d'accès aux zones et aux ressources visées et respectant le principe de la non-augmentation de

l'effort de pêche). Il tombe cependant sous l'effet du refus norvégien d'adhérer.

- Toujours en matière de pêche, la France avait obtenu la mise en place, pour une durée de quatre ans, d'un dispositif de limitation de l'accès au marché communautaire des expéditions norvégiennes de huit espèces sensibles (saumon, hareng, maquereau, crevette, coquille Saint-Jacques, sébaste, langoustine, truite de mer). Ce dispositif, lui non plus, n'aura pas à s'appliquer en raison du referendum négatif norvégien.

- Le Portugal a été très attentif à ce que l'adhésion de la Suède, qui avait supprimé en 1990 toute limitation à ses importations de textiles, ne se traduise pas par une ouverture accrue du marché communautaire pour ces produits au-delà de la stricte reprise, dans les quotas communautaires, des courants d'échange traditionnels entre la Suède et ses fournisseurs extérieurs.

- La France s'est opposée, avec succès, à ce que les montants des quotas laitiers et sucriers soient fixés à un niveau différent de celui qui résultait de la prise en compte d'une période de référence courte et proche de l'adhésion. Elle s'est opposée, en cela, à la position défendue par d'autres Etats membres qui ont des intérêts financiers importants dans l'industrie sucrière finlandaise ou autrichienne.

- L'Allemagne et l'Italie, principaux Etats membres concernés par le transit routier à travers l'Autriche, ont veillé à ce que l'accord de transit conclu dans le cadre de l'Espace économique européen ne soit pas repris tel quel dans le contexte de l'adhésion. La France a insisté pour que le régime retenu ne crée pas de détournements de trafic par la vallée du Rhône.

c) Les négociations entre la Communauté et les Etats candidats

● **Les positions de l'Union européenne**

- Sur le plan interne, les pays candidats avaient déjà accepté, au titre de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), la plupart des règles et principes régissant le marché unique. Dans le cadre de l'adhésion, ils devaient également **accepter toutes les politiques communautaires dans des domaines qui n'étaient pas couverts par l'EEE ou qui ne l'étaient que partiellement : politique agricole commune, politique commerciale extérieure commune, politique de la concurrence et contrôle des aides d'Etat, politiques structurelles, règles budgétaires communautaires notamment.**

- "L'acquis" incluait également tous les engagements souscrits et les politiques poursuivies par la Communauté à l'extérieur. L'adhésion à l'Union exigeait donc que les pays candidats renoncent à leur appartenance à l'Association européenne de libre-échange (AELÉ). Ils devaient accepter la politique commerciale commune, le système des préférences généralisées appliqué par la Communauté à l'avantage des pays en développement, le système complet de relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique fixé par la convention de Lomé et devaient, par voie de conséquence, s'engager à contribuer financièrement au Fonds européen de développement. Ils devaient enfin reprendre toutes les obligations de la Communauté et de ses Etats membres dans le domaine des relations avec des pays méditerranéens, les pays d'Europe centrale et orientale, les républiques de l'ex-Union soviétique, les pays d'Amérique latine et d'Asie, les Etats-Unis, le Canada et le Japon.

L'acceptation de ces droits et obligations par un nouveau membre pouvait donner lieu à des adaptations techniques et, exceptionnellement, à des dérogations temporaires (non permanentes) et à des arrangements transitoires à définir au cours des négociations d'adhésion, mais elle ne pouvait en aucun cas donner lieu à des modifications des règles communautaires. Il conviendrait, en outre, de ne pas perdre de vue les difficultés techniques que pourrait provoquer, au cours de ces périodes transitoires, l'abolition

des contrôles systématiques des marchandises aux frontières résultant de la réalisation du marché intérieur.

L'Union a enfin fait observer que, compte tenu du principe de la pleine acceptation de "l'acquis communautaire", les stipulations de l'accord sur l'EEE et les accords connexes qui s'écartaient de "l'acquis", tel que des mesures transitoires ou des dérogations, ne pouvaient être transposées dans les arrangements à définir en vue de l'adhésion.

- Concernant la **politique étrangère et de sécurité commune**, l'Union tenait à ce que les principes suivants s'appliquent :

- l'élargissement devait renforcer la cohésion interne de l'Union et sa capacité à agir efficacement dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité ;

- les candidats devaient, au moment de leur adhésion, être disposés à participer pleinement et activement à la politique étrangère et de sécurité commune, telle que définie dans le traité sur l'Union européenne, et être en mesure de le faire ;

- avant l'adhésion, afin d'aider les candidats à rapprocher leurs politiques dans les domaines des affaires étrangères et de la sécurité de celles de l'Union, il était convenu d'instaurer, entre l'Union et les candidats, un dialogue approfondi sur ces politiques au cours des négociations.

- S'agissant de la **coopération dans les domaines de la justice et de la sécurité** (le troisième pilier), l'adhésion à l'Union européenne impliquait que les pays candidats :

- acceptent entièrement, au moment de leur adhésion, les dispositions du titre VI du traité sur l'Union européenne et les mécanismes de mise en oeuvre destinés à les concrétiser ;

- s'engagent, s'agissant des conventions ou des instruments dans les domaines de la justice et des affaires intérieures qui étaient inséparables de la réalisation des objectifs du traité sur l'Union européenne, à adhérer à ceux qui seraient ouverts à la signature par les Etats membres à la date de leur adhésion ;

- acceptent, s'agissant des mêmes conventions et instruments, à propos des points qui feraient encore l'objet de

négociations, ceux sur lesquels les Douze ou le Conseil auraient déjà marqué leur accord à la date de l'adhésion à l'Union, et ne participent aux négociations ultérieures que sur les points encore à résoudre ;

- acceptent, au moment de l'adhésion, les résolutions et décisions adoptées par les Douze ou par le Conseil dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, y compris la création d'Europol ;

- introduisent des dispositions analogues à celles qui ont été adoptées par les Douze ou par le Conseil, afin de faciliter la coopération pratique entre les institutions et les organisations des Etats membres travaillant dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Pour faciliter cette tâche, l'Union était prête à informer pleinement les pays candidats, au cours des négociations d'adhésion sur les actes visés ci-dessus et à les aider, avant leur adhésion, à rapprocher leurs politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures de celles de l'Union, par un dialogue approfondi sur ces politiques au cours des négociations d'adhésion.

● **La position des Etats candidats à l'ouverture des négociations**

Lors de l'ouverture des négociations, les pays candidats se sont dits prêts à accepter les principes et l'acquis de l'Union européenne et à participer à son développement de manière solidaire.

Ils ont toutefois mis l'accent sur les aspects qui leurs paraissaient essentiels dans le contexte de la négociation qui s'engageait. Certains de ces éléments répondaient à des préoccupations communes à plusieurs des candidats, d'autres étaient propres à tel ou tel d'entre eux.

Les préoccupations communes des candidats étaient notamment de pouvoir :

- bénéficier de périodes transitoires pour la reprise de certaines règles communautaires, afin de procéder à leur transcription en droit

interne et de permettre à leurs agents économiques de prendre les mesures d'adaptation nécessaires ;

- maintenir après l'adhésion des coutumes ou traditions nationales qui faisaient leur spécificité : statut particulier des Îles Aaland (Finlande), traditions du peuple lapon dans le grand nord, habitude de consommation du tabac à sucer ("snus") en Suède et en Norvège ;

- bénéficier de dérogations à la reprise du droit communautaire pour maintenir après l'adhésion des règles nationales différentes des règles communautaires dans certains domaines : normes environnementales et sanitaires, restrictions en matière d'acquisition de résidences secondaires par des étrangers, monopoles sur les alcools (Suède, Finlande) ou les tabacs (Autriche) ;

- obtenir de l'Union qu'elle reprenne dans le cadre communautaire les accords de libre-échange signés par les pays nordiques avec les Etats baltes ;

- maintenir, s'agissant de leur politique agricole et de leur politique régionale, des dispositions qui répondent aux caractéristiques territoriales et climatiques qui leur sont propres et qui sont inconnues ou insuffisamment prises en compte dans les politiques communautaires actuelles : spécificité arctique des pays nordiques, montagne en Autriche ;

- obtenir des garanties sur la compatibilité avec la politique étrangère et de sécurité commune, du concept de neutralité (Autriche, Suède et Finlande).

Enfin, des préoccupations nationales spécifiques sont apparues :

- l'**Autriche** demandait le maintien de l'accord sur le transit routier, signé en 1992 dans le cadre de l'Espace économique européen. Ce texte lui permettrait de limiter le volume global de pollution émise par les camions qui empruntent son territoire (transit entre l'Allemagne et l'Italie essentiellement) ;

- la **Suède** avait pour principale difficulté spécifique la manière dont son régime d'importations de textiles (totalement libre) pourrait être adapté au cadre communautaire (contingentement dans le contexte de l'accord multifibres). Elle s'inquiétait par ailleurs du montant prévisible de sa contribution au budget communautaire. Aussi a-t-elle souhaité que soit trouvé un arrangement particulier prévoyant une montée en charge progressive de sa contribution budgétaire ;

- la Finlande s'interrogeait particulièrement sur le sort qui serait réservé à son agriculture qui bénéficie d'un régime de protection très supérieur à la politique agricole commune ;

- la Norvège souhaitait pouvoir conserver son contrôle sur les filières économiques de l'énergie et de la pêche, qu'elle jugeait essentielle à son économie pour la première et à son style de vie pour la seconde.

d) Les résultats des négociations pour l'Union européenne

● **L'Union a obtenu satisfaction en particulier sur les points suivants :**

- **Les candidats ont accepté de reprendre l'ensemble des stipulations du Traité de Maëstricht et notamment celles qui concernent l'Union économique et monétaire et la politique étrangère et de sécurité commune. S'agissant de la politique étrangère et de sécurité commune, les quatre candidats ont pris l'engagement de mettre en conformité leur législation nationale de façon à être en mesure d'assumer l'ensemble de leur responsabilité en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Ils devront en outre déterminer dans les prochains mois la nature de leurs relations avec l'Union de l'Europe occidentale.**

- **L'Union, on l'a vu, ne souhaitait pas accorder de dérogation permanente à la reprise des règles communautaires. Les candidats ont accepté cette approche et aucune dérogation permanente n'a été accordée. En revanche, des périodes transitoires leur permettront de s'adapter progressivement aux règles du marché unique, notamment en matière de normes environnementales, de fiscalité, de politique agricole commune, de résidences secondaires, d'adaptation de leurs monopoles sur les alcools et le tabac.**

- **S'agissant de l'agriculture, les pays candidats ont accepté d'aligner dès le premier jour de leur adhésion leurs prix agricoles sur les prix communautaires. L'ensemble des contrôles aux frontières seront supprimés. L'Union a refusé l'instauration, demandée par les candidats, de mécanismes complémentaires aux**

échanges pour éviter l'afflux de produits agro-alimentaires en provenance des Douze.

- **S'agissant de la pêche**, l'Union n'avait octroyé à la Norvège, par rapport à la situation qui prévaut actuellement dans le cadre de l'accord de pêche entre l'Union et la Norvège, aucun avantage nouveau en termes d'accès à ses ressources halieutiques. L'Union avait en outre obtenu que la Norvège lui octroie, sans compensation en termes d'accès de la Norvège aux ressources de l'Union, des quotas supplémentaires de cabillaud dans les eaux norvégiennes pour l'Espagne et le Portugal (en compensation de droits de pêche historiques dans les eaux norvégiennes dont l'Espagne avait été privée lors de l'extension de la zone économique exclusive de la Norvège en 1977). L'Union a enfin obtenu la limitation de l'accès au marché communautaire des expéditions norvégiennes de huit espèces "sensibles" (saumon, hareng, maquereau, crevette, coquille Saint-Jacques, sébaste, langoustine, truite de mer) qui doivent être soumises, pendant une période de quatre ans, à un mécanisme de surveillance, susceptible de déclencher les mesures appropriées en cas de dépassement de plafonds indicatifs ou de déstabilisation du marché.

- **En matière budgétaire**, les Douze n'ont accepté aucune dérogation aux règles de financement du budget communautaire et les quatre pays adhérents verseront donc, dès l'adhésion, la totalité de leur contribution budgétaire. Les nouveaux Etats membres (sauf la Finlande) seront contributeurs nets au budget dès la première année de l'adhésion. Et ce malgré la compensation "agrobudgétaire" dégressive qui leur sera versée pendant quatre ans.

● **L'Union a accepté les compromis suivants :**

- **L'Union s'est montrée soucieuse de prendre en compte les spécificités et particularismes des pays candidats, à partir du moment où le principe de la reprise de l'acquis communautaire était respecté.** Les Douze ont, par exemple, pris en compte le statut particulier des Iles Aaland (Finlande), du peuple lapon et des traditions suédoises et norvégiennes en matière de tabac à sucer.

- De même, l'Union européenne a accepté d'adapter ses règles actuelles pour répondre aux spécificités géographiques des pays candidats. En témoignent, l'adaptation des critères fondés sur l'altitude (zones défavorisées de montagne) pour répondre à des difficultés liées à la latitude (agriculture arctique) et la création d'un nouvel objectif des fonds structurels, dit "objectif 6", fondé sur le critère de densité de population (pas plus de 8 habitants par km²).

- S'agissant du transit routier en Autriche, les Douze ont accepté que le système des "écopoints" prévu par l'accord de transit de l'EEE reste en vigueur pour trois ans (1995-1997) sur l'intégralité du territoire autrichien. Il sera prolongé pour une nouvelle période de trois ans (1998-2000), sauf décision contraire à l'unanimité : il suffira donc que l'Autriche le demande pour que les dispositions transitoires se prolongent jusqu'au 21 décembre 2000. Au-delà de ces six années, l'abandon des dispositions spécifiques à l'Autriche dépendra de la capacité de l'Union à adopter, à la majorité qualifiée, un cadre communautaire pour le trafic de transit qui prenne en compte l'ensemble des aspects du dossier (économie, environnement, relations avec les Etats tiers comme la Suisse). En toute hypothèse, l'Autriche devra s'aligner sur l'acquis communautaire à partir du 1er janvier 2004. L'Union européenne a donc fait sien l'objectif de résoudre à terme les problèmes environnementaux causés par le trafic des poids lourds dans les zones sensibles. Dans le même temps, l'Autriche a accepté d'assouplir le mécanisme actuel en renonçant aux contrôles aux frontières, en acceptant la non discrimination entre transporteurs autrichiens et communautaires et en autorisant le passage des camions de 40 tonnes.

- Afin d'atténuer le choc financier et social que représentera, pour les agriculteurs des pays candidats, la reprise des prix agricoles communautaires, l'Union a accepté d'autoriser les nouveaux Etats membres à verser des aides compensatoires au revenu agricole, dégressives, pour une période transitoire de quatre ans. S'agissant des conséquences de l'ouverture des frontières aux produits des Douze, l'accord prévoit seulement qu'en cas de perturbation des marchés, la Commission prendra les mesures appropriées. La Norvège devait, quant à elle, bénéficier d'un suivi par la Commission des importations de certains produits agro-alimentaires sensibles, contrepartie de la limitation de l'accès au

marché communautaire des expéditions norvégiennes de huit espèces sensibles de poisson.

- **En matière de pêche**, l'Union avait accepté de consentir à la Norvège une période transitoire pendant laquelle elle sera autorisée à maintenir ses règles de contrôle de la pêche (un an) et ses règles de gestion de la ressource au nord du 62ème parallèle de latitude nord (trois ans).

- **En matière budgétaire**, comme il n'était pas question d'accepter, de la part de candidats nettement plus riches que la moyenne communautaire, un étalement des versements (mécanisme octroyé en son temps à la Grande-Bretagne et à l'Espagne), l'Union a choisi d'offrir une compensation dite "agro-budgétaire" sous forme d'une enveloppe de 3,6 milliards d'Ecus sur quatre ans. Ce mécanisme permet de répondre à la fois aux demandes d'étalement des contributions budgétaires (Suède et Autriche) et aux demandes de financement par le budget communautaire d'une partie des coûts liés à l'alignement immédiat des prix agricoles (Autriche, Finlande, Norvège).

e) Résultats de la négociation pour la France

La France a pu considérer le résultat des négociations comme satisfaisant. Ses principaux objectifs ont en effet été atteints.

● **L'acceptation par les candidats de l'ensemble des stipulations du Traité de Maëstricht et notamment celles qui concernent la politique étrangère et de sécurité commune**

Les pays candidats ont pris l'engagement de mettre en conformité leur législation nationale, de façon à être en mesure d'assumer l'ensemble de leur responsabilité en matière de politique étrangère et de sécurité commune. L'Autriche procède ainsi actuellement à l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle d'accompagnement de l'adhésion, qui comporte un article garantissant la supériorité du droit communautaire sur les normes de droit interne existantes. Les pays adhérents devront également

déterminer dans les prochains mois la nature de leurs relations avec l'UEO.

● La reprise de l'acquis communautaire

La France, comme ses partenaires communautaires, ne souhaitait pas accorder de dérogation permanente à la reprise des règles communautaires. Les candidats ont accepté cette approche. Aucune dérogation permanente n'a été accordée. En revanche de courtes périodes transitoires leur permettront de s'adapter progressivement aux règles du marché unique, notamment en matière d'environnement, de fiscalité, de politique agricole commune, de pêche et de résidences secondaires.

Le résultat obtenu en matière agricole avec le principe de l'alignement, dès le premier jour de leur adhésion, des prix agricoles des pays candidats sur les prix communautaires paraît très satisfaisant.

● Maintien de la capacité décisionnelle de l'Union

A l'issue de la négociation d'adhésion, les équilibres institutionnels ont été préservés : l'ordre des présidences a été modifié de telle sorte qu'un "grand pays" figure toujours dans la troïka, et le calcul de la majorité qualifiée et de la minorité de blocage a laissé inchangées les proportions actuelles. Ainsi, s'il n'y a pas eu de réformes institutionnelles préalables, l'Union s'est néanmoins efforcée de préserver certains éléments essentiels pour l'efficacité de ses institutions.

● L'apport d'une "marge de manoeuvre" budgétaire pour l'Union

La France souhaitait que les pays candidats, dont le niveau de vie est supérieur à la moyenne communautaire, soient des contributeurs nets au budget communautaire. Tel sera bien le cas,

même si les Douze ont accepté, afin d'éviter un choc trop brutal pour les finances publiques de ces pays, une montée en puissance progressive de leur contribution nette jusqu'en 1999 grâce au versement d'une "compensation agribudgétaire".

En effet, cette compensation laissera subsister un gain net après l'élargissement qui soulagera d'autant le budget communautaire (notamment par la participation des nouveaux adhérents aux efforts de "cohésion") et permettra de respecter les engagements financiers, pris lors du Conseil européen d'Edimbourg, menacés par les moindres rentrées fiscales résultant de la conjoncture économique de ces dernières années.

● **La prise en compte des spécificités des pays candidats**

A partir du moment où le principe de la reprise de l'acquis communautaire était respecté, la France était soucieuse que puissent être prises en compte les spécificités des Etats candidats. Les termes de l'accord sur le statut particulier des Iles Aaland (Finlande), les traditions du peuple lapon et les habitudes suédoises et norvégiennes en matière de tabac à sucer tendent à prouver que l'Union n'est pas une machine à broyer les Etats mais qu'elle se préoccupe du mode de vie des peuples qui la composent.

De même, la France ne voyait pas d'inconvénient à ce que l'Union européenne accepte d'adapter ses règles actuelles pour répondre aux spécificités géographiques des pays candidats : difficultés liées à la latitude (agriculture arctique) et à la très faible densité de population (objectif 6 des fonds structurels).

S'agissant du transit routier en Autriche, la France, qui est aujourd'hui également un axe de transit majeur pour le trafic entre le nord et le sud de l'Europe, était favorable à ce que l'Union partage l'objectif de résoudre à terme les problèmes environnementaux causés par le trafic des poids lourds dans les zones sensibles.

● Préservation des intérêts économiques français et ouverture de nouveaux marchés pour nos exportateurs

En matière de pêche, la France a obtenu satisfaction sur les demandes qu'elle avait déposées dans le cadre de la négociation : la reprise par la Norvège sans dérogation permanente de l'acquis de la politique commune des pêches, la limitation de l'accès au marché communautaire de huit espèces sensibles en provenance de Norvège, le maintien des droits de pêche français dans les eaux norvégiennes.

Les nouveaux Etats membres devront ouvrir leurs marchés aux produits français et démanteler les barrières commerciales qui subsistaient malgré l'entrée en vigueur de l'Espace économique européen, en particulier vis-à-vis des produits agro-alimentaires.

A la demande de la France, les conséquences de l'élargissement au regard de l'accord du GATT ont été prises en compte, par une déclaration conjointe du Conseil et de la Commission, annexée au procès-verbal de la conférence de négociations. Le Conseil s'y déclare déterminé à résister à toute demande de compensation excessive ou injustifiée et exprime son intention, en s'appuyant sur la solidarité communautaire, de prendre toutes les mesures raisonnables (y compris le recours aux procédures légales qui existent) pour éviter ou pour s'opposer à des menaces de mesures unilatérales contre ses intérêts commerciaux.

f) Les principales différences entre le traité d'adhésion de 1994 et celui de 1985 relatif à l'Espagne et au Portugal

● Le présent traité d'adhésion repose sur les mêmes principes généraux que le traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, notamment :

- Le principe de la reprise de l'acquis communautaire

Comme ce fut le cas lors des trois précédents élargissements des Communautés, le principe fondamental de la négociation a été celui de la reprise de "l'acquis communautaire" par les candidats dès le jour de leur adhésion, sous réserve des mesures de transition consignées dans la quatrième partie de l'acte d'adhésion.

- Le principe de l'extension mécanique des règles institutionnelles actuelles

S'agissant des conséquences institutionnelles de l'élargissement, le Conseil européen de Bruxelles (10-11 décembre 1993) a décidé que la représentation des nouveaux adhérents au sein des institutions communautaires serait fixée sur la base de l'extension mécanique des règles actuelles.

• L'évolution de la construction européenne et les particularités des quatre pays candidats conduisent toutefois à quelques différences entre le présent traité et le traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal

Outre les différences liées à la reprise de politiques qui n'existaient pas encore lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (politique structurelle, politique étrangère et de sécurité commune, union économique et monétaire, etc.), les principales différences entre l'élargissement de 1986 et l'élargissement actuel portent sur le règlement des questions agricoles et budgétaires ainsi que sur le raccourcissement de la durée des périodes transitoires.

- Les questions agricoles

La solution retenue en matière de reprise de la politique agricole commune diffère profondément de celle de 1986 et ce pour deux raisons principales.

En premier lieu, l'agriculture des Douze se trouve, face à l'agriculture scandinave et autrichienne, dans une situation inverse de celle du précédent élargissement. Elle devait alors se défendre contre certaines productions espagnoles et portugaises très concurrentielles (fruits et légumes). Elle se trouve aujourd'hui face à des productions moins compétitives du fait des contraintes de production liées à la géographie des pays concernés. Dans le premier cas, il s'agissait d'éviter une ouverture trop brutale du marché communautaire, et en particulier du marché français. Dans le cadre de l'élargissement actuel, il s'agissait en revanche d'obtenir une ouverture immédiate des marchés des pays candidats pour assurer le développement des exportations communautaires.

Pour cette raison, les négociateurs de l'Union n'ont pas retenu la solution appliquée à l'Espagne et au Portugal lors de leur adhésion, qui consistait en un alignement progressif des prix agricoles espagnols et portugais sur ceux, en général plus élevés, de la Communauté des Dix, avec un encadrement des échanges pendant une longue période de transition (dix ans pour l'Espagne et douze ans pour le Portugal) par un système de montants compensatoires adhésion (MCA) et de mécanismes complémentaires aux échanges (MCE), fonctionnant comme un système d'écluses pour compenser les différences de prix. Les Douze ont choisi l'intégration immédiate, au premier jour de l'adhésion, des agricultures des pays candidats dans la politique agricole commune. Celle-ci se traduit en particulier par l'alignement des prix agricoles des pays candidats sur les prix communautaires et la levée des contrôles aux frontières dès l'adhésion.

En contrepartie, l'Union autorisera les nouveaux États membres à verser, pendant une période transitoire de cinq ans, des aides nationales dégressives à leurs agriculteurs en cas d'écart important avec les niveaux de soutien pratiqués dans la Communauté, et elle leur accordera une compensation "agro-budgétaire" dégressive, étalée sur quatre ans et financée par le budget communautaire.

En second lieu, le présent élargissement de l'Union se déroulera aussi, à la différence du précédent, dans le cadre du marché unique sans contrôles aux frontières intérieures. Les négociateurs de l'Union ont donc veillé, lors de la négociation du régime transitoire de l'agriculture, à ce que ce régime respecte le principe selon lequel tous les contrôles aux frontières devaient être supprimés dès l'adhésion.

- Les questions budgétaires

L'Espagne et le Portugal avaient bénéficié, lors de leur adhésion, d'un étalement des versements (mécanisme octroyé en son temps à la Grande-Bretagne), justifié par le fait que certaines politiques communes en particulier la politique agricole commune, ne leur seraient que progressivement étendues.

Il n'était pas question de renouveler cette solution vis-à-vis de l'Autriche et des pays scandinaves, pour lesquels les politiques communes seraient applicables dès l'adhésion, et qui se caractérisaient par ailleurs par un niveau de richesse par habitant nettement supérieur à la moyenne communautaire.

C'est la raison pour laquelle les trois nouveaux Etats membres verseront, dès l'adhésion, la totalité de leur contribution budgétaire. En dépit du versement par l'Union de la compensation "agro-budgétaire", ils seront (sauf la Finlande) contributeurs nets au budget communautaire dès 1995.

- La durée des périodes transitoires

Les périodes transitoires prévues dans le traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède ont en règle générale une durée inférieure à cinq ans. L'Espagne et le Portugal avaient pour leur part, au moment de leur adhésion, bénéficié de périodes transitoires plus longues (par exemple sept ans pour la réduction des droits de douane et dix ans pour la reprise des règles de la politique agricole commune), justifiées par l'écart de niveau de développement économique avec les autres Etats membres. L'Autriche et les pays scandinaves étant des pays plus riches et développés que la moyenne communautaire, les périodes transitoires dont ils bénéficieront pour la reprise de certaines règles communautaires sont beaucoup plus courtes, assurant ainsi une meilleure homogénéité du marché communautaire.

DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DU TRAITÉ D'ADHÉSION

Le texte soumis au Parlement comporte, en fait, trois grandes parties :

- le traité d'adhésion lui-même, très succinct puisqu'il n'est composé que de trois articles ;**
- l'Acte d'adhésion fixant les conditions d'adhésion et prévoyant les adaptations nécessaires des traités beaucoup plus long et complexe puisque comprenant 177 articles, 19 annexes et 10 protocoles, soit un total de 659 pages ;**
- l'Acte final regroupant 50 déclarations et un échange de lettres, soit 35 pages.**

CHAPITRE PREMIER :
L'ADHÉSION DE TROIS NOUVEAUX ETATS À
L'UNION EUROPÉENNE

1. L'adhésion

L'article premier du traité d'adhésion pose le principe de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède à l'Union européenne.

Il précise que ces Etats deviennent "parties aux traités sur lesquels l'Union est fondée, tels qu'ils ont été modifiés ou complétés".

Le refus du peuple norvégien d'adhérer aura pour conséquence une modification de l'article 1er du traité.

2. Les conditions d'entrée en vigueur du traité

L'article 2 du traité règle ces conditions. Il pose trois principes, admet une exception à l'un de ces principes et prévoit une dérogation au même principe.

● Premier principe : conditions de ratification

Le traité doit être ratifié par les parties contractantes "*en conformité avec leurs règles constitutionnelles respectives*", ce qui est une solution classique.

- **Deuxième principe : date d'entrée en vigueur du traité**

Cette date est fixée au 1er janvier 1995.

- **Troisième principe : ratification par tous les Etats parties**

L'entrée en vigueur est subordonnée au dépôt de tous les instruments de ratification avant le 1er janvier 1995.

"Tous les instruments de ratification" cela signifie ceux des Etats déjà membres de l'Union européenne et ceux des candidats.

- **Exception au troisième principe : levée de l'exigence de ratification par tous les Etats candidats**

Si l'un des Etats candidats ne dépose pas avant le 1er janvier 1995 son instrument de ratification, le traité entre malgré tout en vigueur entre les Etats ayant effectué cette formalité (art. 2.2) dès le 1er janvier 1995.

Dans ce cas, le Conseil de l'Union européenne doit "immédiatement" et "à l'unanimité" adapter les différents textes du traité d'adhésion.

On notera deux points :

- ces stipulations garantissent l'entrée en vigueur du traité quelle que soit la position finale de tel ou tel Etat candidat à l'adhésion.

- elles ne prévoient pas le cas où l'un des Douze refuserait de ratifier.

● **Dérogation au deuxième principe : Possibilité de prendre certaines mesures d'application du Traité avant même son entrée en vigueur**

L'article 2-3 du traité autorise les institutions de l'Union à prendre certaines mesures avant même l'entrée en vigueur du Traité afin qu'elles soient applicables dès le 1er janvier 1995.

Ces mesures porteront notamment sur :

- des adaptations nécessitées par les échanges spécifiques de textiles entre la Suède et certains Etats ;
- le régime de pêche arrêté par le traité ;
- l'application de certains accords commerciaux préférentiels entre l'Union et des pays tiers ;
- l'autorisation de fournir des aides nationales à certaines régions septentrionales ;
- l'application des clauses de sauvegarde en cas de perturbations graves des marchés agricoles de certains des Etats candidats ;
- des adaptations institutionnelles éventuelles.

Cependant, ces différentes mesures n'entreront en vigueur qu'à la date d'entrée en vigueur du traité lui-même.

CHAPITRE II : LE PRINCIPE DE LA REPRISE DE "L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE"

Ce principe fondamental est notamment détaillé par 4 articles de l'acte d'adhésion (articles 2 à 5).

Ces articles précisent que les nouveaux membres de l'Union européenne acceptent, dès leur adhésion :

- les stipulations des traités instituant les Communautés ainsi que celle du Traité sur l'Union européenne (art. 2) ;
- l'ensemble du droit communautaire dérivé (art. 2) ;
- les textes relatifs à la justice et aux affaires intérieures "qui sont inséparables des objectifs du Traité sur l'Union européenne" (art. 23) ;
- l'ensemble des accords conclus entre les Etats membres dès lors que ceux-ci ont un lien avec l'Union européenne (art. 4, 1 et 2) ;
- l'ensemble des déclarations, résolutions ou prises de position du Conseil européen et du Conseil des ministres (art. 4.3) ;
- l'ensemble des accords et conventions conclus par les Communautés avec des pays tiers, des organisations internationales, des ressortissants d'Etats tiers (art. 5) ;
- de prendre les mesures nécessaires analogues à celles déjà adoptées par les Douze ou par le Conseil des ministres pour faciliter la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (art. 3).

De façon complémentaire, l'article 6 de l'acte d'adhésion rappelle notamment que les stipulations de conventions ou accords conclus avant l'adhésion à l'Union européenne et jugées incompatibles avec le Traité instituant les Communautés doivent être éliminées.

Par ailleurs, sauf cas exceptionnel, les différentes stipulations de l'acte d'adhésion ne peuvent être modifiées que dans le cadre de la procédure de révision des traités qui implique :

- un projet de révision du Conseil des ministres ;**
- une consultation du Parlement européen ;**
- la réunion d'une conférence intergouvernementale par le Conseil ;**
- une ratification par chaque Etat membre.**

CHAPITRE III

LES STIPULATIONS INSTITUTIONNELLES DU TRAITE

Les deuxième et troisième parties de l'acte d'adhésion (articles 11 à 30) tirent les **conséquences automatiques et minimales** de l'adhésion des Etats candidats.

1. Le Conseil des ministres

a) La modification de l'ordre de rotation de la présidence

Jusqu'à présent cet ordre était fixé par l'article 146 du traité de Rome, modifié par l'article 11 de l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté.

L'ordre de rotation était le suivant :

- pendant un premier cycle de six ans : Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni ;

- pendant le cycle suivant de six ans : Danemark, Belgique, Grèce, Allemagne, France, Espagne, Italie, Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Portugal (1).

Dans la perspective de l'élargissement, le Conseil européen de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993 avait établi une nouvelle liste des présidences de 1995 à 2003. Ainsi la présidence serait exercée :

. au premier semestre 1995 par la France

. au second semestre 1995 par l'Espagne

(1) Deuxième alinéa de l'article 146 du Traité de Rome tel qu'il est modifié par l'article 11 de l'acte d'adhésion Espagne /Portugal.

- . au premier semestre 1996 par l'Italie
- . au deuxième semestre 1996 par l'Irlande
- . au premier semestre 1997 par les Pays-Bas
- . au deuxième semestre 1997 par le Luxembourg
- . au premier semestre 1998 par le Royaume-Uni
- . au deuxième semestre 1998 par l'Autriche
- . au premier semestre 1999 par la Norvège (1)
- . au deuxième semestre 1999 par l'Allemagne
- . au premier semestre de l'an 2000 par la Finlande
- . au deuxième semestre de l'an 2000 par le Portugal
- . au premier semestre 2001 par la France
- . au deuxième semestre 2001 par la Suède
- . au premier semestre 2002 par la Belgique
- . au deuxième semestre 2002 par l'Espagne
- . au premier semestre 2003 par le Danemark
- . au deuxième semestre 2003 par la Grèce.

Il s'agissait de faire en sorte que la troïka européenne comprenne toujours au moins un Etat fondateur ou un "grand" Etat membre (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Espagne).

En modifiant l'article 146 du traité de Rome, l'article 22 de l'acte d'adhésion fournit la base juridique nécessaire à l'application de la décision du Conseil européen de Bruxelles.

(1) La Norvège n'adhérant pas à l'Union européenne, l'exercice de la présidence par les Etats "suivants" est avancé de six mois.

Désormais, ne figurera plus dans le traité lui-même l'ordre des rotations, ce qui le rendait extrêmement complexe à modifier, mais le principe selon lequel cet ordre est fixé par le Conseil des ministres statuant à l'unanimité.

Ainsi, à l'entrée en vigueur du traité, le Conseil des ministres reprendra, par une décision formelle la liste arrêtée par le Conseil européen de Bruxelles. Sa décision prévoira en outre que *"le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition des Etats membres concernés peut décider qu'un Etat membre exerce la présidence pendant une autre période que celle qui résulte de l'ordre précité"*.

Dès lors, la fixation de l'ordre de rotation sera :

- **plus équilibrée**

- **plus souple.** A cet égard de nombreux observateurs ont noté les difficultés que la concomitance de l'élection présidentielle et de la présidence par la France de l'Union européenne au premier semestre 1995 risquait de poser. Ne serait-il pas opportun de bénéficier de la souplesse du nouvel article 146 du traité de Rome ?

b) Le processus de décision au sein du conseil des ministres

L'acte d'adhésion procède à deux adaptations : il fixe le nombre de voix dont chaque Etat disposera ; il modifie le nombre de voix nécessaire à l'obtention de la majorité qualifiée.

● **La pondération des voix au sein du conseil**

Le nombre de voix de chacun des Douze est maintenu.

La Suède et l'Autriche disposeront de 4 voix chacune, soit une voix de moins que la Belgique, les Pays-Bas, la Grèce ou le Portugal.

La Finlande aura 3 voix, comme le Danemark ou l'Irlande.

Par pays, le nombre de voix au sein du conseil des ministres s'établira donc ainsi :

France	10
Allemagne	10
Italie	10
Royaume-Uni	10
Espagne	8
Belgique	5
Grèce	5
Pays-Bas	5
Portugal	5
Autriche	4
Suède	4
Danemark	3
Finlande	3
Irlande	3
Luxembourg	2

● Le seuil de la majorité qualifiée

A l'heure actuelle, la majorité qualifiée est obtenue avec :

- 54 voix sur 76, soit 71,05 % pour les délibérations prises sur proposition de la Commission ;

- 54 voix d'au moins huit membres du Conseil dans les autres cas.

La minorité de blocage des décisions du Conseil devant être prises à la majorité qualifiée était donc de 23 voix.

Comme on le sait, le Royaume-Uni, soutenu par l'Espagne, s'est farouchement opposé à la modification de cette minorité de blocage. La raison avancée était la nécessité de ne pas "diluer" l'influence des "grands" pays. Le Royaume-Uni souhaitait surtout préserver son influence dans le processus de décision. Un autre objectif aurait été, selon certains commentateurs, de rendre plus difficile la prise de décision par le Conseil des ministres, ce qui aurait constitué une entrave au fonctionnement et au développement de l'Union européenne.

Les autres Etats membres n'ont évidemment pu accepter cette position. Cependant face à la ténacité britannique, un compromis a dû être trouvé. Il l'a été, au cours d'une réunion informelle des ministres des affaires étrangères des Douze tenue à Ioannina le 26 mars 1994. Ce compromis a été officiellement retenu par le Conseil des ministres, le 29 mars 1994, et accepté par les Etats candidats le 30 mars. Il comporte quatre objets :

- le seuil de la majorité qualifiée passe à 64 voix sur 90 soit un pourcentage de 71,1 %. La minorité de blocage passe donc de 23 à 27 voix. Ainsi, le blocage du Conseil est évité.

- une "mini" minorité de blocage de 23 voix est admise. En effet, si des membres du Conseil représentant un total de 23 à 26 voix indiquent leur intention de s'opposer à la prise d'une décision à la majorité qualifiée, le Conseil des ministres doit faire *"tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par les traités et le droit dérivé (...) à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 68 voix au moins"*.

- la question de la pondération des voix et du seuil de la majorité qualifiée sera abordée lors de la conférence intergouvernementale de 1996.

- d'ici là, le Parlement européen, le Conseil des ministres et la Commission sont chargés d'établir des rapports

sur le fonctionnement du traité de Maëstricht. Ces documents sont censés alimenter le travail du groupe de préparation de la conférence de 1996.

On relèvera que les fondements juridiques du nouveau seuil de majorité qualifiée et de la mini minorité de blocage sont différents. Le premier est inscrit dans l'Acte d'adhésion (art. 15), la seconde est établie par une simple décision du conseil (94/c105/01 du 29 mars 1994). En vertu d'un troisième texte, qui est une simple déclaration des Douze reprise au procès-verbal des conférences de négociations du traité d'élargissement, le compromis doit s'appliquer *"jusqu'à l'entrée en vigueur d'un amendement aux traités, à la suite de la conférence de 1996"*.

Compte tenu de la non-adhésion de la Norvège, et si l'on devait maintenir le pourcentage habituel nécessaire à l'obtention de la majorité qualifiée, le seuil de la majorité qualifiée devrait s'établir à 62 voix sur 87 et la minorité de blocage à 26 voix.

2. La Commission

Le nombre de membres de la Commission est porté de 17 à 20 par l'adjonction d'un nouveau commissaire pour chaque nouvel adhérent (art. 16). Dans la nouvelle Commission, qui prendra ses fonctions en 1995, les portefeuilles des commissaires nommés par les nouveaux adhérents sont déjà connus. Ils sont importants.

- **Autriche :** M. Franz Fischler, agriculture et développement rural ;
- **Finlande :** M. Erkki Liikanen, budget, personnel et administration, traduction et informatique ;
- **Suède :** Mme Anita Gradin, immigration, affaires intérieures et justice, rapports avec le médiateur, contrôle financier et lutte anti-fraude.

3. Le Parlement européen

Le nombre de députés européens passe de 567 à 626.

Sont attribués à :

- l'Autriche 21 sièges
- la Finlande 16 sièges
- la Suède 22 sièges.

Il convient de relever deux points :

● **Cette composition diffère légèrement de celle arrêtée par le Conseil européen de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993.**

En effet, la Suède et l'Autriche bénéficient d'un siège de plus que prévu.

Il n'en reste pas moins que les chiffres retenus sont très proches de ceux retenus par le Conseil européen et de ceux suggérés par le Parlement européen (résolution du 10 juin 1992).

● **Le nombre d'habitants représentés par un député sera très variable selon les pays.**

- Autriche : 1 député pour 340 000 habitants
- Finlande : 1 député pour 309 000 habitants
- Suède : 1 député pour 392 700 habitants

à comparer avec la France : 1 député pour 651 700 habitants !

RÉPARTITION DES SIÈGES AU PARLEMENT EUROPÉEN

ETATS	Population 1991	% population	Nombre députés	Dép. % avant élargissement	Dép. % après élargissement	Nombre d'habitants représentés par 1 député
France	56 700 000	15,3	87	15,3	13,5	651 700
Allemagne	80 000 000	21,5	99	17,4	15,4	803 000
Autriche	7 600 000	2	21	-	3,2	340 000
Belgique	9 900 000	2,6	25	4,4	3,9	396 000
Danemark	5 100 000	1,3	16	2,8	2,5	319 000
Espagne	39 000 000	10,5	64	12,3	10	600 000
Finlande	4 950 000	1,3	16	-	2,5	309 000
Grèce	10 100 000	2,7	25	4,4	3,9	404 000
Irlande	3 500 000	0,9	15	2,6	2,3	233 500
Italie	57 700 000	15,5	87	15,3	13,5	663 000
Luxembourg	400 000	0,1	6	1	0,9	66 500
Norvège	4 255 000	1,1	15	-	2,3	283 000
Pays-Bas	15 000 000	4,0	31	5,4	4,8	483 000
Portugal	10 400 000	2,8	25	4,4	3,9	416 000
Royaume-Uni	57 500 000	15,5	87	15,3	13,5	660 900
Suède	8 640 000	2,3	22	-	3,4	392 700
TOTAL	370 745 000	100	641	100	100	578 385

Dans un premier temps les nouveaux députés européens seront désignés, pour une période n'excédant pas deux ans, par leurs Parlements nationaux. Par la suite, ils seront élus au suffrage universel direct (art. 31-1 et 31-2).

Cependant, les nouveaux Etats membres peuvent organiser des élections au Parlement européen pendant la période comprise entre la signature et l'entrée en vigueur du traité d'adhésion (art.31-3 et protocole n° 8).

4. Les autres institutions

a) La cour de justice

Ses membres passent de 13 à 16. Chaque Etat de l'Union continuera de désigner un juge.

b) Autres institutions

	avant élargissement	élargissement	après élargissement
Cour des Comptes	12	Autriche + 1 Finlande + 1 Suède + 1	15
Comité économique et social	189	Autriche + 12 Finlande + 9 Suède + 12	222
Comité des Régions	189	Autriche + 12 Finlande + 9 Suède + 12	222

5. Les langues officielles de l'Union

Le suédois et le finnois deviennent langues officielles de l'Union qui en comptera 11 (Chapitre XVIII de l'annexe I).

Selon les informations communiquées avant le referendum négatif de la Norvège à votre rapporteur, le coût supplémentaire annuel de l'adoption de trois nouvelles langues officielles, pourrait atteindre entre 36,8 et 44,5 millions d'écus (soit entre 257 et 311 millions de francs).

Le calcul détaillé est le suivant (1) :

● **Journal officiel des Communautés européennes**

	sur base production 1993	sur base production 1994
séries L et C série S	15 millions d'écus 18,3 millions d'écus	18 millions d'écus 23 millions d'écus

● **Publications à caractère général**

Pour les publications à caractère général de la Commission (rapport général annuel, bulletin mensuel etc.) le coût supplémentaire annuel est évalué à 3,5 millions d'écus.

● **Publications des traités, droit dérivé, actes d'adhésion**

Il s'agit de dépenses non récurrentes, évaluées à :

- droit dérivé : 16 millions d'écus (35 % Conseil, 65 % Commission)

- traité consolidé et actes d'adhésion : 2 millions d'écus pour les 12 langues (la 12e étant le gaélique).

Compte tenu de la non-adhésion de la Norvège, le coût effectif des nouvelles traductions pourrait être inférieur d'un tiers aux chiffres précités.

(1) - Les calculs sont effectués pour trois langues supplémentaires et quatre Etats adhérents (l'adhésion de l'Autriche entraînant une production supplémentaire dans une langue existante).

- Il s'agit des coûts de publication, compte non tenu des coûts préalables de traduction (sauf pour le JOCE de la série S qui inclut les frais de traduction).

6. Evolution des structures administratives de l'Union

Les institutions européennes procèdent actuellement à l'évaluation des charges administratives nouvelles qui résulteront de l'adhésion de nouveaux Etats membres.

Ces charges résulteront :

- de l'ajout de nouvelles langues de travail (finnois et suédois) qui se traduira, comme nous l'avons vu, par un accroissement des dépenses de traduction et d'interprétariat.

- du recrutement par les institutions de ressortissants des nouveaux Etats membres afin de permettre une représentation équilibrée de ces derniers.

Les estimations préliminaires fournies par les institutions, en cours d'examen à Bruxelles et établies sur la base de l'adhésion de quatre Etats, sont à ce jour les suivantes :

a) La Commission

La Commission propose pour ses propres services :

- la création de 481 postes sur trois ans dans les services linguistiques, dont la moitié en 1995, et de 550 postes, étalée sur cinq ans, dans les autres services (soit une augmentation des effectifs totaux de la Commission de 6,8 %).

- le recrutement progressif sur cinq ans de ressortissants des nouveaux Etats membres dans le cadre du renouvellement naturel des emplois

- l'augmentation de ses crédits de fonctionnement de 5,1 % pour 1995.

b) Le Parlement européen

Le Parlement européen prévoit le recrutement, sur trois ans, de 390 fonctionnaires dont 310 pour les services linguistiques.

c) Le Conseil des ministres

Le Conseil envisage le recrutement, sur deux ans, de 330 agents supplémentaires dont la moitié pour les services linguistiques.

d) Les autres institutions

● **Le comité économique et social et le comité des régions** souhaitent un accroissement de leurs effectifs de 135 agents dont 75 destinés aux services de traduction.

● **Pour la Cour de Justice**, Il est envisagé de créer 269 postes supplémentaires, dont 137 pour les services linguistiques et 58 pour les cabinets.

● **La Cour des comptes** pourrait bénéficier, outre la création de trois nouveaux membres, du recrutement de 110 agents dès 1995.

CHAPITRE IV - LES DÉROGATIONS ET LES ADAPTATIONS PERMANENTES DES ACTES COMMUNAUTAIRES

Le principe du traité est de ne pas accorder de dérogations permanentes. Il a, dans l'ensemble, été respecté. Quelques exceptions mineures doivent cependant être signalées. Par ailleurs, il a fallu adapter certains actes communautaires à la nouvelle situation créée par l'élargissement.

1. Quelques dérogations permanentes mineures

L'Union européenne a accepté quelques concessions, constituées par des dérogations à l' "acquis communautaire", qui, mineures à ses yeux, représentaient pour les Etats candidats des symboles importants.

Parmi ces dérogations permanentes, on notera, en particulier,

● l'exclusion du champ d'application du traité d'adhésion :

- **des îles Aland** (art. 28 de l'acte d'adhésion). Cependant, le gouvernement finlandais conserve la faculté de demander l'intégration de ces îles -qui jouissent d'un statut autonome spécial- dans l'Union, sous réserve du maintien de certaines dérogations permanentes au droit communautaire (protocole n° 2). Il s'agit essentiellement de permettre la préservation d'une économie viable sur ces îles ;

- **de l'archipel norvégien du Svalbard** (protocole n° 7). Cependant, cette extension n'a plus lieu d'être dans la mesure où c'est toute la Norvège qui demeurera en dehors de l'Union européenne.

- **l'octroi au peuple lapon de droits exclusifs, pour l'élevage de rennes (protocole n° 3).**

2. L'adaptation des actes communautaires à la nouvelle situation créée par l'élargissement

Il s'agissait en fait, de "toiletter", le droit communautaire dérivé afin de le rendre applicable aux nouveaux Etats membres.

a) adaptations permanentes définies par le traité

L'article 29 de l'acte d'adhésion renvoie pour ces adaptations à l'annexe I dudit acte. Cet annexe précise tous les règlements et directives à modifier et les amendements à y apporter. Elle comprend 18 chapitres et plus de 420 pages.

Au-delà des modifications "mécaniques" entraînées par l'élargissement, on notera que certaines adaptations prévues sont extrêmement importantes. Ainsi, le chapitre V de l'annexe I révisé un certain nombre de textes relatifs à l'agriculture parmi lesquels figurent les règlements relatifs aux quotas laitiers, aux quotas sucriers ...

- **Les quotas laitiers :** Le secteur laitier est très important pour les nouveaux adhérents. Ainsi, en Finlande, la production laitière représente 35 % des revenus agricoles. L'Autriche exporte d'importantes quantités de produits laitiers. La Suède se suffit à elle-même dans ce domaine.

Aux termes des négociations, les quotas laitiers applicables aux candidats ont été fixés ainsi qu'il suit :

(tonnes)

	Livraisons	Ventes directes (1)	Réserves (2)
Autriche	2 205 000	367 000	180 000
Finlande	2 342 000	10 000	200 000
Pour mémoire : <i>Norvège</i>	<i>1 842 000</i>		<i>175 000</i>
Suède	3 300 000	3 000	

(1) Ventes effectuées directement par les fermiers aux consommateurs sans passer par les laiteries.

(2) Réserves destinées à fournir, avec l'autorisation de la Commission, un quota aux producteurs qui reprennent leur production après une période de cessation d'activité.

• **Les quotas sucriers** : S'agissant de l'organisation commune du marché du sucre, les négociations ont été plus difficiles, notamment avec la Finlande. Ce pays souhaitait obtenir l'attribution d'un contingent d'importation préférentiel de 100 000 tonnes par an afin de pouvoir continuer à approvisionner son industrie sucrière au prix mondial, inférieur au prix communautaire.

En définitive, les quotas sucriers ont été fixés ainsi :

(tonnes)

	Quota A (1)	Quota B (2)	Total
Autriche	316 529	73 881	390 410
Finlande sucre isoglucose sucre brut (contingentement préférentiel)	133 433 10 845	13 343 1 085	146 776 11 930 40 000
Suède	336 364	33 636	370 000

(1) Le quota A, inférieur à la consommation bénéficie de la garantie de prix pleine. Une cotisation maximale de 2 % du prix d'intervention du sucre blanc est perçue sur le sucre produit dans le cadre de ce quota. Sur le sucre B (production effectuée au-delà du quota A et dans la limite du quota B) est perçue une cotisation qui peut, selon le besoin de financement de l'organisation commune de marché, atteindre 37,5 % du prix. Au-delà de ces quotas annuels, la production du sucre dit C ne peut être écoulee sur le marché communautaire et doit être exportée, sans restitution, au prix mondial.

● **Aides aux productions animales**

La négociation a abouti au résultat suivant :

Prime	Autriche	Finlande	Pour mémoire : <i>Norvège</i>	Suède
Vache allaitante	325 000	55 000	50 000	155 000
Bovin mâle	423 000	250 000	175 000	250 000
Brebis	205 651	80 000	1 040 000	180 000

Il convient de noter que les quotas laitiers et sucriers ainsi que les quantités de référence pour les productions animales ont été fixés à des niveaux strictement conformes à la production observée dans les pays candidats au cours des dernières années.

● **Protections sanitaires et phytosanitaires :**

Les pays candidats, et particulièrement la Suède, ont été réticents à reprendre intégralement et immédiatement l'acquis communautaire en la matière. En effet, cet "acquis" apparaît sensiblement moins protecteur que les règles nationales des trois États.

En définitive, les nouveaux adhérents ont obtenu des périodes transitoires de 2 à 3 ans pour réaliser des examens et études scientifiques supplémentaires et achever leurs adaptations techniques.

b) Adaptations non définies par le traité d'adhésion

Toutes les adaptations des textes communautaires rendus nécessaires par l'élargissement n'ont pu être mentionnées par le

traité d'adhésion. Pourquoi ? Parce que leur nombre était considérable, parce que les négociations ont été voulues rapides, parce qu'il n'a pas été jugé souhaitable de retarder, pour des modifications essentiellement techniques, la conclusion d'un accord.

Ainsi, l'article 30 de l'acte d'adhésion renvoie-t-il à une seconde liste d'actes -elle figure à l'annexe II- dont la modification a été reconnue comme nécessaire mais que les conférences de négociation n'ont pas eu le temps d'examiner.

Les adaptations visées par cette seconde liste concernent essentiellement :

- **la politique commerciale** "*pour laquelle les rédacteurs au traité n'ont pas eu le temps de prévoir l'adaptation des tableaux fixant les restrictions quantitatives pour les textes*";

- **la pêche** "*pour laquelle il reste à modifier les règlements pertinents pour introduire les dispositions relatives aux nouvelles espèces, aux organisations de producteurs et à la liste des marchés et postes représentatifs*".

Une procédure est arrêtée, à l'article 169 de l'acte d'adhésion, pour effectuer les modifications nécessaires :

. **Si les actes à réviser ont été adoptés par le Conseil des ministres**, leur modification devra avoir lieu :

- sur proposition de la Commission ;
- sur décision, prise à l'unanimité, du Conseil.

. **Si les actes à réviser ont été adoptés par la Commission**, leur modification s'effectuera, en vertu du parallélisme des formes, sur décision de la Commission.

La méthode consistant à soumettre au Parlement un texte dont toutes les conséquences juridiques n'ont pas encore été tirées,

n'est sans doute pas excellente. Elle s'apparente fort à une demande de chèque en blanc. Elle ne peut être admise qu'en raison du petit nombre de textes concernés et parce que les modifications envisagées seront, selon toute vraisemblance, connues avant le vote du Parlement.

Cependant, l'article 169 de l'acte d'adhésion présente un grand intérêt, celui de la souplesse. En effet, il permet d'opérer les adaptations techniques permanentes du droit communautaire dérivé qui, tout en étant indispensable, n'auraient pu être prévues avant la signature du traité d'adhésion.

CHAPITRE V

DES MESURES TRANSITOIRES NOMBREUSES MAIS RAISONNABLES

Section I : pourquoi des mesures transitoires ?

Comme nous l'avons vu, l'un des principes fondamentaux des négociations était la **reprise intégrale de l'acquis et des politiques communautaires**. Ce principe a été respecté.

Néanmoins, les Etats candidats, en dépit du rapprochement -important mais limité à certains domaines- provoqué par l'entrée en vigueur de l'accord sur l'Espace Economique Européen menaient jusqu'à présent des politiques parfois sensiblement éloignées de celles des Etats de l'Union européenne.

C'était par exemple le cas en matière agricole ou dans le domaine de la pêche. C'était encore le cas notamment en matière de relations économiques extérieures ou de défense.

Dès lors, il était évident que leur entrée dans l'Union européenne devrait, pour ces domaines, sans doute ne s'accompagner d'aucune dérogation permanente mais être progressive.

Cette progressivité s'est traduite par un nombre important de mesures transitoires que votre rapporteur présentera dans les pages suivantes.

Pour la clarté de l'exposé, il distinguera les mesures relatives :

- au fonctionnement du marché intérieur ;

- à l'agriculture et à la pêche ;
- aux relations extérieures et à la défense ;
- aux questions financières et budgétaires.

Section II : mesures transitoires relatives au fonctionnement du marché intérieur

1 - L'environnement, la santé et la sécurité des produits

a) Le maintien de certaines normes par les Etats candidats

Le plus souvent, la législation des Etats candidats en matière de protection de l'environnement est plus avancée que la législation communautaire.

Dans les cas où ces législations nationales n'affectent pas directement le fonctionnement du marché intérieur, les nouveaux adhérents peuvent les conserver à condition qu'elles soient compatibles avec les stipulations des traités communautaires.

Lorsque les législations nationales affectent directement la libre circulation des marchandises, à savoir les normes relatives aux produits, leur maintien n'a été admis que pour une période limitée.

Enfin, dans les cas, peu nombreux, où le droit communautaire est plus exigeant, les Etats candidats ont obtenu quelques courtes périodes d'adaptation.

● Normes relatives à certains produits chimiques

Les quatre candidats pourront maintenir leurs réglementations nationales pour certaines de ces normes pendant une durée de quatre ans.

Au cours de cette période, l'acquis communautaire sera réexaminé, conformément aux règles communautaires, sans obligation de résultats.

Les domaines concernés par cette dérogation temporaire sont détaillés par le tableau suivant :

Autriche	Finlande	<i>Pour mémoire : Norvège</i>	Suède
classification, emballage, étiquetage : - des pesticides - des produits phytosanitaires - de certaines substances dangereuses	classification, emballage, étiquetage : - des pesticides - des produits phytosanitaires - de certaines substances dangereuses	<i>classification, emballage, étiquetage : - des pesticides - des produits phytosanitaires - de certaines substances dangereuses</i>	classification, emballage, étiquetage : - des pesticides - des produits phytosanitaires - de certaines substances dangereuses
teneur en cadmium des fertilisants	teneur en cadmium des fertilisants	<i>teneur en cadmium des fertilisants</i>	teneur en cadmium des fertilisants
composition des piles alcalines au manganèse		<i>composition des piles alcalines au manganèse</i>	composition des piles alcalines au manganèse
mise sur le marché et emploi : - cadmium - pentachlorophénol - composés organostanniques	mise sur le marché et emploi : - cadmium - pentachlorophénol		mise sur le marché et emploi : - cadmium - pentachlorophénol - composés organostanniques - arsenic

● **Autres normes maintenues provisoirement**

- Conservation des habitats naturels et de la faune et la flore sauvages

Pour tous les pays adhérents, une série de dispositions ont été convenues pour tenir compte de leurs conditions particulières en matière d'environnement et de l'état de conservation variable de certaines espèces animales et végétales. Les principales dispositions sont les suivantes : ajout de la région boréale aux types d'habitat naturel d'intérêt communautaire ; inclusion et/ou exclusion, aux annexes de la directive en question, de plusieurs espèces selon leur état de conservation dans le pays en question, permettant ainsi des niveaux de protection différents. Il convient d'observer que la demande norvégienne visant à retirer la baleine de l'annexe IV de la directive "habitat" (liste des espèces protégées) a été rejetée par l'Union.

- Protection des oiseaux sauvages

Pour tous les pays adhérents, il a été convenu d'ajouter ou d'exclure, aux différentes annexes, les populations nationales de certaines espèces d'oiseaux. Ces modifications représentent différents niveaux de protection en liaison avec l'habitat, le commerce et les possibilités de chasse des espèces en question, selon leur état de conservation.

- Teneur en plomb et en benzène de l'essence ; teneur en soufre de certains carburants

En ce qui concerne la teneur en soufre du gazole routier, il est convenu que l'Autriche et la Finlande peuvent maintenir leurs réglementations actuelles jusqu'au 1er octobre 1996.

Il est convenu que l'Autriche, qui a interdit le plomb dans l'essence, respecte l'objectif de l'Union puisqu'un produit de substitution, qui convient pour les moteurs fonctionnant habituellement à l'essence contenant du plomb, est disponible sur le marché autrichien.

- Normes d'émission des véhicules diesel

L'Autriche peut conserver jusqu'au 1er octobre 1995 des limites plus strictes en matière de pollution pour certains véhicules utilitaires légers. La Suède peut maintenir jusqu'au 1er octobre 1996 des limites plus strictes en matière de pollution pour certains moteurs diesel. Dans les deux cas, les limites applicables dans les nouveaux Etats membres vont dans le sens des adaptations des normes communautaires respectives prévues à ces dates et, dans tous les cas, la libre circulation des véhicules conformes aux exigences communautaires sera applicable à compter de la date d'adhésion.

- Transferts de déchets

Il est convenu que l'Autriche peut maintenir ses dispositions nationales relatives à l'importation, à l'exportation et au transit des déchets pendant un délai d'adaptation de deux ans après l'adhésion.

- Elimination des biphényles et triphényles polychlorés

Une déclaration commune (n° 27) est insérée dans l'acte d'adhésion afin que l'Autriche et la Suède puissent maintenir leur interdiction du recyclage des biphényles polychlorés et des triphényles polychlorés en attendant l'adoption d'une réglementation communautaire interdisant également leur recyclage.

- Bruit des aéronefs

L'Autriche se voit octroyer un délai d'adaptation s'étendant jusqu'au 1er avril 2002, pendant laquelle elle est autorisée à maintenir sa législation nationale concernant les émissions sonores des aéronefs civils subsoniques en ce qui concerne leur fonctionnement dans certains aéroports des provinces autrichiennes. Les limites autrichiennes sont compatibles avec l'adaptation des normes de l'Union prévue à cette date.

- Qualité des eaux de baignade

L'Autriche s'est vu accorder un délai d'adaptation jusqu'au 1er janvier 1997 pour appliquer les dispositions communautaires (directive n° 76/160), dans un domaine qui concerne d'abord l'environnement national.

L'Autriche et la Suède ont obtenu de maintenir des règles plus strictes en matière de pollution provoquée par les véhicules à moteur, jusqu'au 1er octobre 1995 pour la première, jusqu'au 1er octobre 1996 pour la seconde.

b) Le problème du transit routier

Comme nous l'avons vu, la question du transit routier a été la source de nombreuses difficultés lors des négociations.

Quel était le problème ?

Dans le cadre des échanges de marchandises en Europe, le continent est sillonné par des poids lourds. Un flux particulièrement important est orienté sur un axe nord-sud.

Ce flux traverse, s'il emprunte les routes les plus courtes, deux Etats particulièrement vigilants en matière d'environnement, de pollution et de sécurité : la Suisse et l'Autriche .

La Suisse a réagi avec une extrême fermeté au développement du transit de poids lourds sur son territoire. En effet, les citoyens helvétiques ont marqué leur volonté d'interdire le transit des camions par leur pays lors du référendum sur "l'initiative des Alpes" (1). La Suisse formant, en quelque sorte, barrage, le flux de camions s'est trouvé détourné à l'ouest et à l'est. A l'ouest, ce qui signifie en France, et plus particulièrement la vallée du Rhône. A l'est, ce qui signifie l'Autriche.

Or, l'Autriche a souhaité, elle aussi, limiter au maximum le transit routier sur son territoire. Dans cette perspective, elle avait obtenu, lors des négociations de l'accord sur l'Espace économique européen, la conclusion d'un accord de transit avec l'Union européenne.

Cet accord instaurait un système dit "d'écopoints" pour limiter le transit routier en Autriche. Chaque camion de l'Union dispose d'une réserve de pollution totale (émission de monoxyde d'azote) pour une année. Cette réserve est divisée en "écopoints". Lorsqu'il transite par l'Autriche, le poids lourd se voit privé d'un certain nombre "d'écopoints" en fonction de la pollution qu'il émet. De ce fait, plus les camions sont polluants, moins ils peuvent effectuer de transit par l'Autriche.

Ce dispositif, difficilement contestable dans son principe, a eu un certain nombre de conséquences néfastes pour la France :

(1) Cette initiative vise à transférer sur le rail, dans un délai de 10 ans, la totalité du trafic de train routier en Suisse.

- nombre de transporteurs de l'Union européenne préfèrent, à la lourdeur du système des écopoints, le contournement du territoire autrichien et transitent donc davantage par la France notamment en direction de l'Italie et de la Grèce. Le détournement de trafic est amplifié par la politique suisse qui se traduit par un report du trafic de transit sur la France des transporteurs en provenance d'Italie et à destination de l'Allemagne et des pays nordiques et inversement. Ce détournement risque d'être encore accentué par l'adhésion de la Suède et de la Finlande qui induira un développement des transports entre ces États et les Douze.

- pour les transporteurs français, le système des écopoints s'est traduit par de nouvelles contraintes. Confrontés au caractère rigoureux des contrôles autrichiens, les transporteurs ont souvent choisi de contourner le territoire autrichien, ce qui conduit à un allongement des durées de transports et donc à des coûts supplémentaires. Par ailleurs, la limitation du transit autrichien a eu pour conséquence, pour de nombreux transporteurs français, la perte de marchés au profit de transporteurs autrichiens. Enfin, les transporteurs des pays tiers ont été avantagés, car ils n'étaient pas concernés par l'accord conclu dans le cadre de l'EEE et pouvaient donc aisément transiter par l'Autriche avec des véhicules dont les normes de construction ne répondent pas forcément à des critères antipollution.

L'impact économique sur les transporteurs français des dispositions de l'accord EEE relatives au transit routier en Autriche a conduit les autorités françaises, à titre de réciprocité, à limiter le transit des transporteurs autrichiens à travers le territoire français au cours de ces deux dernières années (2 500 voyages par an). Cette mesure a eu pour conséquence une limitation des trafics bilatéraux des transporteurs autrichiens avec l'Espagne et le Portugal.

Lors de la négociation du traité d'adhésion, l'Autriche a obtenu la conclusion d'un protocole annexé (n° 9) sur la question des transports. Ce protocole comporte en fait deux volets :

- **Premier volet :** l'Union européenne s'engage à améliorer et à développer le transport ferroviaire et le transport combiné en Autriche.

- **Deuxième volet** le système des écopoints, adopté lors de la négociation de l'accord sur l'Espace économique européen, est maintenu provisoirement.

Le protocole n° 9 prévoit, en fait, trois étapes.

Premier temps : jusqu'au 1er janvier 1998 : application du système des écopoints.

Deuxième temps : 1er janvier 1998-1er janvier 2001 : le système des écopoints est prolongé sauf si, avant le 1er janvier 1998, le Conseil des ministres n'en décide autrement, à l'unanimité, c'est-à-dire avec l'accord de l'Autriche. Cela revient à prolonger le régime du transit routier à la simple demande de l'Autriche.

Troisième temps : 1er janvier 2001-1er janvier 2004 : la Commission réalise, avec l'Agence européenne de l'environnement, une *"étude scientifique sur le degré de réalisation de l'objectif concernant la réduction de la pollution"*. Le système des écopoints est alors :

- **maintenu** si, sur la base de cette "étude",

1°) la Commission considère que la réduction de la pollution est inférieure aux objectifs fixés par le protocole, c'est-à-dire - 50,2% en l'an 2000 par rapport à 1991,

2°) le Conseil des ministres n'adopte pas de mesures particulières qui assurent la protection de l'environnement.

- **supprimé** si la Commission considère que l'objectif précité est atteint ou si la Commission estimant qu'il n'est pas atteint, le Conseil des ministres arrête des mesures communautaires destinées à la remplacer.

En tout état de cause, le régime du transit routier, tel que fixé par le protocole n° 9, ne pourra durer au delà du 1er janvier 2004.

En outre, en application de l'article 12, paragraphe 5 du protocole n° 9, les transporteurs autrichiens effectuant un transport en provenance ou à destination d'un pays tiers et transitant par le territoire autrichien seront désormais soumis, comme les transporteurs des autres Etats membres, au système des écopoints. La discrimination qui existait en faveur des transporteurs autrichiens, dans le cadre de l'accord EEE, pour les relations avec les pays tiers, sera donc supprimée.

De même, par la déclaration commune n° 21, annexée à l'acte final, l'Autriche et la Communauté s'engagent, par la conclusion de négociations appropriées avec les pays tiers concernés, à étendre aux transporteurs des pays tiers le système des écopoints pour le transit à travers l'Autriche. La discrimination qui existait dans le cadre de l'accord EEE en faveur des transporteurs des pays tiers devrait donc être également supprimée.

Par ailleurs, la lourdeur administrative du système des écopoints est, on l'a vu, une des causes du désengagement des transporteurs français du marché du transit à travers l'Autriche. Le traité d'adhésion s'efforce de remédier à ce problème en prévoyant un allègement de ce système. En vertu de l'article 14 du protocole il ne pourra y avoir de contrôle aux frontières entre l'Autriche et les autres Etats membres. L'Autriche pourra toutefois maintenir, pendant une période d'adaptation de deux ans, des contrôles physiques non-discriminatoires exigeant l'arrêt des véhicules, uniquement dans le but de vérifier les écopoints, et ces contrôles ne pourront pas entraîner de ralentissement injustifié du trafic normal. A compter de 1997, selon les termes de la déclaration n° 44 annexée au traité d'adhésion, l'Autriche devrait mettre en place un dispositif de gestion informatisée des écopoints, les contrôles étant effectués par voie électronique (dispositif de type "télépéage"). Les inconvénients liés à la lourdeur du système des écopoints et dénoncés par les transporteurs devraient donc être sensiblement atténués.

Enfin, l'Union a repris à son compte l'objectif de résoudre à terme les problèmes environnementaux causés par le trafic des poids lourds dans les zones sensibles (déclaration n° 34 jointe à l'acte d'adhésion), en demandant à la Commission de proposer à cet effet un cadre communautaire comportant des *"mesures appropriées concernant le droit d'usage des routes, l'infrastructure ferroviaire, les formules de transport combinés et les normes techniques applicables aux véhicules"*.

L'Autriche devra, le moment venu, se plier aux futures règles que la Communauté élaborera à cet effet et qui s'appliqueront à tous les Etats membres.

La situation des zones françaises concernées actuellement par les détournements de trafic en provenance d'Autriche et de Suisse sera traitée dans ce cadre.

Le protocole n° 9 ménage ainsi la chèvre et le chou. La France ne pouvait accepter de voir le flux de camions grossir sans cesse dans la vallée du Rhône. L'Autriche devait donc admettre le transit routier sur son territoire. Cependant, l'Union européenne se devait de reconsidérer l'ensemble du problème du transit routier. En effet, **le développement anarchique des transports routiers en Europe ne peut être considéré comme satisfaisant : il nuit à l'environnement et à la sécurité.**

L'Union européenne devra donc renforcer la politique commune des transports qu'elle a ébauchée. Un livre blanc sur le développement d'une telle politique a été élaboré qui prend en compte les préoccupations, légitimes, des Etats et des populations relatives à la lutte contre la pollution, contre l'insécurité routière et contre les nombreuses nuisances créées par un trop important trafic de poids lourds.

L'Union européenne cherche à contrebalancer l'importance sans cesse croissante du secteur routier. Elle conduit une politique destinée à permettre le développement des autres modes de transport, notamment le chemin de fer et le transport combiné, plus

respectueux de l'environnement. Quelques mesures récentes ou à venir illustrent cette volonté :

- le **développement des chemins de fer**, avec l'adoption de la directive 91/440/CEE, puis l'accord du Conseil en septembre 1994 sur deux positions communes concernant une licence ferroviaire d'une part, et, d'autre part, la répartition des capacités d'infrastructure et la perception d'une redevance d'utilisation ;
- les **aides au transport combiné** : le règlement 3578/92/CEE de décembre 1992 sera revu au premier semestre 1995 ;
- l'adoption envisagée sous présidence française d'une décision sur le réseau transeuropéen de transport intermodal, et d'une directive sur l'interopérabilité d'un réseau européen de trains à grande vitesse.

L'Union européenne s'efforce également d'assurer une concurrence loyale entre chacun des modes de transport pour une meilleure imputation des coûts d'infrastructure au transport routier.

Les débats communautaires, toujours difficiles sur les questions fiscales, ont abouti à l'adoption fin 1993 de la directive 93/89/CEE, qui fixe notamment des taux minimaux de taxes sur les poids lourds et autorise la perception de droits d'usage prorata temporis. Ceci se traduira en 1995 par une eurovignette qu'acquitteront les poids lourds pénétrant sur les territoires allemand, danois et du Bénélux. Les débats se rouvriront en 1998 sur ce point, mais d'ores et déjà, sous présidence française, il s'agira de réviser les taux minimaux d'accises sur le gazole, fixés pour la première fois en 1992 (à 245 écus par 1 000 litres).

Toujours en ce qui concerne les questions fiscales, les négociations communautaires continuent sur le projet de taxe appliqué aux carburants produisant du gaz carbonique. Une telle "taxe CO2" pourrait ainsi être perçue par le biais de l'augmentation des accises appliquées aux carburants.

L'approche technique est prise en compte dans des directives communautaires régulièrement rendues plus sévères :

- pour réduire le bruit, les plus gros poids lourds mis en circulation à partir du 1er octobre 1996 ne devront pas avoir un niveau sonore supérieur à 80 décibels.

- pour réduire les émissions polluantes des poids lourds et autocars, une nouvelle étape devant être franchie en 1995.

Par ailleurs, notre pays veille à éviter le "gigantisme" pour les poids lourds. Il s'oppose à un alignement à la hausse de certaines normes (par exemple : un poids maximal de 44 tonnes, au lieu de 40 tonnes actuellement autorisé chez nous et en trafic intracommunautaire) comme le demandent notamment les pays scandinaves en cours d'adhésion à l'Union. La position française a été récemment confortée par l'avis émis par le Parlement européen lors de sa session de novembre.

Enfin, la sécurité est une composante de l'environnement. C'est aussi un des nouveaux sujets pris en compte par le traité sur l'Union européenne.

Sur ce point, et à la satisfaction de notre pays, l'Union européenne a adopté en 1994 une position commune sur deux propositions de directives concernant :

- la réglementation du transport de marchandises dangereuses par route (directive "A.D.R."),
- le contrôle uniforme de ladite réglementation.

Cette réglementation communautaire du transport de marchandises dangereuses sera encore, selon toute vraisemblance, complétée sous présidence française.

2. Le maintien provisoire de normes relatives à la classification du bois

La Finlande et la Suède ont obtenu le maintien, pour trois ans, de leur système de classification du bois brut.

Au cours de cette période, l'acquis communautaire sera réexaminé, sans obligation de résultat, conformément aux règles communautaires.

3. Mesures affectant la libre circulation des personnes, des services et des capitaux

On notera notamment le maintien :

- des législations nationales sur les résidences secondaires pendant cinq ans pour les trois États candidats.**
- de restriction à l'acquisition d'entreprises par les étrangers pour la Finlande.**

4. La politique de la concurrence

L'Autriche est le pays concerné, à titre principal, par ce domaine.

En effet, l'Union européenne a admis le maintien à titre provisoire de certains monopoles autrichiens :

- Un démantèlement progressif du monopole autrichien d'importation et de commerce de gros des produits à base de tabac (art. 71)**

L'Autriche accordera aux autres membres de l'Union des contingents d'importation annuels représentant :

- 15 % de la consommation nationale la première année ;
- 40 % de la consommation nationale la deuxième année ;
- 70 % de la consommation nationale la troisième année ;

Au terme de cette période le droit d'importation exclusif doit être totalement supprimé.

S'agissant des ventes au détail, l'Autriche s'est engagée à créer, au plus tard un an après son adhésion à l'Union européenne une **autorité indépendante** chargée d'accorder des autorisations pour l'exercice du commerce de détail.

● **Un démantèlement progressif du monopole autrichien en matière d'alcools (art. 72)**

L'Autriche s'est engagée à démanteler les droits de douane et le système de surveillance applicables aux importations de boissons alcoolisées d'ici au 1er janvier 1996.

Entre-temps, le régime de licences autrichien devra être appliqué d'une façon non discriminatoire.

Section III : L'Agriculture et la pêche

1. Le principe fondamental du traité d'adhésion : la reprise de la politique agricole commune (PAC) par les nouveaux adhérents

Le principe est posé par l'article 137-2 de l'acte d'adhésion qui précise, en outre, que les éventuelles mesures transitoires en

matière agricole auront, sauf exception, une durée maximale de cinq ans.

2. Le niveau élevé de protection des agriculteurs ainsi que certaines caractéristiques géographiques et climatiques des pays candidats justifient cependant le maintien provisoire d'aides

Quatre types d'aides sont ainsi autorisés :

a) Aides nationales dégressives et transitoires en cas de différences importantes de prix (art. 138)

Ces aides ont pour objet de compenser la perte de revenus des agriculteurs autrichiens, finlandais et norvégiens qui résultera de l'application des prix agricoles communautaires, notablement inférieurs à leurs prix nationaux, dans leurs pays à partir du 1er janvier 1995.

Ces aides sont strictement encadrées :

- elles ne pourront intervenir que pour des différences de prix supérieures à 10 %

- leur niveau initial maximal, le rythme de leur dégressivité, les conditions de leur octroi seront fixés par la Commission ;

Outre ce régime général, l'acte d'adhésion autorise, pour cinq ans, des aides spécifiques concernant notamment :

- les pommes de terre destinées à la féculerie

- la prime à la vache allaitante

- les semences...

b) Aides non liées à une production particulière (art. 139)

L'Autriche, la Finlande et la Norvège sont autorisées à maintenir de telles aides aux exploitations pour cinq ans. Elles seront encadrées comme les aides précédentes.

c) Aides nationales transitoires aux investissements (art. 140)

L'Autriche et la Finlande pourront accorder des aides nationales aux investissements pour certains secteurs. Par exemple sont autorisées : pour l'Autriche, des aides aux producteurs de maïs destinés à l'amidonnerie ou à l'élevage de jeunes bovins

En général, il est précisé que ces aides ne doivent pas *"engendrer une augmentation des capacités de production globale"*.

d) Aides nationales générales en cas de difficultés graves d'application de la Politique agricole commune (art. 141)

Si l'application de la Politique agricole commune devait entraîner de graves difficultés en dépit des aides spéciales, la **Finlande** pourrait être autorisée, **par la Commission**, à verser de nouvelles aides nationales *"afin de faciliter leur intégration dans la politique agricole commune"*.

Il s'agit là d'une **clause de sauvegarde** importante pour la Finlande.

On notera que l'octroi de ces aides n'est encadré par aucune règle et relève de la seule appréciation de la Commission.

e) Aides nationales à long terme pour les régions situées au nord du 62^e parallèle (art. 142)

Une grande partie de la surface agricole des pays scandinaves se trouve dans des régions affectées par de rudes conditions climatiques et dans lesquelles aucune activité agricole ne peut être rentable sans une aide spécifique.

Or les Etats nordiques attachent une grande importance au peuplement de ces régions. Pour les deux pays, il s'agit d'obtenir une répartition équilibrée de la population et d'aménager harmonieusement leur territoire. Il s'y ajoute, pour la Finlande, une considération stratégique : peupler une région frontalière en contact avec la Russie. Aussi l'Union européenne a-t-elle décidé d'autoriser l'octroi d'une telle aide.

● **Régions bénéficiaires**

Pourront bénéficier de cette aide, les régions situées au nord du 62^e parallèle ou limitrophes au sud de ce parallèle dès lors qu'elles sont affectées de conditions climatiques comparables et qu'elles satisfont aux conditions suivantes :

- densité de population inférieure à 10 habitants par kilomètre carré

- superficie agricole inférieure à 10 % de la superficie totale de l'unité administrative correspondante

- superficie des terres agricoles consacrées à des cultures arables destinées à l'alimentation humaine inférieures à 20 % de la superficie agricole

● **Types d'aides**

Ces aides pourront être liées à des facteurs physiques de production comme, par exemple, la superficie des terres agricoles ou le nombre de têtes de bétail. Mais elles ne pourront être liées à la production future ni conduire à une augmentation de la production.

● **Objet des aides**

Il peut s'agir notamment :

- de maintenir des productions primaires ou des processus de transformations traditionnelles, particulièrement appropriées aux conditions climatiques ;

- d'améliorer les structures de production, de commercialisation et de transformation des produits agricoles ;

- de faciliter l'écoulement de ces produits ;

- d'assurer la protection de l'environnement et le maintien de l'espace naturel.

● **Procédure**

Ces aides doivent être autorisées par la commission, comme les autres au demeurant. Elles devront en outre faire l'objet d'un rapport de la commission tous les cinq ans et dont le premier devra intervenir un an après l'élargissement.

La durée maximale d'octroi de ces aides n'est pas précisée par le traité qui se contente d'évoquer un versement "à long terme". En fait, dans l'esprit des négociateurs, ces aides ont vocation à être permanentes.

3. La pêche

S'agissant de la pêche, les principales stipulations du traité d'adhésion concernaient la Norvège qui dispose d'une très puissante flotte. Compte tenu du refus du peuple norvégien d'adhérer à l'Union européenne ces stipulations tombent.

Quant aux mesures qui touchent à la Finlande et à la Suède, elles ont pour principal objet de stabiliser la situation qui existe déjà depuis de nombreuses années.

a) L'accès aux eaux et aux ressources

L'accès des navires des deux parties -Union Européenne et pays adhérents- à leurs eaux respectives se fera dans des conditions identiques à celles existant avant l'adhésion, et ce, jusqu'à l'adoption par l'Union européenne d'un régime commun de licences de pêches applicable sans distinction aux navires de tous les États membres.

b) Gestion des ressources

La Suède et la Finlande seront soumises, dès l'adhésion, aux règles communautaires en matière de gestion des ressources halieutiques.

c) Le problème de l'accès des navires de pêche ibériques aux eaux communautaires

L'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, conclu en 1986, avait prévu une intégration des flottes de ces pays dans la politique commune des pêches en 2002. Il s'agissait d'éviter qu'une arrivée brutale de ces flottes -très importante en ce qui concerne l'Espagne- dans les eaux communautaires ne conduise à des déséquilibres majeurs dans l'exploitation des ressources des États de la Communauté.

Cependant, pour "compenser" l'adhésion de la Norvège, l'Espagne et le Portugal avaient obtenu, au cours des négociations, l'adoption d'une déclaration engageant le Conseil des ministres à statuer avant le 1er janvier 1995 sur les adaptations à apporter au régime d'adhésion de l'Espagne et du Portugal et qui consisterait à intégrer les flottes ibériques dès le 1er janvier 1996. Ces adaptations

seraient subordonnées à l'adoption d'un régime unifié de limitation de l'effort de pêche dans les eaux visées par l'acte d'adhésion de 1986. Ce régime unifié devait être assorti d'un système de contrôle approprié.

On aurait logiquement pu penser que le refus du peuple norvégien d'adhérer à l'Union européenne allait remettre en cause cette déclaration. Mais l'Espagne considère que les résultats du référendum norvégien ne doivent avoir aucune conséquence sur les négociations en cours pour l'assouplissement des règles d'accès des navires de pêche espagnols aux eaux communautaires. Le Congrès des députés a adopté à l'unanimité une motion demandant au Gouvernement de ne déposer les instruments de ratification qu'une fois levée la "discrimination" subie par la flotte de pêche espagnole. Il pourrait en résulter un retard dans l'entrée en vigueur du traité d'adhésion.

Section IV : Les relations extérieures de l'Union européenne

Ces relations reposent sur deux piliers : la politique commerciale extérieure, mise en place dès les origines, et la politique étrangère et de sécurité commune, innovation plus récente.

1. La politique commerciale extérieure

Le principe retenu pour les négociations d'adhésion est la reprise par les pays candidats de l'ensemble de la politique commerciale de l'Union à la date d'adhésion. Les nouveaux adhérents seront donc liés dès leur adhésion par les accords conclus par l'Union européenne, en particulier :

- la Convention dite de Lomé ;

- l'accord dit "Multifibres" ;
- un certain nombre d'accords d'association ou de libre échange

A l'inverse, les accords conclus par les candidats et qui seraient contraires à des accords conclus par l'Union devront être dénoncés à la date de l'adhésion. Pour ne citer que quelques exemples, les Etats candidats devront se retirer de la convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE). La Finlande et la Suède devront dénoncer leurs accords de libre-échange avec les Etats baltes, qui seront remplacés par les accords conclus entre l'Union européenne et ces Etats.

Toutefois, certains accords préférentiels conclus par les pays candidats pourraient être simplement modifiés :

- soit par une "communautarisation" (ce qui pourrait être le cas des accords de libre-échange conclus avec les pays associés d'Europe centrale et orientale), dans le cas où cette communautarisation ouvrirait des marchés supplémentaires à l'Union. A titre d'exemple, l'Union peut avoir un intérêt à communautariser les préférences accordées à certains Etats d'Europe centrale et orientale par la Finlande. En contrepartie, les concessions accordées par la Finlande seraient reprises par l'Union.

- soit au cours de la négociation générale au titre de l'article XXIV-6 du GATT, qui devrait effectuer une évaluation globale des coûts et avantages pour les tiers et pour l'Union de l'élargissement de l'Union.

En outre, quelques exceptions ont été prévues. Elles sont indiquées dans le tableau suivant :

Autriche	Finlande	Norvège (Pour mémoire)	Suède
possibilité de maintien des restrictions quantitatives sur importations de lignite en provenance des Etats d'Europe centrale et orientale (art. 74)	possibilité d'ouverture d'un quota tarifaire annuel de 21 000 tonnes pour le styrène pendant cinq ans (art. 101)	<i>possibilité d'ouverture d'un quota tarifaire annuel de 21 000 tonnes pour le styrène pendant cinq ans (art. 58)</i>	
possibilité de conversion aux régimes communautaires de certains régimes d'échanges existant avant l'adhésion (cf. Annexe VI de l'acte d'adhésion)	possibilité de conversion aux régimes communautaires de certains régimes d'échanges existant avant l'adhésion (cf. Annexe VI de l'acte d'adhésion)	<i>possibilité de conversion aux régimes communautaires de certains régimes d'échanges existant avant l'adhésion (cf. Annexe VI de l'acte d'adhésion)</i>	
		<i>possibilité de réduire de façon progressive, sur trois ans, son tarif douanier pour certains produits principalement textiles (art. 56 et Annexe VII acte d'adhésion)</i>	

En tout état de cause, l'adhésion pourrait être suivie d'une période transitoire durant laquelle les accords qui ne sont pas dénoncés seront appliqués dans l'attente de la définition de leur nouveau régime.

2. La politique étrangère et de sécurité commune

Dans une déclaration commune annexée à l'acte d'adhésion, les Etats candidats ont notamment affirmé être *"disposés à participer pleinement et activement à la politique étrangère et de sécurité commune, telle que définie dans le traité sur l'Union européenne, et qu'ils seront en mesure de le faire."*

Il s'agissait, par cette déclaration, d'apaiser les craintes qui avaient pu apparaître sur la compatibilité entre les politiques étrangères et de défense des Etats candidats et la fragile politique

étrangère et de sécurité commune bâtie avec lenteur et difficultés par l'Union européenne.

Cependant, la déclaration, annexée au traité d'adhésion, qui voulait rassurer, n'atteint que partiellement son objectif. Certes, les candidats acceptent *"dans leur totalité et sans réserve les objectifs du traité"*, objectifs ambitieux mais qu'il coûte bien peu d'approuver en l'absence d'un véritable instrument de politique étrangère et de défense.

Or, voilà bien le problème. Les candidats se rallient à la politique étrangère et de sécurité commune, et c'est bien la moindre des choses. Mais cette politique est, pour l'instant et en dépit de quelques succès, si peu consistante qu'un ralliement n'a guère de signification. Cela étant, il convient de noter que les candidats, qui assistent aux réunions du Conseil de l'Union depuis la conclusion du traité d'adhésion, ont montré leur *volonté* de participer à la politique étrangère et de sécurité commune.

Les priorités de la politique étrangère autrichienne correspondent aux domaines retenus comme prioritaires par l'Union européenne, et qui ont fait l'objet des premières actions communes : souhait de rapprochement avec les pays d'Europe centrale et orientale, intérêt pour le Pacte de stabilité, soutien au processus de paix au Proche-Orient. Concernant la Yougoslavie, malgré son attitude initialement réservée, l'Autriche s'est rapprochée de la position française.

La Suède et la Finlande partagent le même souci d'assurer la stabilité dans la région baltique, en favorisant l'apaisement des tensions russo-baltes et en encourageant la coopération régionale. Elles se font les avocats du rapprochement des pays baltes avec l'Union européenne, et du renforcement du rôle de la CSCE, en tant que seule organisation permanente susceptible d'inclure la Russie dans l'architecture européenne de sécurité.

La Suède en particulier est très attachée au concept de diplomatie préventive. Elle a encouragé des initiatives en ce sens au cours de sa présidence de la CSCE. Elle a accueilli avec intérêt notre

projet de Pacte de stabilité en Europe et plaidé pour une inclusion des Baltes dans l'exercice.

La Finlande a adopté la même attitude favorable vis-à-vis du Pacte de stabilité.

Les deux pays contribuent par ailleurs aux efforts menés en ex-Yougoslavie en participant aux opérations de maintien de la paix.

Pour le présent donc, l'adhésion des trois candidats à la politique étrangère et de sécurité commune actuelle est déjà largement une réalité.

Un problème essentiel de la politique étrangère et de sécurité commune sera, comme l'a bien montré Jean Lecanuet, de lever l'ambiguïté des relations avec les Etats-Unis et l'OTAN. Il se ramène à la question suivante : les Etats de l'Union veulent-ils l'émergence d'une politique européenne de la défense et de la sécurité ? Le traité de Maëstricht s'est bien gardé de répondre à cette question. Il traduit un compromis *"en privilégiant à court terme les relations transatlantiques et, à plus long terme, l'émergence d'une identité européenne autonome"*. (1)

L'adhésion des Etats candidats modifiera-t-elle cette situation ? Rien n'est moins sûr. En particulier, l'Autriche, la Suède et la Finlande ne semblent pas encore disposées à participer très activement à l'Union de l'Europe occidentale qui était censée devenir le "bras armé" de l'Union européenne. Ainsi ces trois pays choisiront-ils, au moment de leur adhésion, le statut le moins contraignant, celui d'observateur, au sein de l'UEO. Ils ont en effet souhaité reporter à plus tard l'examen d'une éventuelle adhésion à part entière.

(1) Rapport d'information de Jean Lecanuet sur l'Union européenne n° 445 (1991-1992) p. 173

Section V - Les mesures relatives au budget communautaire

En matière budgétaire, l'adhésion des Etats candidats se traduira par quatre éléments principaux :

- Participation, pleine et entière, dès l'adhésion, au financement de l'Union européenne ;
- Reprise par le budget communautaire de dépenses imposées aux Etats candidats par l'accord sur l'Espace Economique Européen ;
- Bénéfice, dès l'adhésion, pour les Etats candidats, des politiques communautaires et, notamment, de la politique agricole commune et de la politique structurelle.
- Versement, pour une durée limitée, aux nouveaux adhérents, d'une dotation destinée à les aider à financer les mesures nécessitées par leur application de la politique agricole commune.

1. La participation au financement de l'Union européenne

Les nouveaux adhérents devront se plier aux règles de droit commun en matière de financement communautaire. Aucune dérogation ne leur a été accordée en ce domaine, contrairement à ce qui avait pu être le cas lors des précédents élargissements.

L'application des règles de financement de l'Union aura pour conséquence concrète de faire de ces pays, à l'exception de la Finlande, des contributeurs nets au budget communautaire.

Le montant et l'évolution prévisibles de leurs contributions nettes sont précisés dans le tableau suivant :

CONTRIBUTIONS NETTES PRÉVISIBLES DES ETATS CANDIDATS
(Source : Commission européenne)

	1995	1996	1997	1998	1999 et suivantes
Suède	491	275	638	686	767
Autriche	407	601	643	682	752
<i>Pour mémoire : Norvège</i>	172	206	286	314	362
Finlande	- 351	- 312	- 211	- 177	- 119
TOTAL	605	657	1.242	1.391	1.646
TOTAL HORS NORVEGE	433	451	956	1.077	1 284

N.B. : Ces estimations ont été obtenues en tenant compte de l'entrée de chaque pays séparément et, s'agissant du total, des quatre pays considérés comme une seule entité (base de calcul : Communauté à 12 + 1). Les chiffres indiqués ne donnent donc que des ordres de grandeur.

2. La reprise, par le budget communautaire, de dépenses imposées aux Etats candidats par l'accord sur l'Espace Economique Européen

L'accord sur l'Espace Economique Européen avait prévu que les Etats parties -dont les trois candidats à l'adhésion- participeraient à deux types de dépenses de la Communauté :

- les dépenses relatives à certaines politiques internes de la Communauté. En effet, lorsque ces pays participent à des programmes liés à ces politiques, ils doivent -logiquement- contribuer à leur financement, au prorata d'une clef de proportionnalité fondée sur le Produit national brut. Dans le cadre du budget 1994, la participation des Etats de l'Association européenne de libre-échange s'élève à 197 millions d'Ecus en crédits d'engagements et à 91 millions d'Ecus en crédits de paiement. Elle concerne essentiellement les programmes de recherche-développement pour 160 millions d'Ecus ; Erasmus pour 7,8 millions d'Ecus, Media pour 4,6 millions d'Ecus ; la stimulation des petites et moyennes entreprises pour 2,5 millions d'Ecus ; la politique d'information statistique pour 2,2 millions d'Ecus ...

A compter de leur adhésion, les nouveaux Etats membres n'auront plus à contribuer, par ce biais, au financement des politiques communautaires. Ils le feront en effet dans le cadre de leur participation générale au budget communautaire. Il restera cependant à apurer les crédits de paiement correspondant aux engagements décidés au titre de 1994. L'acte d'adhésion prévoit à cet effet que le budget communautaire prendra à sa charge ces crédits.

Au total, ces derniers (pour les trois candidats) atteignent environ :

90 millions d'Ecus, soit :- - 57 millions d'Ecus pour 1995

- 25 millions d'Ecus pour 1996

- 8 millions d'Ecus pour 1997.

- Les dépenses relatives au "mécanisme financier" de l'Espace Economique Européen

L'accord sur l'Espace Economique Européen prévoyait la création d'un "mécanisme financier", financé par les Etats de l'AEL,E et destiné à fournir une assistance aux régions les moins développées de la Communauté.

Cette assistance qui doit s'élever au total à 2 milliards d'Ecus sur la période 1993-1997 peut prendre la forme :

- soit de bonifications d'intérêts applicables aux prêts de la banque européenne d'investissements : 1,5 milliard d'Ecus ;

- soit de subventions directes : 500 millions d'Ecus.

Elle ne peut bénéficier qu'à la Grèce, à l'Irlande, au Portugal et à certaines régions d'Espagne.

Ce mécanisme financier a été maintenu alors même que trois de ses principaux bailleurs de fonds devaient quitter l'Espace

Economique Européen pour rejoindre l'Union. Cependant, il a été décidé que le budget communautaire verserait à partir de 1995 les contributions qui auraient dû être à la charge des Etats adhérents. La somme concernée devrait atteindre 130 millions d'Ecus par an de 1995 à 1998, soit au total environ 520 millions d'Ecus (calcul effectué sur la base de 4 adhésions).

Au total, le montant des obligations résultant de l'accord sur l'Espace économique européen prises en charge par le budget communautaire est estimé, pour les trois pays candidats, à 522 millions d'Ecus sur quatre ans, selon la ventilation suivante :

(Millions d'écus)

	1995	1996	1997	1998	Total 1995-1998
Mécanisme français EEE	108	108	108	108	432
Dépenses relatives aux politiques internes de la Communauté	57	25	8	-	90
TOTAL	165	133	116	108	522

3. Les Etats nouveaux adhérents bénéficieront, dès leur adhésion, des politiques de l'Union

Dès leur adhésion, les nouveaux adhérents bénéficieront des politiques de l'Union, en particulier de la politique agricole commune et de la politique structurelle :

● La politique agricole commune :

Pour le FEOGA-garantie (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), le coût de l'élargissement a été évalué à environ 1,957 milliards d'Ecus par an (pour 3 pays).

● **La politique structurelle :**

Les Etats adhérents bénéficieront de cette politique à un double titre : grâce aux "objectifs" traditionnels des Fonds structurels et grâce à la création d'un nouvel objectif, l'objectif n° 6.

En effet, les candidats, et en particulier les Etats nordiques, souhaitent bénéficier de l'objectif n° 1 des Fonds structurels destinés à aider des "régions en retard de développement". En fait, il s'est avéré que la quasi totalité des zones de ces pays ne remplissait pas le critère de l'objectif n° 1, qui est un critère de richesse : Produit intérieur brut par habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire sur la période 1988-1990.

Aussi un nouvel objectif, l'objectif n° 6, a-t-il été créé afin d'aider, malgré tout, certaines des régions des nouveaux adhérents.

Le nouveau critère permettant de bénéficier de cet objectif est la densité de population ; elle doit être très faible : moins de 9 habitants par km².

Le bénéfice que les nouveaux adhérents pourraient retirer des fonds structurels est le suivant :

- Objectif n° 6

Les régions de moins de 9 habitants par km² seront les suivantes :

• pour la Suède, une région composite de 450.000 habitants (5% de la population totale), comprenant certaines unités administratives des départements de Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg, Kopparberg et

Värmland (ces zones figurent actuellement parmi celles qui bénéficient du régime suédois d'aide régionale),

• en Finlande, la Laponie et les trois départements orientaux de Kainuu, Pohjois-karjala et Etelä-Savo, de même que certaines unités contiguës de Kuusamo, Ii, Muhos, Pyhäntä, Iisalmi, Nilsiä, Nivala, Kaustinen, Viitasaari et Saarijärvi, ce qui représente au total 830.000 personnes environ, soit 17% de la population,

Ce nouvel objectif des fonds structurels est conçu selon les mêmes principes que l'objectif n° 1, en ce qui concerne ses buts (ajustement structurel et aide au développement) et ses modes d'intervention (diversification des activités agricoles, développement du tourisme, valorisation du patrimoine naturel, développement des ressources humaines et probablement financement d'infrastructures). En revanche, l'intensité des financements intervenant dans le cadre de l'objectif n° 6, c'est-à-dire le niveau d'aide par habitant, sera légèrement inférieur à celle de l'objectif n° 1.

- Objectif n° 1

Seule la région autrichienne du Burgenland (269 000 habitants) est susceptible d'en bénéficier.

- Objectifs n° 2 à n° 5 (1)

Pour tous les pays adhérents, la Commission s'engage à ce que les régions pouvant prétendre aux objectifs n° 2 et n° 5 b soient définies en temps utile pour que les décisions puissent entrer en vigueur à compter de la date d'adhésion. Les décisions concernant la mise en oeuvre des objectifs n° 3 et n° 4 dans les pays adhérents seront prises suffisamment tôt pour être pleinement applicables au moment de l'adhésion.

(1) Objectif 2 : régions de déclin industriel ; Objectif 3 : chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes ; Objectif 4 : adaptation aux mutations industrielles ; Objectif 5a : adaptation des structures agricoles ; Objectif 5b : ajustement des zones rurales.

Grâce à une programmation adéquate, l'objectif n° 5 en Finlande et en Suède sera utilisé pour améliorer les structures des exploitations agricoles présentant un intérêt particulier dans des régions agricoles ne bénéficiant pas d'autres instruments structurels, comme le programme pour les régions de montagne et les régions défavorisées ou le nouveau programme d'aide à l'agriculture nordique.

Les crédits d'engagement dont les nouveaux Etats membres devraient bénéficier au titre des fonds structurels après leur adhésion devraient atteindre les montants inscrits dans le tableau suivant :

(Millions d'écus)

	1995	1996	1997	1998	1999	Total 95-98
Objectif n° 1	32	34	37	39	42	184
Objectif n° 6	196	207	220	237	249	1.109
dont : <i>Norvège</i>	65	69	73	78	83	368
<i>Finlande</i>	90	95	101	110	115	511
<i>Suède</i>	41	43	46	49	51	230
Autres objectifs	908	934	956	978	999	4.775
dont : <i>Autriche</i>	308	317	325	332	341	1.623
<i>Finlande</i>	225	233	239	245	251	1.193
<i>Norvège</i>	148	151	154	157	159	769
<i>Suède</i>	227	233	238	244	248	1.190
TOTAL GÉNÉRAL	1.104	1.141	1.176	1.215	1.248	5.884
dont : <i>Autriche</i>	308	317	325	332	341	1.623
<i>Finlande</i>	315	328	346	355	366	1.704
<i>Norvège</i>	213	220	227	235	242	1.137
<i>Suède</i>	268	276	284	293	299	1.420

4. Le versement aux nouveaux adhérents, pour une durée limitée, d'une dotation destinée à les aider à financer les mesures nécessitées par leur application de la politique agricole commune

Comme nous l'avons vu, les nouveaux adhérents se sont engagés à reprendre, dès leur adhésion, l'intégralité de la politique

agricole commune, et notamment ses prix. Or ceux-ci sont très inférieurs aux prix agricoles pratiqués en Autriche, en Finlande.

Afin de compenser la perte de revenus qui résultera, pour les agriculteurs de ces pays, de cet écart de prix, les Etats candidats ont été autorisés à leur verser des aides nationales pour une durée limitée.

L'Union, tenant compte du choix que représenterait l'application de la politique agricole commune, a été plus loin. Elle a accepté de les aider financièrement.

S'agissant de la Suède, dont les prix agricoles sont comparables à ceux de la Communauté, l'Union européenne a accepté de lui verser une aide afin qu'elle puisse faire face à ses difficultés budgétaires.

COMPENSATION AGRI-BUDGÉTAIRE

(millions d'Écus)

	1995	1996	1997	1998	Total 95-98
Autriche	583	106	71	35	795
Finlande	476	163	65	33	737
<i>Pour mémoire : Norvège</i>	201	128	52	26	407
Suède	488	432	76	31	1.027
Total	1.748	829	264	125	2.966
Total hors Norvège	1.547	691	212	99	2.559

TROISIÈME PARTIE

LA PORTÉE DU TRAITÉ D'ADHÉSION

CHAPITRE PREMIER

CONSEQUENCES DE L'ELARGISSEMENT POUR LA FRANCE

1. Des effets limités en matière d'industrie et de services

Les accords de libre-échange de 1972, puis l'accord sur l'Espace économique européen ont permis le démantèlement progressif des différents obstacles aux échanges de produits industriels et de services entre la Communauté et les Etats candidats.

Aujourd'hui, dans ces secteurs, les échanges sont libres en quasi-totalité entre ceux-ci et celle-là. L'adhésion des Etats candidats ne modifiera pas cette situation.

En revanche, elle impliquera, pour ces pays, la reprise du tarif douanier commun et de certaines mesures de contrôle des importations appliquées dans l'Union, comme, par exemple, celles qui touchent le marché automobile. Il devrait en résulter une moindre pénétration dans ces Etats des produits non communautaires dans une proportion qu'il est cependant impossible d'évaluer. Ce phénomène concernera essentiellement les secteurs très ouverts à la concurrence mondiale.

Par ailleurs, certains obstacles non tarifaires qui demeuraient, dans certains secteurs comme les cosmétiques, devraient disparaître avec l'entrée de ces pays dans l'Union.

Enfin, on peut penser que l'adhésion à l'Union devrait favoriser l'ouverture des marchés publics de ces Etats, juridiquement acquise grâce à l'accord sur l'Espace économique européen.

En d'autres termes, dans les domaines de l'industrie et des services, les conséquences de l'élargissement ne seront pas, pour la France, négligeables mais limitées, tout au moins globalement.

Si l'on examine plus particulièrement certains secteurs, il convient de relever les points suivants :

S'agissant du **secteur automobile**, la reprise de l'acquis communautaire par la **Suède** impliquera, jusqu'en 1999, un contrôle des importations de véhicules japonais qui pourrait se traduire par un plafonnement de leur part de marché à 18,6 %. Le Japon occupe actuellement la troisième place dans ce secteur après l'Allemagne et la Suède. Les constructeurs français, qui disposaient en 1993 de 7,5 % du marché des véhicules neufs, devraient pouvoir bénéficier de cette évolution ainsi que de la reprise du marché automobile suédois. Le contrôle des importations de véhicules japonais en **Finlande**, qui devrait se traduire par un plafonnement de la part de marché détenue par les constructeurs nippons à 36-38 %, pourrait avoir les mêmes effets qu'en Suède pour les exportations françaises.

En ce qui concerne les textiles, la réintroduction en **Suède** de limitations aux importations en provenance d'Asie pourrait faire réapparaître des opportunités perdues par les entreprises françaises depuis 1991, année de la suppression de toute restriction aux importations d'articles textiles en Suède. Le relèvement des protections **autrichiennes** pourrait aussi favoriser nos exportations. Enfin, celles-ci pourraient être facilitées par la disparition des obstacles non tarifaires.

La parfumerie et l'industrie cosmétique françaises devraient pouvoir bénéficier de l'élargissement. En effet, les ventes des produits de ces deux branches sont notablement freinées par des exigences de normes et de labels spécifiques qui constituent autant d'obstacles non tarifaires à la libre circulation des marchandises.

La construction navale sera un secteur où intérêts français et **finlandais** s'opposeront. La crise qui affecte cette branche ne semble pas avoir touché les chantiers navals de Finlande. Entre 1992 et 1993, le taux de croissance moyen de leur chiffre d'affaires

s'est élevé à 20%. Leur compétitivité leur a permis d'obtenir en décembre 1993 des contrats importants, au détriment des chantiers de l'Atlantique. Cependant, ceux-ci ont remporté, en février 1994, la commande d'un paquebot transbordeur de très gros tonnage pour la Société nationale Corse-Méditerranée (SNCM). Outre cette concurrence, il convient de relever la divergence entre les thèses française et finlandaise sur les aides directes à la construction navale. Notre pays s'oppose à leur élimination, envisagée par l'accord OCDE de juillet 1994, quand la Finlande y est favorable.

2. Des conséquences encore incertaines en matière agricole et agroalimentaire

On annonce fréquemment que l'élargissement conduira à l'ouverture de nouveaux débouchés pour la France en matière agricole et agroalimentaire. Comme l'a bien montré une remarquable étude du Centre français du commerce extérieur (1), la réalité est plus incertaine. Certes, l'adhésion des trois États encore candidats aura des effets sur leur production et par conséquent sur leurs importations. Mais la concurrence intracommunautaire est rude et la position des opérateurs français n'est pas toujours aussi favorable qu'on pourrait le penser. En définitive, l'essentiel se jouera sur le dynamisme des entreprises françaises.

a) Des marchés très protégés

Les marchés agricoles autrichien, finlandais et, dans une moindre mesure suédois sont très protégés, nous l'avons vu.

Au moment de leur adhésion, ces pays devront aligner leurs prix agricoles sur ceux de la Communauté. Ce qui signifie que ces prix devront être réduits de 10 à 100 %.

(1) A.E.L.E. Quelle place pour les exportations agroalimentaires françaises ? Février 1994. Editions du CFCE.

Cette baisse sera partiellement compensée par des aides nationales autorisées, à titre transitoire, par l'acte d'adhésion. Néanmoins, elle aura, selon toute vraisemblance, pour conséquence une diminution globale du soutien accordé aux agriculteurs des pays concernés. Rappelons, à titre d'exemple, qu'en Finlande 70 % des revenus des agriculteurs proviennent d'aides publiques, contre 50 % dans la Communauté.

Cette réorientation des politiques agricoles, principalement de l'Autriche et de la Finlande devait avoir une influence sur les niveaux de production des pays concernés. Compte tenu des handicaps naturels qui les affectent, et de leur faible taille, les exploitations agricoles finlandaises et autrichiennes devraient voir leurs capacités de production s'amenuiser.

Il en résultera, dans la mesure où la consommation de produits alimentaires devrait être stable, l'apparition d'opportunités pour les pays étrangers et principalement pour les Etats de l'Union.

Cela se traduira-t-il par des débouchés nouveaux pour notre pays ? Deux éléments doivent conduire à nuancer la réponse à cette question. D'une part, la France ne sera pas seule à vouloir accroître ses parts de marchés dans les nouveaux Etats adhérents. D'autre part, les opérateurs français ne semblent pas toujours dans la meilleure position pour y développer leurs ventes.

b) La force de la concurrence intracommunautaire

Le constat en a souvent été dressé, les produits agricoles et agroalimentaires français n'ont pas, dans les trois Etats qui adhéreront à l'Union, la meilleure place, tant s'en faut.

Quelques chiffres le démontreront.

En 1992, les exportations agroalimentaires communautaires vers ces Etats ont atteint 4 milliards d'écus, soit 21 milliards de francs. Les exportations françaises se sont élevées, elles, à 2,29 milliards de francs, soit seulement un peu plus de 10 % du total communautaire.

De surcroît, et toujours avec ces trois pays, la Communauté bénéficie d'un excédent significatif dans ses échanges agroalimentaires : 43 milliards d'écus en 1992, soit 16,1 milliards de francs. La France quant à elle a obtenu un excédent de 1,5 milliard de francs, soit moins de 10 % du total communautaire.

Plus précisément, dans aucun des trois Etats, la France ne dispose de la meilleure place. A cet égard, le tableau suivant est extrêmement -et malheureusement- instructif : on y relève en particulier que la France n'est que :

- le 5e fournisseur agroalimentaire de l'Autriche où sa part de marché est cinq fois moindre que celle de l'Allemagne,

- le 7e fournisseur agroalimentaire de la Finlande ;

- le 8e fournisseur agroalimentaire de la Suède.

**PLACE DE LA FRANCE ET DE SES CONCURRENTS DANS LES IMPORTATIONS
AGROALIMENTAIRES
DES ETATS CANDIDATS A L'ADHESION**

	Importations agroalimentaires (millions de dollars)	Place de la France	Principaux concurrents (Parts de marché)
AUTRICHE	2 828	5e (4,3 %)	Allemagne : 23,2 % Italie : 11,3 % Pays-Bas : 10,6 % Espagne : 4,6 % Hong-Kong : 4 % Suisse : 3,4 %
FINLANDE	1 421	7e (4,2 %)	Pays-Bas : 9,5 % Suède : 9 % Etats-Unis : 7,7 % Danemark : 6,6 % Allemagne : 6,3 % Espagne : 5,9 %
SUEDE	4 087	8e (4,4 %)	Danemark : 14,3 % Pays-Bas : 11 % Allemagne : 7,6 % Norvège : 7,6 % Etats-Unis : 6,4 % Espagne : 5,6 %

La faiblesse de la présence française est en soi un premier handicap dans la course aux parts de marché qui ne manquera pas d'apparaître à partir de l'adhésion des trois pays candidats. Nos produits, nos opérateurs sont moins connus que ceux d'autres pays de la Communauté. Il y a fort à parier que la demande ne s'orientera pas prioritairement vers eux.

On a pu noter que les principaux fournisseurs des futurs membres de l'Union sont essentiellement des Etats du Nord : Allemagne, Pays-Bas, Danemark. Il y a une proximité géographique, voire culturelle, qui favorise les échanges et dont la France ne bénéficiera pas. Il n'en reste pas moins que des pays du sud comme l'Espagne ou l'Italie obtiennent, dans certains cas, des résultats remarquables. L'argument de la distance n'est donc pas suffisant, surtout pour un pays comme le nôtre dont on souligne sans cesse la qualité de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire.

Notre relative discrétion sur les marchés nordiques et autrichiens tient malheureusement en partie à certaines causes spécifiques qui fragilisent la position des entreprises françaises.

c) Des positions parfois difficiles

Dans plusieurs secteurs, la place des produits français est extrêmement difficile en dépit de leur qualité.

Il convient de citer le vin dont la diffusion souffre de plusieurs maux. Ainsi nos réseaux de vente et de promotion sont notoirement insuffisants, trop émiettés, trop peu structurés et trop peu tournés vers les pays en question. Les qualités, et par conséquent les prix proposés, sont souvent trop élevés dans des pays qui, sauf exception, n'ont pas une tradition enracinée de consommation de grands vins. Le goût des populations est encore un obstacle qui peut être long à lever si l'on ne consent pas un effort considérable de promotion.

D'une manière plus générale, les produits français sont souvent moins compétitifs que ceux de nos principaux concurrents. Cela est vrai en matière de vins, mais aussi de fromages.

Par ailleurs de nombreux créneaux sont insuffisamment explorés. Citons quelques exemples comme les marchés autrichiens de la bière ou des boissons gazeuses non alcoolisées, des fruits et légumes (la France est le 11ème fournisseur de l'Autriche), des pâtes, de la boulangerie, de la biscuiterie-pâtisserie, de la confiserie, de la chocolaterie, mais aussi de l'horticulture. On note un réel manque de prospective des exportateurs français dans les secteurs autres que ceux des boissons alcoolisées et des fromages.

S'agissant de la Finlande, la présence française est insuffisante, principalement pour les légumes frais, la boulangerie, la chocolaterie, la biscuiterie. Elle subit une concurrence croissante en matière de fromages et de vins.

En d'autres termes, même lorsque les importants obstacles tarifaires et non tarifaires, qui aujourd'hui freinent nos exportations agroalimentaires, auront disparu nos entreprises et les structures qui les soutiennent devront fournir un effort considérable pour gagner des parts de marché.

d) Les nouveaux débouchés seront à la mesure des efforts déployés pour les conquérir

Pour synthétiser, trois axes d'efforts devront être privilégiés. En premier lieu, le **rapport qualité-prix des produits proposés devra être significativement amélioré**. Dans bien des cas, en effet, les opérateurs français présentent des produits "haut de gamme" sans doute de grande valeur mais aussi aux prix conséquents. La notoriété des produits français n'est pas encore suffisamment établie dans les pays concernés pour que ce genre de stratégie soit totalement satisfaisante. Elle conduit actuellement à ce que, dans certaines de nos spécialités avérées comme le vin ou le fromage, nous soyons concurrencés et distancés par l'Allemagne ou l'Italie voire, s'agissant des vins, par l'Australie, les Etats-Unis ou le Chili.

Deuxième axe d'effort : **la diversification de l'offre**. Nos produits sont assez peu connus. Certains secteurs sont négligés alors même qu'une forte demande existe ou est susceptible d'apparaître. Citons, d'une manière générale, les fruits et légumes où notre offre concerne essentiellement les pommes, les poires et les choux-fleurs et où les fruits et légumes du "soleil" sont trop souvent oubliés. Citons encore les marchés des plantes et fleurs, les spiritueux à boire en drink ...

Enfin, dernier impératif : **s'adapter aux exigences locales**.

Certes, avec l'adhésion, la plupart des obstacles non tarifaires : normes d'hygiène, d'étiquetage, d'emballage ... vont disparaître juridiquement. Il n'en reste pas moins que les trois pays

candidats, ou plutôt leurs consommateurs, conserveront des exigences particulières compte tenu de leur attachement à la préservation de l'environnement et de la santé publique.

e) Le cas particulier de la filière bois-papier

Comme nous l'avons vu, deux des Etats candidats, la Finlande et la Suède, ont des secteurs bois-papier extrêmement développés et très compétitifs. En Autriche même ce secteur est important.

On sait que les pays nordiques ont bénéficié en 1993 de la forte dévaluation de leurs monnaies nationales (30-35% pour le mark finlandais, 25% pour la couronne suédoise). Ils ont en outre mené une stratégie commerciale très "agressive".

Il en est résulté pour les entreprises françaises du secteur une très grave crise, alors même que ces entreprises sont intrinsèquement compétitives.

Le gouvernement français a réagi avec force contre cette situation intolérable. Il a demandé à la Commission européenne d'établir une procédure de surveillance des importations scandinaves -ce qu'elle a fait après bien des lenteurs- et il a mis en place un dispositif national de contrôle des importations. Ces mesures, conjuguées à l'appréciation des monnaies scandinaves et à certaines dispositions prises en Finlande notamment, ont permis un retour à une situation normale.

Certes, l'adhésion de la Suède et de la Finlande n'entraînera pas de changements significatifs, du moins juridiquement, dans la mesure où le commerce des produits de la filière bois-papier est libre depuis les accords de libre-échange de 1973.

Cependant, elle aura sans doute pour conséquence, par la multiplication des échanges et des contacts divers et variés qu'elle suscitera entre les douze et les Etats scandinaves, de favoriser la pénétration de notre marché par les produits de ces Etats. Il conviendra donc d'être très vigilant sur l'évolution de ce marché afin d'éviter de le déséquilibrer.

3. Les positions françaises au sein de l'Union européenne seront, selon les cas, renforcées ou affaiblies par les nouvelles adhésions

Deux thèses contradictoires se sont affrontées sur l'influence que pourraient avoir les nouveaux adhérents au sein de l'Union européenne et sa compatibilité avec les positions françaises.

Certains ont fait valoir que l'élargissement à l'Autriche et aux Etats nordiques déséquilibrerait l'Union européenne en renforçant par trop sa composante "nordique" déjà représentée, peu ou prou, par l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark. Cette évolution se traduirait notamment en matière de politique commerciale extérieure, les pays candidats passant pour plus favorables au développement du libre-échange qu'à l'approfondissement des politiques communes. Elle ferait par ailleurs la part belle aux Anglo-saxons.

D'autres ont pris l'exact contre-pied de cette position en considérant que les nouveaux adhérents pourraient être de précieux alliés pour la France.

La vérité se trouve sans doute entre les deux. Il est clair que la France et les nouveaux adhérents s'opposent sur certains thèmes. Songeons, pour ne citer que quelques exemples, à la question de la construction navale qui risque d'opposer notre pays à la Finlande, ou encore à la conception générale de l'agriculture qui pourrait voir se dresser les uns contre les autres les tenants de la culture intensive dont, au moins pour partie, la France, et ceux de la culture extensive.

Dans d'autres cas, les positions des nouveaux adhérents pourront être proches. Votre rapporteur en a acquis la conviction notamment après avoir rencontré les ambassadeurs des Etats concernés.

En matière institutionnelle, en particulier, pourrait apparaître une proximité entre notre pays et les nouveaux adhérents. Ceux-ci sont, en effet, très soucieux d'obtenir une démocratisation réelle de l'Union européenne qui passe non par la poursuite dangereuse d'une utopie fédérale, mais par une meilleure information et une plus grande implication des peuples des différents Etats dans la construction européenne.

Enfin, dans certains domaines, la confrontation des idées et des expériences pourra sans doute conduire à un infléchissement ou à un approfondissement des positions respectives. Votre rapporteur pense notamment à l'environnement. Les pays candidats ont, en cette matière, une tradition remarquable. Les peuples d'Europe ne comprendraient pas, à raison, que l'Union n'en tienne pas compte et ne s'efforce pas de s'en inspirer. Le sentiment, justifié ou non, que la Communauté avait plutôt tendance à adopter des compromis et à admettre un statu quo en ce qui concerne les normes relatives à la préservation de l'environnement et à la santé publique a fait trop de mal à la construction européenne pour que l'on poursuive dans cette voie aussi stérile que dangereuse. A cet égard, nul doute que la position européenne sur le transit routier en Autriche a été mal comprise, c'est bien légitime, par nombre de nos concitoyens. En matière agricole, l'opposition entre agricultures extensive et intensive pourrait en fait laisser place à une voie moyenne qui est déjà, peu ou prou, celle de la France, combinant la compétitivité et le souci d'aménagement du territoire. Nous avons débattu pendant des jours de cet aménagement du territoire (1). Il serait incompréhensible qu'au niveau communautaire l'on ne tente pas de pratiquer une politique agricole la facilitant.

(1) Sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les débats ont duré, en 1ère lecture, 6 jours à l'Assemblée Nationale et 10 jours au Sénat.

CHAPITRE II - CONSÉQUENCES DE L'ÉLARGISSEMENT POUR L'UNION EUROPÉENNE

L'adhésion de trois nouveaux Etats peut avoir au moins six conséquences principales. Institutionnellement, elle peut entraîner un alourdissement du processus de décision communautaire. Economiquement -ou plutôt arithmétiquement, si l'élargissement ne s'accompagne pas d'un approfondissement des politiques communautaires- il se traduira par un accroissement du poids de l'Union. Financièrement, elle représentera une "bouffée d'oxygène" pour le budget de l'Union. Commercialement, elle pourrait déboucher sur une réorientation de la politique commerciale extérieure. Politiquement, elle doit conduire à s'interroger sur les perspectives d'avenir de la politique étrangère et de sécurité commune. Enfin, en matière d'environnement, *largo sensu*, elle pourrait induire, c'est du moins le souhait de votre rapporteur, un renforcement des politiques de l'Union.

1. Un nouvel alourdissement des procédures de décisions communautaires ?

Comme nous l'avons vu, en matière institutionnelle, le traité d'adhésion se contente de procéder à une adaptation mécanique, arithmétique des règles actuelles. Ce choix minimaliste se traduit, pour simplifier, par un gonflement de l'ensemble des institutions communautaires qui toutes compteront un nombre plus important de membres.

A l'évidence, le processus de décision n'en sortira pas simplifié. S'agissant du Conseil des ministres, compte tenu du nombre de ses membres et de la multiplicité des traductions nécessaires, un simple tour de table précédant, le cas échéant, une négociation complexe, dure déjà plusieurs heures. Trois nouveaux membres, sans amélioration des règles de fonctionnement interne de la Communauté, cela se concrétisera nécessairement par des discussions plus longues, plus difficiles, et donc par une plus grande lenteur dans la prise de décision.

Le Conseil des ministres sera particulièrement affecté par une telle évolution si le fameux et regrettable compromis de Ioannina trouve à s'appliquer.

Au sein de la Commission, la collégialité, principe fondamental, étendue à trois nouveaux membres, sera plus difficile à mettre en oeuvre.

Le Parlement européen, déjà pléthorique à bien des égards, le sera encore plus. L'accroissement sensible du nombre de ses membres risque fort d'entraver son bon fonctionnement -complexe, voire "anarchique" pour certains- comme l'avait bien vu notre excellent collègue Michel Crucis au moment de l'établissement d'une nouvelle répartition des sièges consécutive à la réunification allemande (1).

Quant à l'ajout de nouveaux idiomes aux langues officielles de l'Union, il ajoutera à la complexité -et au coût, nous l'avons vu- de l'ensemble.

2. Un accroissement du poids économique de l'Union européenne ?

Arithmétiquement toujours, l'Union européenne gagnera en richesse et plus généralement au poids économique. La production globale et la richesse moyenne per capita de l'Union croîtra avec l'élargissement.

Par ailleurs, on a pu avancer que l'adhésion, en favorisant les échanges, aurait un effet de stimulation sur la croissance. Cet effet est cependant très difficile à évaluer. De surcroît, les espoirs déçus sur les conséquences mirifiques du "Grand Marché Unique" pour la croissance et l'emploi sont là pour nous commander la plus grande prudence dans un domaine qui tient plus de la divination ou de la méthode Coué que de la prospective sérieuse.

(1) Rapport de M. Michel Crucis n° 268 (1993-1994), p. 24

Un point important doit cependant être noté. Les trois candidats sont loin d'être les plus mal placés dans la course au respect des critères de convergences de l'Union économique et monétaire. La mise en oeuvre de celle-ci pourrait en être facilitée. Or, c'est cette mise en oeuvre, c'est-à-dire le rapprochement des politiques économiques des Etats membres, et non l'addition sur le papier de PNB, qui renforcera le poids économique de l'Union européenne.

3. Une "bonne affaire budgétaire" ?

L'élargissement se traduira par un apport financier non négligeable pour le budget communautaire.

Les trois nouveaux adhérents verseront, en **solde net** au budget de l'Union, environ : 433 millions d'écus en 1995, 449 millions d'écus en 1996, 936 millions d'écus en 1997, 1 077 millions d'écus en 1998 et 1 284 millions d'écus **chaque année** à partir de 1999.

De nombreux observateurs se sont félicités de cette bouffée d'oxygène qui devrait faciliter le financement des politiques communes, dont la politique agricole commune.

Votre rapporteur ne peut qu'apprécier cette significative obole déversée par les nouveaux adhérents. Il ne se joindra pas cependant sans quelques réticences au chœur des laudateurs de cette "bonne affaire". Car, ornée de précieux atours à première vue, elle paraît moins attirante à l'examen.

Pour au moins deux raisons. La première est de principe. Peut-on, en effet, sans cesse regretter, déplorer, dénoncer même, lorsqu'il concerne l'ensemble de la Communauté, le gonflement ininterrompu des dépenses communautaires et, par ailleurs, lorsque nos intérêts pécuniaires y trouvent leur compte, s'en réjouir ?

La seconde raison est une crainte, sans doute injustifiée, compte tenu de la vigilance dont fait preuve le ministre français des affaires étrangères. Certes, ce supplément de ressources devrait profiter au FEOGA, c'est-à-dire au financement de la politique agricole commune. Mais il ne doit surtout pas nous dispenser d'une réflexion sur l'avenir de cette politique. Le véritable problème n'est plus uniquement de savoir comment la financer, mais d'apprécier sa viabilité à moyen et long terme et de prendre les mesures nécessaires à sa pérennité qui risque d'être remise en cause dans peu d'années. En d'autres termes, une satisfaction de court terme, que votre rapporteur se gardera bien de boudier, ne doit pas occulter des enjeux plus lointains mais plus fondamentaux.

4. Une nouvelle orientation pour la politique commerciale extérieure de la Communauté ?

Sur ce point, l'incertitude domine encore. Certains observateurs ont souligné les tendances libre-échangistes des pays candidats. D'autres ont nuancé cette vision.

Il apparaît clair que l'attitude de ces pays variera selon les secteurs et qu'ils ne formeront pas toujours un seul et même bloc au sein de l'Union. Au demeurant, les intérêts et, semble-t-il, la position de fond, des Autrichiens et des Nordiques pourront fréquemment diverger.

Le moins que l'on puisse dire cependant est que l'élargissement devra pousser la France à faire preuve d'une ardeur renouvelée dans sa recherche d'alliances et de soutien en matière de défense commerciale extérieure de l'Union.

5. Quelles perspectives pour la politique étrangère et de sécurité commune ?

Les pays candidats se sont engagés à accepter dans leur totalité et sans réserve les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune.

Au moins deux d'entre-eux, la Suède et la Finlande, n'ont pas hésité, en dépit de leur politique de neutralité, à s'engager dans un certain nombre d'opérations de maintien de la paix, et à s'engager avec plus de détermination que bien des Etats membres de l'Union ⁽¹⁾.

Pourtant, aussi respectable soit-il, cet effort ne garantit pas à lui seul que la politique étrangère et de sécurité commune sortira renforcée de l'élargissement.

Quatre éléments au moins peuvent en effet susciter des interrogations. En premier lieu, la tradition neutraliste de ces pays, qui s'accommodaient d'actions dans un cadre multilatéral comme celui des Nations Unies, pourrait les induire à une certaine circonspection lorsqu'il s'agira de faire plus, c'est-à-dire de définir, au moins dans quelques cas, une politique étrangère européenne hardie et volontaire. Elle les poussera vraisemblablement à encore plus de prudence lorsqu'il s'agira de faire des choix militaires.

En deuxième lieu, et ceci est une conséquence du point précédent, la position de ces Etats à l'égard de l'Union de l'Europe Occidentale n'est pas marquée par l'enthousiasme. Certes, l'organisation du traité de Bruxelles ne prête guère à ce genre de sentiment. Il n'en reste pas moins que l'UEO était destinée à devenir le "bras armé" de l'Union européenne, en dépit des ambiguïtés du traité de Maëstricht à son sujet. Aussi peut-on regretter la relative frilosité des Etats candidats à son égard qui les poussera, au moins dans un premier temps, à se contenter du statut le moins contraignant en son sein, à savoir celui d'observateur.

A cet égard, il faut noter que le paradoxe selon lequel des pays non membres de l'Union européenne, comme la Norvège, seront associés plus étroitement aux travaux de l'UEO que des Etats membres de la Communauté, sera encore plus évident avec l'élargissement. En effet, en 1995, l'UEO comptera :

(1) A cet égard, voir l'annexe n° 4.

● **la Norvège comme Etat associé** qui pourra, en vertu de la déclaration de Rome du 20 novembre 1992 et de la déclaration (Partie III) du Kirchberg du 9 mai 1994 :

- participer -sauf décision contraire des Etats membres (1)- aux réunions du Conseil, de ses groupes de travail ainsi qu'à la cellule de planification. Cependant, au sein du Conseil, ils n'ont pas la possibilité de s'opposer au consensus des Etats membres ;

- s'associer aux décisions prises par les Etats membres et participer à leur mise en oeuvre, à moins de décision contraire des Etats membres (1).

- être associée à la cellule de planification pour l'établissement d'une procédure de liaison permanente et désigner des officiers au sein de cette cellule ;

- recevoir toutes communications concernant les réunions et activités auxquelles participent les membres associés, grâce à un raccord au réseau WEUCOM.

En revanche, elle ne pourra se prévaloir de la garantie de sécurité de l'article V du Traité de Bruxelles modifié.

● **Le Danemark, l'Irlande, l'Autriche, la Finlande et la Suède comme simples observateurs** qui pourront assister au travaux du Conseil -sauf décision contraire des Etats membres- et, sur invitation, à ses groupes de travail, mais sans plus.

(1) prise par la **majorité** des Etats membres ou la **moitié** des Etats membres dont la **Présidence**.

En troisième lieu, au sein de l'UEO comme dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, domine la règle du consensus. Simples observateurs, les nouveaux membres de l'Union européenne n'auront pas de pouvoir de décision. Ils disposeront cependant d'un pouvoir d'influence et ce d'autant plus que, compte tenu de leurs traditions, ils peuvent être susceptibles de fournir des troupes destinées à des actions de maintien de la paix. Ce pouvoir s'exercera-t-il dans le sens d'une plus grande vitalité de l'UEO ? La question peut être posée. Et pour l'avenir, elle le demeurera. Au demeurant, leur adhésion à l'UEO ne réglerait pas tout. Au contraire même, si la volonté politique n'y est pas. Car l'adhésion rapide de pays mal préparés ou hésitants risquerait de freiner considérablement le développement des activités de l'Union de l'Europe occidentale.

Enfin, il faut souhaiter qu'une longue habitude de conciliation avec le bloc soviétique et qu'une proximité toujours réelle de la Russie ne conduisent pas certains des Etats candidats à être inhibés par les réactions de Moscou ou à y être trop sensibles.

6. Vers une meilleure prise en compte de l'environnement et une politique hardie d'aménagement du territoire ?

a) Un nouveau souci d'environnement

Les candidats ont, dans la majorité des cas, des législations plus strictes en matière d'environnement. La protection de la nature et de la santé publique est en outre une préoccupation très largement ancrée dans les populations.

On peut en attendre une pression pour que l'Union mène des actions plus vigoureuses en cette matière.

b) Des expériences d'aménagement du territoire intéressantes

Les trois futurs adhérents ont engagé des politiques d'aménagement du territoire extrêmement ambitieuses et très fructueuses.

De fait, alors que certaines de leurs régions sont particulièrement inhospitalières, ils sont tout de même parvenus à les mettre en valeur et à assurer une répartition équilibrée des populations sur leurs territoires.

Il ne serait pas inutile, aux yeux de votre rapporteur, que l'Union européenne, plutôt que de chercher le démantèlement de ces politiques, ne s'en inspire.

CHAPITRE III

LE DERNIER ELARGISSEMENT SIMPLE

OU L'URGENCE DE REFORMES PROFONDES

DE L'UNION EUROPEENNE

Evoquant l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, l'une des personnalités entendues par votre commission a pu parler du "dernier élargissement du premier type".

De fait, l'élargissement conçu comme un ajout -d'aucuns ont parlé "d'étalement"- d'Etats, de ministres, de députés européens, de commissaires, de recettes et de dépenses, a vécu.

Et avec lui une certaine Europe. Car il est impossible de s'arrêter là et de ne plus élargir. Si l'élargissement demeure nécessaire et qu'il ne peut se faire dans le cadre des institutions et procédures actuelles de l'Union, il faut changer celles-ci.

Au demeurant, chacun, au fond, en est bien conscient. Chacun sait que la conférence intergouvernementale de 1996, qui est une échéance bien proche, devra "refonder" l'Europe et ne pas se contenter de toiletter des traités qui ont bien mérité de l'Europe mais qui seront bientôt obsolètes.

On ne cesse de parler de réformes institutionnelles. Il est vrai -et Jean Monnet l'avait bien compris- que des institutions, découlent pour une large part, les orientations tracées et les chemins suivis. Il faudra donc reformer les institutions. Mais les structures, les règles et les procédures ne sont rien, rien qu'immobilisme, impuissance et inertie, lorsqu'elles ne sont pas animées d'un esprit. Et qui dit esprit dit une volonté, donc des objectifs.

Ainsi donc, aucune réforme des institutions n'aboutira sans un véritable choix sur la politique à mener par l'Europe. Réviser

les politiques de l'Union et réformer des institutions, tels sont les deux piliers indissociables de l'avenir, j'allais dire de la survie de l'Europe, de notre Europe.

Section I - La fin d'une certaine Europe

L'Union européenne se trouve aujourd'hui face à deux échéances : la conférence intergouvernementale de 1996 et l'élargissement aux Etats d'Europe centrale et orientale.

Il convient aujourd'hui de s'y préparer. Mais quelles que soient les solutions retenues, elles signifieront toutes la fin de l'Europe du traité de Rome.

1. La première perspective : 1996 ou "l'heure de vérité" de l'Union européenne

En 1996, on le sait, doit se réunir une conférence intergouvernementale. Mais quel sera l'objectif poursuivi ? Re-fonder l'Union ? Ou amender avec autant de délicatesse que d'inefficacité des traités qu'il faut réviser en totalité ?

Votre rapporteur ne peut que mettre en garde contre la tentation des demi-mesures. Mais s'il faut reformer en profondeur l'Union en 1996, il convient de préparer cette échéance qui n'est plus guère éloignée de nous.

a) Non aux demi-mesures

La facilité sera en 1996 de modifier quelques dispositions des traités, de procéder à des adaptations arithmétiques , à des amodiations de détail.

Votre rapporteur ne croit pas à l'efficacité d'un nouveau colmatage. Pourquoi ? Parce que ce qui est en cause aujourd'hui, ce qui fait défaut, ce ne sont pas seulement quelques mécanismes de décision pertinents dans des domaines aussi importants que la politique étrangère et la défense, mais bien tout un système institutionnel et tout le projet qu'il est censé porter.

Ce système s'est peu à peu compliqué, alourdi. Dans certaines matières comme la diplomatie, il peut être d'un immobilisme dangereux ; voyons toute l'énergie que doit déployer, dans bien des domaines, notre ministre des affaires étrangères pour le rendre efficace.

Il s'est en outre déséquilibré, sans doute par la faute des Etats qui trop souvent ont abdiqué leurs responsabilités, au profit de la Commission et du Parlement européen. Ces institutions ont sans doute énormément de qualités mais elles partagent un même défaut de ne pas émaner du seul socle véritablement solide pour la construction européenne : les Nations.

Le projet européen, quant à lui, s'est obscurci. Il apparaît aujourd'hui indistinct et contesté. S'agit-il de constituer une Europe fédérale ou une Europe respectueuse des nations ? S'agit-il de construire une Communauté unie et protégée ou ouverte à tous les vents ? S'agit-il d'instituer une union chargée de gérer des fonds et de les redistribuer ou apte à proposer au monde une voie économique et politique spécifique ? ... Sur tous ces sujets dominant l'incertitude, les hésitations et par conséquent la discorde, la division, et en définitive le compromis.

En fait, en 1996, il faudra concevoir un nouveau "Pacte fondateur de l'Europe" selon la pertinente expression du ministre délégué aux affaires européennes. Cela exigera de revoir l'ensemble des fondations de l'Europe que nous voulons. Concrètement, il faudra donc en 1996, discuter de tous les traités, y compris le traité de Paris sur la CEEA et le traité de Rome sur la Communauté européenne.

Cela impliquera -question dont on s'est peu préoccupé jusqu'à présent- de ne pas fonder les travaux de la conférence

intergouvernementale sur l'article N2 du traité de l'Union européenne qui n'envisageait de modifications que pour les stipulations du seul traité de Maëstricht "pour lesquelles une révision est prévue". L'article N1, en revanche, devra être retenu car il permet, lui, "la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union".

b) Préparer 1996

La conférence de 1996, vitale pour l'avenir de l'Europe, ne sera une réussite que si elle est préparée.

Certes, d'ores et déjà, à la suite des décisions du Conseil européen de Corfou un groupe de travail doit, sur la base de rapports des différentes institutions communautaires, présenter des propositions. Formé de représentants des Etats membres, il comprend en outre deux représentants du Parlement européen. En revanche, de représentants des Parlements nationaux, point.

Un tel groupe, à ce point immergé dans le système communautaire actuel, pourra-t-il prendre suffisamment de recul et de hauteur ? Permettra-t-il que la conférence de 1996 n'évite le risque judicieusement signalé par le ministre délégué aux affaires européennes, consistant à s'interroger sur l'accroissement des prérogatives de chacune des institutions existantes plutôt que sur les exigences fonctionnelles de l'Union ?

Aux yeux de votre rapporteur, seule une véritable association des Parlements nationaux à la préparation et au déroulement de la conférence de 1996, sous une forme qui reste à définir, peut présenter une garantie suffisante en la matière.

2. La seconde perspective : l'élargissement à l'Est

L'élargissement aux Etats d'Europe centrale et orientale est l'un des principaux défis que l'Union aura à relever dans les prochaines années.

Il ne s'agit plus de l'approuver ou de le contester. L'Union européenne a, d'ores et déjà, avec force et clarté admis le principe de l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale dès qu'ils seront *"en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises"* (Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993).

Il faut maintenant préparer cette adhésion. Or, elle laisse peser sur l'Europe, ne le cachons pas, un certain nombre de risques.

En premier lieu, si les institutions communautaires ne sont pas radicalement allégées et simplifiées, elles deviendront ingouvernables lorsque l'Union aura plus de vingt membres.

En deuxième lieu, le niveau de vie des pays de l'Est est encore près de 10 fois inférieur à celui des Etats membres de l'Union européenne. Comment dans ces conditions parvenir à une harmonisation des règles et des conditions de concurrence ? Comment même imaginer une véritable convergence économique ou sociale ?

**ETATS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE, ETATS BALTES
PNB par habitant (dollars)**

	1990		1992	
	Rang (sur 224)	Montant	Rang (sur 226)	Montant
Bulgarie	74e	4 500	127e	1 500
Estonie	111e	1 867	89e	2 500
Hongrie	78e	3 850	90e	2 500
Lettonie	118e	1 692	110e	2 000
Lituanie	124e	1 514	111e	2 000
Pologne	79e	3 770	114e	2 000
République tchèque	86e (Tchécoslovaquie)	3 140	115e	2 000
Roumanie	84e	3 400	128e	1 500
Slovaquie	86e (Tchécoslovaquie)	3 140	123e	1 600
Slovénie	48e	10 000	69e	6 052
Pour mémoire :				
France	16e	21 530	12e	23 540
Grèce	64e	6 800	59e	7 200
Allemagne	7e	24 000	5e	28 000

Source : Atlaseco

Enfin, et plus particulièrement, deux politiques de l'Union sont particulièrement menacées par l'élargissement : la politique agricole commune compte tenu du potentiel de production et d'exportation à moyen terme des pays concernés ; la politique "structurelle" en raison des retards de développement qu'ils ont accumulés.

3. La fin de l'Europe du traité de Rome ?

M. Valéry Giscard d'Estaing a récemment considéré que l'élargissement à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède signifiait *"l'abandon du projet d'intégration européenne tel qu'il avait été conçu à l'origine."*

On imagine alors ce que pourra représenter l'adhésion des Etats d'Europe centrale et orientale.

Il est certainement vrai, comme le pense le président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, que l'espoir d'Europe intégrée longtemps caressé par certains, n'est plus aujourd'hui atteignable.

C'est la raison pour laquelle fusent les propositions de "noyau dur", de "cercles, d' "Europe à deux vitesses" ou "à géométrie variable" qui dans le chaos des évolutions actuelles, tendent toutes, peu ou prou, à renouer avec l'essentiel : le dessein des "pères fondateurs" d'une Europe forte et unie, sans pour autant renoncer à l'objectif fondamental de l'élargissement.

Section II - Réviser les politiques de l'Union

Sans entrer dans le détail, il convient cependant de soulever la question des perspectives de deux politiques de l'Union qui nous tiennent particulièrement à coeur et qui sont les plus "menacées" : la politique agricole commune et la politique étrangère et de sécurité commune.

1. La politique agricole commune

L'élargissement à l'Europe centrale et orientale aura des répercussions sur l'agriculture de l'Union bien plus que sur son industrie.

En effet, d'ici 1997, les échanges de produits industriels entre l'Union européenne et les pays de l'ancien bloc soviétique, seront libres dans la quasi-totalité des cas au terme d'une réduction progressive des droits de douane. Le problème des exportations industrielles de ces pays vers l'Union sera donc réglé au moment de leur adhésion. Au demeurant, dans ce secteur, comme dans celui des services, l'avance technologique, la qualité organisationnelle de nos pays relativisent les craintes que l'on pourrait avoir.

En revanche, la question des **exportations agricoles** ne sera pas réglée. Elle est en fait double et porte sur les quantités mais aussi sur la qualité. S'agissant des volumes, les pays d'Europe centrale et orientale, qui se trouvent en phase de transition économique, suscitent à court terme peu d'inquiétudes. En effet, leur système agricole et agroalimentaire est actuellement aux prises avec de profondes difficultés et le véritable risque est plutôt, à court terme, celui d'un effondrement de leur secteur agricole, qui pourrait être générateur de déséquilibres pour l'ensemble des économies et des sociétés concernées. C'est d'ailleurs ce qui justifie les aides actuelles de l'Union à ces pays.

A moyen et long terme, il est probable que la situation aura évolué. Le risque principal sera alors celui d'une explosion de la production et des exportations. En effet, les pays de l'Est disposent de réelles potentialités en matière agricole. En outre, ils ont fait de la restructuration de leurs agricultures une de leurs priorités car elle peut être plus rapide que celle de leurs industries. Enfin, la perspective d'adhésion à l'Union, à politique agricole commune inchangée, constitue une puissante incitation au développement des productions.

Cette évolution serait doublement négative. Elle conduirait à une exacerbation de la concurrence sur certains marchés agricoles, notamment les céréales ou la viande bovine. Elle rendrait, en cas d'adhésion des pays concernés, compte tenu des volumes en jeu, le financement de la politique agricole commune absolument impossible.

Quelles solutions apporter à ce problème ?

A juste titre, le ministre français des affaires étrangères a insisté pour que la Commission européenne réalise une étude d'impact sur les conséquences de l'élargissement à l'Est sur la politique agricole commune. C'est une première étape indispensable.

La deuxième étape consistera à redéfinir la politique agricole commune ou à faire en sorte qu'elle soit affectée le moins possible par l'élargissement. Quelles pistes explorer pour parvenir à ces fins ? Les personnalités entendues par votre rapporteur ou votre commission en ont avancées plusieurs. Il pourra s'agir de maintenir la politique agricole commune en l'état mais d'exiger en contrepartie un contingentement de toutes les productions. Une autre solution pourrait être, c'est le souhait du Royaume-Uni, de réduire tous les prix agricoles de l'Union. Une autre idée consisterait à détourner certains des produits des Etats d'Europe centrale et orientale vers des marchés extracommunautaires, ce qui cependant ne résout que partiellement le problème en recréant, hors de la communauté, un risque de concurrence entre produits communautaires.

En tout état de cause, il semble nécessaire de faire un choix sur le type d'agriculture que notre pays et les Etats actuels de l'Union auront en l'an 2000. Pour l'instant, notre politique s'appuie sur deux piliers : la compétitivité avec une réduction des prix et la tenue du territoire avec des aides aux revenus notamment. Ce compromis est-il viable à long terme ? Résistera-t-il au double choc de l'expiration de l'accord agricole du GATT et de l'adhésion des pays d'Europe de l'Est qui toutes deux interviendront au tournant de ce siècle ? Ou faudra-t-il renforcer l'un de ces piliers ?

2. La politique étrangère et de sécurité commune

Le président Jean Lecanuet, dans son rapport d'information sur le traité de Maëstricht, analysait en ces termes les stipulations de ce texte relatives à la politique étrangère et de sécurité commune : *"si le traité assigne des objectifs ambitieux à l'Union européenne en matière de diplomatie et de sécurité, il est beaucoup plus modeste lorsqu'il s'agit de définir des moyens concrets permettant de les atteindre"*(1).

De fait, la modestie des moyens a entraîné la modestie des résultats.

Pourtant la mise en place d'une politique étrangère et de défense européenne est, aujourd'hui plus encore qu'en 1992, nécessaire. Point n'est besoin de revenir sur les événements tragiques et proches qui illustrent cette nécessité.

Mais il convient de souligner que, de même que l'un des enjeux d'une politique de défense dans les années 30 aurait dû être l'acquisition du couple mobilité-puissance de feu, l'un des impératifs pour la fin de ce siècle sera la réalisation de systèmes d'armes qui ne peuvent être qu'européens : capacité satellitaire de renseignement, avion de transport militaire, défense antimissile.

Comme nous l'avons vu, les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune étaient fort ambitieux, trop aux yeux de votre rapporteur. A un vaste ensemble d'actions nécessairement très difficile à mettre en oeuvre dans un domaine touchant aux souverainetés nationales, votre rapporteur préfère des actions ciblées et limitées aux sujets non susceptibles de trouver de solution en dehors d'un cadre européen.

Lorsque la souveraineté, l'indépendance ou l'intégrité de la Nation sont menacées dans l'immédiat ou à

(1) Rapport d'information n° 445 (1991-1992) - p. 161.

terme, et qu'un effort national ne peut suffire à les préserver, il est indispensable de recourir à l'Union, mais seulement dans ces cas.

Autant dire que les procédures complexes et indifférenciées instituées par les articles J.2 à J.9 du Traité de Maëstricht ne peuvent être totalement satisfaisantes.

En réalité, avant que de définir ce que pourrait être une véritable politique étrangère et de sécurité commune, sans doute faut-il préciser ce qu'elle ne peut certainement pas être. En particulier, il faut abandonner au plus vite la chimère d'une armée européenne. Même les unités multinationales du type de l'Eurocorps ne peuvent être considérées comme des panacées, comme l'a bien montré notre excellent collègue M. Michel Caldaguès. En effet, ces unités ont, pour l'instant, pour principale fonction de constituer un "signal politique" alors que leur mise en place comme celle de tout instrument de défense de l'Union, ne devrait répondre qu'à un seul critère : l'efficacité opérationnelle.

La politique étrangère et de sécurité commune ne pourra pas aboutir à un partage de la force nucléaire qui relève de la seule souveraineté nationale et qui, si elle entrait dans un système de co-souveraineté, perdrait ipso facto son efficacité.

Surtout, la politique étrangère et de sécurité commune ne peut couvrir l'ensemble du champ diplomatique et militaire. Elle doit se concentrer sur quelques secteurs qui concernent l'Union dans son entier et rassembler tous les moyens nécessaires à la réussite. Notons que les actions communes décidées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune peuvent être des succès dès lors qu'elles sont bien préparées, bien suivies et portées par une volonté politique ferme. La Conférence sur la stabilité en Europe, lancée par le gouvernement français, est un exemple en la matière.

S'agissant de l'Union de l'Europe Occidentale, force est de constater qu'elle reste, en quelque sorte, une coquille vide en dépit des efforts consentis pour la relancer. Pourquoi ? L'Union de l'Europe Occidentale est d'ores et déjà composée d'un grand nombre d'Etats et

fonctionne selon la règle du consensus. Or, disons-le, certains Etats ne souhaitent guère la voir se développer, en particulier parce que l'OTAN leur paraît plus forte, plus fiable et que la notion d'identité européenne de défense est moins importante pour eux que pour nous. Ceci est aggravé par l'ambiguïté qui demeure dans les relations entre l'Union européenne, l'Union de l'Europe Occidentale et l'OTAN ⁽¹⁾.

Section III - Réformer les institutions

Il ne faut pas se faire d'illusions : le fonctionnement de l'Union européenne demeurera assez complexe, quelles que soient les réformes de 1996. En effet, faire coopérer quinze Etats, voire plus, sur des sujets aussi importants que ceux abordés par l'Union ne peut être simple.

A tout le moins faut-il tenter d'améliorer la situation avec une visée pragmatique : assurer le bon fonctionnement de l'Union, c'est-à-dire garantir son efficacité et sa pérennité. Pour cela, au moins trois voies doivent, aux yeux de votre rapporteur, être explorées : renforcer l'exécutif, créer un pouvoir législatif représentatif et responsable, rationaliser le fonctionnement juridique de l'Union.

1. Renforcer l'exécutif

Il s'agit là de l'impératif prioritaire. L'Union de l'Europe ne sera ni efficace, ni forte si son exécutif n'est pas puissant. Cette puissance renouvelée, l'exécutif peut la trouver par trois voies : la cohésion, la durée, les pouvoirs.

Disons d'abord que l'exécutif ne peut être que le Conseil des ministres et que la Commission ne saurait s'y substituer pour une raison simple : elle n'est pas représentative des peuples qui composent l'Union.

⁽¹⁾ A ce sujet, voir le rapport de Jean Lecanuet sur le Traité de Maastricht, pp. 173-174.

a) La cohésion

Le Conseil des ministres doit recouvrer plus de cohésion. Quelle différence, en effet, entre un Conseil à six dans les débuts de la construction communautaire et un Conseil aujourd'hui à quinze et bientôt à vingt ou plus !

Face à la multiplication de ses responsabilités, le Conseil doit **décider et décider vite**.

● **décider** : il est impératif de revoir le système de pondération des voix lors des votes à la majorité qualifiée afin, comme l'a bien souligné le ministre des affaires étrangères, d' *"éviter que des majorités de circonstance ne fassent obstacle aux positions des grands Etats"*.

Pour décider, il faut encore que le Conseil voit ses décisions minutieusement préparées par un organe qui dépende de lui. C'est la raison pour laquelle le secrétariat général du Conseil doit être étoffé. En réalité, mais nous y reviendrons, il conviendrait, pour éviter les doubles emplois, que le Conseil puisse disposer beaucoup plus aisément des services de la Commission.

● **décider vite** : dans les cas urgents qui sont souvent les cas graves, le Conseil doit pouvoir décider vite et avec force. Le domaine où cela apparaît avec le plus d'évidence est celui des relations extérieures et de la sécurité. Les délibérations à 12, 15 ou 24 ne garantissent ni la vitesse ni la force. C'est la raison pour laquelle l'idée, récemment avancée par le ministre délégué aux affaires européennes, d'un directoire du Conseil fonctionnant par délégation du Conseil et sous sa surveillance, est séduisante. La composition de ce directoire ou bureau du Conseil pourrait être : un représentant permanent pour chacun des grands Etats, soit cinq membres permanents. Les autres Etats compteraient au total trois représentants qui se succéderaient.

Mais, une fois la décision prise, il faut pouvoir la faire appliquer, l'expliquer et pour cela, il faut pouvoir représenter l'Union. Un directoire, même de taille réduite, ne peut jouer réellement ce rôle. Le ministre des affaires étrangères a bien montré toute l'absurdité des rencontres entre une puissance, représentée par un ministre, et l'Union, représentée par 12 ou 15 membres. La situation ne changerait guère si l'on se contentait de passer à 8 ministres. Il faut que les partenaires de l'Union aient un interlocuteur et un seul ; la présidence du Conseil ou, comme l'a suggéré le ministre délégué aux affaires européennes, le secrétaire général du Conseil.

Enfin, dernier élément susceptible d'améliorer la cohésion du Conseil : faire qu'il soit unique. A l'heure actuelle, il y a en réalité autant de conseils qu'il y a de secteurs : un conseil affaires générales pour les ministres des affaires étrangères, un conseil agriculture pour les ministres de l'agriculture, un conseil justice-affaires intérieures, etc... Certes la technicité des décisions y gagne, mais il n'est pas certain que la rapidité des délibérations et le principe de subsidiarité y trouvent leur compte. Serait-il inenvisageable que le Conseil soit composé de ministres permanents, par exemple les ministres des affaires européennes des pays concernés ? Peut-être ne pourraient-ils aller aussi loin dans le détail des discussions qu'aujourd'hui -et encore si leurs travaux sont bien préparés par le secrétariat général du Conseil et leurs administrations respectives !- mais cela ne serait pas nécessairement un mal. Le Conseil prendrait plus de positions de principe, resterait au niveau des décisions politiques, ce qui lui éviterait de tomber dans les marchandages aussi longs que, souvent, stériles. A charge bien sûr, pour l'administration de l'Union, d'appliquer les décisions-arrêtés et, pour le Parlement de l'Union, de contrôler l'ensemble.

Ces ministres pourraient, en outre, se spécialiser, à l'instar des commissaires européens, et se voir confier au début de chaque présidence des secteurs délimités. Le Conseil n'en continuerait cependant pas moins d'exercer collégalement l'autorité gouvernementale de l'Union. Ce système est appliqué par la Suisse pour son Conseil fédéral.

b) La durée

Autre élément de force : la durée. Or la présidence du Conseil dure six mois. Cela est bien peu pour imprimer une orientation face à des faits qui sont têtus et à des institutions qui sont permanentes comme la Commission -ou du moins ses services- ou durent plusieurs années, comme l'Assemblée de Strasbourg. Et cela l'est encore bien plus lorsqu'il s'agit de contrôler le déroulement des actions lancées et de les animer.

Il faut donc accroître significativement la durée d'une présidence. Deux années semblent être un minimum car le bilan d'une action ne peut guère se faire moins d'un an plein après son lancement.

c) Les pouvoirs

Enfin, les pouvoirs mêmes du Conseil doivent être mieux définis pour être renforcés dans les domaines où cela paraît nécessaire. Partons d'un principe simple qui a fait ses preuves en France : le Conseil, gouvernement de l'Europe, doit gouverner en plénitude. Ce qui signifie que ni la Commission, ni le Parlement européen ne doivent se substituer à lui dans cette tâche.

Au Conseil des ministres, les orientations des politiques de l'Union en fonction des principes et règles fixés par les traités et édictés par le Parlement de l'Union. A la Commission, qui deviendrait selon la suggestion de son actuel président, une sorte de "secrétariat général de l'Union", la mise en oeuvre technique et pratique de ces orientations sous l'autorité du Conseil et sous le contrôle du Parlement.

Mais pour arriver à ce résultat, il faut créer un véritable pouvoir législatif, apte à poser des principes et à fixer des règles simples et peu nombreuses, c'est-à-dire respectueuses tant des attributions du Conseil que du principe de subsidiarité.

2. Créer un véritable pouvoir législatif

Actuellement, le pouvoir législatif n'existe pas dans l'Union. Il est à la fois scindé, exagérément gonflé et amputé.

Scindé car réparti entre le Conseil, le Parlement européen et, dans une moindre mesure, la Commission.

Exagérément gonflé, car il se confond avec le pouvoir réglementaire et pour cause, puisque l'Union ignore la distinction entre domaines législatif et réglementaire.

Amputé, car largement cantonné dans le pouvoir de faire -partiellement- les lois et ne pouvant, pour l'instant, guère les contrôler, il ne comporte qu'une branche sur les deux qui devraient être les siennes.

Il faut ajouter à cela qu'en raison même des trois éléments précités, il est contesté par les peuples qui lui reprochent d'être trop complexe, trop distant et en même temps trop soucieux du détail.

Comment lui donner une nouvelle assise ?

Le futur Parlement de l'Union doit être représentatif, responsable et disposer de réels pouvoirs tant pour le vote des lois que pour le contrôle de leur application.

a) Pour un Parlement de l'Union représentatif

L'actuel Parlement européen est représentatif des peuples de l'Union, mais très imparfaitement. Les raisons de cette situation tiennent à sa nature même et il faudra en tenir compte pour la conception du système institutionnel de l'Union. Elle provient aussi de certaines modalités de son organisation qu'il conviendra de modifier. Enfin, elle s'explique par le choix fait par certains États pour le régime électoral du Parlement européen.

● **Le régime électoral du Parlement européen n'est pas satisfaisant**

En premier lieu, il n'est pas uniforme. Le Royaume-Uni applique sa procédure habituelle de scrutin majoritaire à un tour. La France a adopté, elle, un scrutin de liste. L'Allemagne a choisi un troisième système ...

En second lieu, certains modes de scrutin peuvent être discutés. La France ne peut, en la matière, faire figure d'exemple. Son scrutin de liste déresponsabilise les élus et les électeurs, réduit le choix de ceux-ci à un choix d'étiquette, fait la part belle aux partis politiques -qui composent les listes-. Le ministre délégué aux affaires européennes, avec beaucoup de justesse, de sagacité et d'honnêteté, a ainsi pu suggérer que *"la France renonce à son système actuel, qui conduit les électeurs à se prononcer sur des listes bloquées de quatre-vingt sept noms"*.

● **Une nouvelle répartition des sièges du Parlement européen**

Votre rapporteur pense avant tout à la répartition des sièges par nationalité au sein de l'actuel Parlement européen. Comme il l'a rappelé précédemment et comme l'avait très bien montré notre collègue Michel Crucis dans un précédent rapport (1), cette répartition

(1) Rapport de M. Michel Crucis n° 268 (1993-1994)

ne correspond à rien de précis : ni à la démographie, ni à la puissance politique et militaire, ni à la force économique. De surcroît certains Etats, notamment les petits, sont nettement sur-représentés.

Il faut donc, comme l'ont bien souligné le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères et le ministre délégué aux affaires européennes, revoir la place de chaque Nation au sein du Parlement européen.

● **La nature du Parlement de l'Union : créer un Parlement bicaméral**

Pour être véritablement représentatif et source de démocratie, le Parlement de l'Union doit représenter les citoyens des Etats de l'Union. Or ces citoyens ont une double nature : ils sont, pris en corps, citoyens d'Etats constitués et, pris individuellement, "citoyens de l'Union" pour reprendre la terminologie du Traité de Maëstricht. Dans le second cas, ils peuvent être représentés par l'actuel Parlement européen sous réserves de certaines adaptations à son fonctionnement. Dans le premier cas, ils doivent être représentés par les Parlements nationaux. Or, ceux-ci sont séparés les uns des autres et de Bruxelles par la distance, souvent trop mal ou trop tardivement informés. Ils sont en outre contraints de s'adresser à leur gouvernement pour pouvoir contrôler l'action de l'Union, alors même que chaque gouvernement est juge et partie en la matière puisqu'il participe à la direction de l'Union européenne via le Conseil des ministres. Enfin, admettre que les Parlements nationaux puissent totalement jouer leur rôle de contrôle des affaires européennes, sans se consulter en permanence, sans une confrontation constante, ce serait méconnaître l'un des fondements de la construction européenne : la négociation longue et permanente. Et à bien des égards, si dans leur contrôle -et si l'on excepte le Folketing danois et la Chambre des communes britannique- les Parlements nationaux se montrent souvent négatifs, c'est non seulement parce qu'ils ont eu le sentiment de ne pas être suffisamment associés, mais c'est aussi, vraisemblablement, parce que, loin de Bruxelles, du Coreper et du Conseil, ils n'ont pu prendre toute la mesure des difficultés des négociations et qu'ils n'ont pu soupeser la force des arguments avancés par d'autres Etats membres.

Pour représenter les citoyens des Etats de l'Union, pris en corps, il faut donc une association complète des Parlements nationaux européens au processus de décision communautaire.

Mais pour que cette association soit efficace, positive pour les nations et pour la construction européenne, il faut qu'elle ait trois caractéristiques :

- Les Parlements nationaux doivent, de manière quasi permanente, confronter leurs opinions, leurs volontés.

- Ils doivent pouvoir en faire part ici encore en permanence et de façon immédiate aux institutions de Bruxelles.

- Ils doivent disposer, en amont, d'un véritable pouvoir de suivi de la préparation des décisions communautaires, et en aval, d'un réel pouvoir de décision puis de contrôle de ces décisions.

Les deux premières caractéristiques imposent que les Parlements nationaux siègent conjointement dans un lieu unique, au moins durant les mêmes périodes que le Parlement européen, et qu'ils forment ainsi une véritable seconde chambre de l'Union, un Sénat européen, dont l'intérêt vient d'être souligné par le Premier ministre français.

Pour que le travail de ce Sénat soit efficace, il faut que ces membres soient peu nombreux et qu'ils connaissent les affaires européennes. Aussi devait-il être composé de délégations restreintes de chaque parlement national. Et pourquoi cette délégation ne regrouperait-elle pas, en priorité, des membres des organismes des Parlements nationaux spécialisés dans les affaires communautaires comme en France les délégations du Sénat et de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne ?

La dernière caractéristique implique que l'on réfléchisse aux moyens d'associer étroitement, et à l'instar du Parlement européen, le Sénat européen aux décisions communautaires. Sauf à compliquer encore les institutions et les procédures de l'Union, votre rapporteur ne voit guère qu'une solution réellement efficace : instaurer une navette entre le Parlement européen et le Sénat européen et, en contrepartie, supprimer les mécanismes dits de coopération et de codécision, véritables "usines à gaz" conçues pour donner des pouvoirs au Parlement européen et les lui reprendre aussitôt. Mais nous reviendrons sur ce chapitre essentiel.

b) Responsabiliser les Assemblées

La construction européenne doit se poursuivre. Dans certains domaines comme la lutte contre la criminalité, l'immigration ... une action résolue de sa part est urgente.

En d'autres termes, le renforcement du système parlementaire européen, qui est indispensable, ne doit pas se traduire par un blocage du processus de décision de l'Union.

Pour cela, plusieurs pistes doivent être explorées. La simplification des procédures de décision -à laquelle aboutirait la suppression de la "coopération" et de la "codécision"- en est une sur laquelle nous reviendrons. Une autre piste serait de responsabiliser les Assemblées de l'Union.

Comment obtenir cette responsabilisation ?

En premier lieu, par le rapprochement de ces Assemblées et particulièrement de l'actuel Parlement européen, des citoyens qui les ont élus. Le scrutin de liste éloigne et déresponsabilise. C'est la raison pour laquelle, il semble indispensable à votre rapporteur que l'on réfléchisse à un scrutin uniforme pour le Parlement européen qui rapproche au maximum ses membres -qui sont toujours trop distants puisqu'installés à Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg- des peuples.

En second lieu, sans doute faudrait-il imaginer un système qui permette à l'exécutif européen de dissoudre le Parlement de l'Union, ou au moins l'une de ces chambres, en cas de conflit grave sur les orientations de la politique européenne.

En troisième lieu, la qualité des travaux du Parlement européen pourrait être améliorée grâce à l'instauration du Sénat européen.

Enfin, de nombreux observateurs avisés ont noté que le Parlement européen vote les dépenses sans voter les recettes donc les impôts, source évidente d'irresponsabilité. Soyons juste, cela n'est pas la faute du Parlement européen, mais celle du système communautaire. Il n'en reste pas moins qu'il pourrait être utile de revoir ce système en permettant au Parlement de l'Union de se prononcer sur une part au moins des recettes communautaires.

c) Confier de réels pouvoirs au Parlement de l'Union

Créer un véritable Parlement de l'Union, composé de deux chambres, le responsabiliser, n'a de sens que dans la perspective où l'on veut confier à ce Parlement de plus importants pouvoirs.

Ces pouvoirs, actuellement, sont limités par les procédures des traités qui ont instauré -sauf le cas de l'avis conforme- des navettes entre le Parlement européen et le Conseil des ministres déséquilibrées au profit de ce dernier.

Il existe actuellement une vingtaine de procédures de prises de décision, toutes complexes et, du point de vue démocratique, insatisfaisantes. Supprimons-les. Conservons le pouvoir d'initiative à la Commission mais confions-le aussi au Conseil. Donnons au Parlement de l'Union la possibilité d'accepter, de rejeter, d'amender les textes nés de cette initiative. Créons entre les deux chambres de ce Parlement une véritable navette -rendue efficace par l'usage de

certains des instruments du "parlementarisme rationalisé" expérimentés en France avec succès -qui améliore la qualité des travaux parlementaires et garantit que les préoccupations des Nations seront prises en compte.

Mais l'ensemble de ce système ne saurait être viable sans un autre élément qu'il nous faut maintenant évoquer. Le ministre délégué aux affaires européennes l'a récemment souligné : il est nécessaire d'établir, dans l'Union, une véritable hiérarchie des normes communautaires.

3. Instituer une hiérarchie des normes de l'Union

Le traité de Rome avait prétendu distinguer le règlement, la directive et la décision. Mais cette distinction ne touchait qu'à la force juridique et aux conditions d'application de ces textes et non aux matières qu'ils pouvaient aborder. Si bien que règlements et directives ont pu fixer des règles dans les domaines les plus techniques et les moins politiques possibles.

A cela s'est ajoutée la fâcheuse tendance de faire des directives -censées, à l'origine, laisser aux Etats une marge de manoeuvre pour leur application sur leur territoire- aussi précises et détaillées que les règlements.

Enfin, trop souvent, faute d'une définition précise de ses compétences, la Communauté a légiféré, réglementé dans des domaines pour lesquels son intervention n'était pas indispensable, et parfois a été très mal perçue.

Cette situation a conduit à la production d'un droit communautaire touffu, quasi-hégémonique, souvent incompréhensible. Elle alourdit le processus de décision en impliquant des négociations à très haut niveau (au minimum le Coreper) sur des questions qui parfois ne le méritent pas. Enfin, elle rend difficilement compréhensible pour les citoyens le système communautaire où toutes les grandes institutions font la même chose

-ou presque- en se contrariant et en descendant dans les plus infimes détails.

Comme l'a indiqué M. Alain Lamassoure, il faut établir *"une hiérarchie des normes juridiques, s'inspirant de celle qu'a établie en France la Constitution de 1958. Il faut distinguer les principes généraux, qui relèvent de l'autorité politique, la loi et les décisions d'application, qui doivent être confiées à l'autorité administrative ou technique, le Règlement"*.

Ainsi, les lois européennes *"moins nombreuses et plus solennelles"*, proposées par le Conseil, la Commission ou le Parlement de l'Union, adoptées par ce Parlement après une navette au terme de laquelle le Sénat européen aura pu vérifier qu'elles ne relèvent pas du domaine réglementaire et sont respectueuses des droits des Nations, seraient appliquées aux travers de règlements élaborés par le Conseil et/ou la Commission et exécutées par la Commission. Leur application serait ensuite contrôlée par le Parlement européen et par le Sénat européen.

Ce système permettrait en outre de supprimer la *"comitologie"* ⁽¹⁾ dont le président de la Commission européenne lui-même a dit qu'elle constituait *"une entrave lourde et invalidante aux différentes étapes de l'élaboration des décisions et de leur application"*.

(1) La *"comitologie"* peut être définie comme l'ensemble des procédures par lesquelles la Commission, à la demande du Conseil, prend l'avis de comités ad hoc composés de représentants des Etats membres pour exercer ses compétences d'exécution des décisions du Conseil.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

L'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède ne posera vraisemblablement pas de problèmes insurmontables à l'Union européenne. Certes, le fonctionnement de l'Union sera alourdi. Mais votre rapporteur ne doute pas de la ferme volonté des trois Etats candidats de faire progresser l'Europe.

Au surplus, les inconvénients de l'élargissement actuel seront compensés par ses avantages : contribution budgétaire des Etats candidats, débouchés potentiels en matière agricole et agro-alimentaire.

Surtout, sur le terrain politique, votre rapporteur ne peut que se féliciter du désir exprimé par trois Etats qui font honneur, par leurs démocraties, au monde occidental, de nous rejoindre pour participer à la construction de l'Europe.

Cependant, cette adhésion pose en fait le problème de l'avenir de l'Union européenne. Pour faire de l'élargissement à l'Est un succès, il faut rapidement redéfinir ses politiques et redessiner ses institutions.

C'est avec l'espoir que l'Europe saura faire face à ce défi et en souhaitant la bienvenue aux nouveaux adhérents que votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Votre commission a consacré six réunions à l'examen du présent traité d'adhésion.

Elle a entendu :

- M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères ;
- M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, à deux reprises ;
- M. Yves-Thibault de Silguy, secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ;
- M. Jean-Pierre Landau, directeur des relations économiques extérieures.

*

* *

1. Audition de M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères

Au cours d'une première réunion, le jeudi 6 octobre 1994, la commission a procédé à l'audition de M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.

Le ministre des affaires étrangères, après avoir évoqué son récent déplacement aux Nations Unies à l'occasion de la 49^e assemblée générale, a d'abord abordé les dossiers européens.

M. Alain Juppé a souligné que l'Union européenne se trouvait à la charnière des présidences allemande et française et que la France avait déjà fixé ses priorités : la croissance et l'emploi, comportant notamment la concrétisation des décisions du Conseil européen de Corfou relatives à de grands projets d'infrastructure ; le renforcement de la sécurité et de la stabilité européennes ; une particulière attention à l'audiovisuel, à la culture et à l'éducation et notamment l'élaboration de la nouvelle directive "télévision" ; le renouvellement de la convention de Lomé ; le développement de la politique méditerranéenne de l'Union, jusqu'à présent insuffisante ; et la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996.

Puis le ministre des affaires étrangères a présenté les conclusions du dernier Conseil Affaires générales qui s'est tenu à Luxembourg le 4 octobre. Il a fait observer que l'Union européenne s'était engagée dans une "stratégie de préadhésion" pour les pays d'Europe centrale et orientale qui se concrétiserait par l'organisation d'un "dialogue structuré" avec ces pays et l'élaboration de trois études relatives respectivement à l'harmonisation de leur législation avec celle de l'Union, à l'impact de leur éventuelle adhésion sur la politique agricole commune, et à la sécurité européenne et aux relations entre les différentes institutions concernées (UEO, OTAN...). M. Alain Juppé a indiqué que la France avait évoqué le problème de la construction navale européenne dans le but d'obtenir la sauvegarde de ses chantiers. Enfin, le ministre a précisé que le Conseil avait évoqué le processus de ratification des conclusions du cycle d'Uruguay et que la France ne procéderait à cette ratification qu'après que le Congrès américain se fut prononcé, et après un rapport écrit de la Commission sur la compatibilité de la ratification américaine avec les engagements conclus à Marrakech.

Le ministre a ensuite eu un échange de vues avec M. Xavier de Villepin, président, sur l'avenir du parti libéral allemand et de la coalition au pouvoir en Allemagne dans la perspective des élections d'octobre. Evoquant le document de la CDU-CSU sur l'avenir de l'Union européenne à la suite de questions de MM. Xavier de Villepin, président, Jacques Golliet, Michel Caldaguès et Yves Guéna, il a souligné que la France avait pour sa part une vision précise de l'architecture future des institutions européennes, fondée, d'une part, sur l'idée que l'élargissement était indispensable et inéluctable et, d'autre part, sur le refus d'une Europe "à la carte".

Il a précisé que, dans la conception française exposée notamment par le Premier ministre, les nouveaux adhérents devraient accepter un "socle de disciplines et de solidarités communes" constitué notamment par l'Union douanière, concrétisée par un tarif douanier commun et une politique commerciale extérieure commune, par la politique étrangère et de sécurité commune et par un certain nombre de politiques communes. A l'intérieur de ce cercle, des "solidarités renforcées" pourraient unir les Etats membres qui le voudraient et le pourraient pour des actions communes dans d'autres domaines. Un troisième cercle comprendrait tous les Etats qui, sans pouvoir, au moins à moyen terme, adhérer à l'Union, en seraient des partenaires privilégiés, comme par exemple la Russie.

S'agissant des institutions, le ministre a fait observer que l'inspiration fédéraliste du document CDU-CSU n'était pas celle du gouvernement français qui estimait, d'une part, que le détenteur légitime du pouvoir exécutif dans l'Union devait demeurer le Conseil, d'autre part que la Commission devait agir, chaque fois que nécessaire, dans le cadre de mandats précis du Conseil et, enfin, que les progrès du contrôle démocratique ne passaient pas nécessairement par un accroissement du pouvoir du Parlement européen, mais plutôt par une implication renforcée des Parlements nationaux dans la construction européenne. (...)

2. Audition de M. Alain Lamassoure, le 20 octobre 1994

Lors d'une deuxième réunion, la commission a procédé, en commun avec la délégation du Sénat pour l'Union européenne, à l'audition de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes.

Dans un premier temps, le ministre a exposé les principales conclusions du dernier Conseil "Affaires générales". Celui-ci avait abordé trois thèmes :

Premier thème : la mise en oeuvre concrète des décisions du Conseil européen de Corfou. En premier lieu, celles relatives au programme de grands réseaux de communication européens : sur les onze projets retenus dans ce cadre, cinq, à travers notamment l'extension du réseau T.G.V., concernaient la France ; le montage technique, juridique, administratif et financier était désormais en cours et les chantiers pourraient être engagés sous la prochaine présidence française. En second lieu, le Conseil "Affaires générales" avait examiné l'état d'avancement des travaux du groupe de travail, créé lors du Conseil européen de Corfou, chargé d'examiner les réglementations communautaires et nationales qui pouvaient avoir des incidences négatives sur l'emploi : ce groupe serait à même de rendre ses conclusions au cours de la présidence française.

Le second thème abordé par le Conseil "Affaires générales" avait concerné le régime d'aides à la construction navale. Un compromis avait été élaboré dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qui maintenait pour les Etats la possibilité d'aides publiques à leurs armateurs et leur permettait de contraindre ces derniers à recourir à leurs constructeurs nationaux. Contrairement à ses partenaires, la France s'opposait fermement à cet accord qui ne prenait pas en compte les spécificités françaises dans ce secteur qui avait consenti d'importants efforts de productivité ; elle considérait qu'il en allait de la préservation de ses intérêts essentiels.

Le troisième thème avait permis d'examiner les relations de l'Union européenne à l'égard des pays méditerranéens, d'une part, et des républiques de l'ex-URSS, d'autre part.

La France avait ainsi plaidé pour la conclusion d'un accord d'association, à fort contenu politique, avec le Maroc ; la négociation sur ce point se heurtait à un double contentieux entre l'Union et le Maroc, relatif au renouvellement d'un accord de pêche et aux conséquences des négociations de l'Uruguay Round sur les relations commerciales du Maroc avec l'Union. Un projet d'accord similaire avec la Tunisie achoppait également sur la question de l'huile d'olive. Par ailleurs, le ministre français des affaires étrangères avait proposé d'affecter une nouvelle enveloppe de 500 millions d'écus au bénéfice des pays voisins d'Israël qui rejoignaient le processus de paix. Cette aide concernerait la Jordanie et sans doute, fallait-il l'espérer, la Syrie et le Liban.

S'agissant des relations avec les pays de l'ex-URSS, le Conseil "Affaires générales" avait pris acte de la volonté des nouvelles autorités ukrainiennes d'accepter les propositions formulées lors du dernier G7 tendant, en contrepartie de la fermeture définitive de la centrale de Tchernobyl, à fournir une assistance technique et financière pour la construction de nouveaux réacteurs nucléaires, aux normes de sécurité occidentales, dans d'autres régions de l'Ukraine. Parallèlement, le Conseil "Affaires générales" avait estimé opportun d'engager avec l'Ukraine ainsi qu'avec la Biélorussie des négociations en vue de la conclusion d'un accord de partenariat. Des relations contractuelles seraient engagées avec les pays du Caucase. Un processus similaire avec les pays d'Asie centrale serait différé jusqu'à ce que la situation concernant les droits de l'homme ait évolué.

Dans un second temps, M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a abordé les différents sujets qui devaient faire prochainement l'objet de décisions, soit au niveau communautaire, soit dans le cadre des procédures législatives nationales.

Une première décision communautaire concernerait le régime des ressources propres de l'Union européenne. L'évolution progressive du taux de prélèvement par rapport au PIB

communautaire, qui devait passer de 1,2% actuellement à 1,21% en 1995 puis à 1,27% en 1999, était aujourd'hui bloqué du fait de l'opposition de l'Italie, qu'un contentieux opposait à l'Union européenne sur les pénalités consécutives aux infractions au régime des quotas laitiers. Il en résultait un retard préjudiciable à un accroissement des ressources communautaires destiné en partie au financement de la politique agricole commune (PAC). En tout état de cause, cette décision revêtirait la forme d'un traité qui serait soumis à ratification parlementaire. S'agissant de la PAC, la France avait déposé un memorandum exprimant ses vœux sur deux sujets importants : la réduction de 5% de l'obligation de mise en jachère, compte tenu du niveau général atteint par la production de céréales et la volonté d'aboutir à la réforme de l'organisation commune des marchés du vin et des fruits et légumes.

Une deuxième décision était relative à l'accord de pêche conclu entre l'Union européenne et l'Espagne lors de l'adhésion de cette dernière à la Communauté. Ce pays souhaitait que le régime transitoire qui lui avait été imposé alors soit aligné sur celui concédé aux futurs membres, en particulier la Norvège, et qu'il prenne fin en 1996 et non en 2002. Une résolution des Cortès conditionnait son accord sur le projet d'élargissement à la solution de ce contentieux.

(...)

M. Xavier de Villepin, président, s'est alors interrogé sur la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996. Il a souhaité connaître la position du Gouvernement français sur le nouvel équilibre des pouvoirs entre institutions européennes qui pourrait résulter des travaux de la conférence et en particulier sur l'idée d'un Sénat européen. Enfin, M. Xavier de Villepin, président, a relevé la nécessité de mieux faire connaître auprès des pays qui en bénéficient les importants accords commerciaux conclus par la Communauté ainsi que la part de notre pays dans ces accords.

Après avoir interrogé M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, sur les enseignements qui pouvaient être tirés des dernières élections en Allemagne, M. Michel Poniatowski a souligné l'intérêt qu'il y aurait à instituer un Sénat européen chargé de veiller à l'application du principe de subsidiarité. Enfin M. Michel Poniatowski s'est inquiété des risques qu'occasionnerait un remplacement des centrales nucléaires

ukrainiennes par des centrales de technologie russe dont la fiabilité n'était pas assurée.

M. Christian de La Malène, rejoint par M. Yvon Bourges, a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier et la procédure de préparation de la conférence intergouvernementale de 1996 en notant que les premiers travaux devraient commencer en 1995, année qui comprendrait les six mois de présidence française. Après avoir rappelé que le Parlement européen avait obtenu d'être représenté par deux de ses membres au sein du groupe de réflexion chargé de préparer la conférence, il a regretté que les Parlements nationaux paraissent laissés en retrait et a souhaité connaître la position française à l'égard de leur association à la conférence de 1996.

M. Paul Caron a interrogé le ministre sur la position du gouvernement français à l'égard du document de la CDU-CSU sur la politique européenne.

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, est enfin revenu sur le régime d'aides à la construction navale.

En réponse aux questions des commissaires, le ministre délégué chargé des affaires européennes a notamment précisé que le calendrier de préparation de la conférence intergouvernementale de 1996, fixé par le conseil européen de Corfou, comportait trois phases : jusqu'à la fin du premier semestre 1995, les institutions européennes devaient établir un bilan de l'application du traité de Maastricht. Puis, lors du deuxième semestre 1995, sous présidence espagnole, un groupe de réflexion comprenant un membre par Etat ainsi que deux représentants du Parlement européen devrait établir une synthèse des travaux des institutions et avancer des propositions. Enfin, dans une dernière phase, se tiendrait en 1996 la conférence intergouvernementale.

M. Alain Lamassoure a par ailleurs indiqué que le Gouvernement français souhaitait une association pleine et entière des Parlements nationaux à la préparation de la conférence de 1996

afin que les incompréhensions qui étaient apparues lors de l'élaboration du traité de Maastricht ne se reproduisent pas. A cet égard, il a fait observer que le Gouvernement attacherait la plus grande attention aux propositions que le Sénat et l'Assemblée nationale pourraient faire dès la première phase.

Sur le fond, le ministre délégué chargé des affaires européennes a souligné la nécessité d'une réforme profonde des institutions européennes rendue indispensable notamment par l'environnement international qui exige d'une part que la politique étrangère et de sécurité commune trouve une réelle efficacité et d'autre part que les candidatures à l'Union des pays d'Europe centrale et orientale soient accueillies favorablement. M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a notamment relevé que la conférence de 1996 serait l'occasion de mieux définir la répartition des pouvoirs législatif et exécutif entre les institutions de l'Union. Il a par ailleurs précisé que le Gouvernement français n'avait naturellement pas, à ce stade, pris de position définitive sur les institutions futures de l'Union et en particulier sur la création d'un Sénat européen.

Puis le ministre délégué aux affaires européennes a noté que le résultat des élections allemandes confirmait l'engagement européen de l'Allemagne ainsi que son attachement à la coopération avec la France.

S'agissant du document de la CDU sur la politique européenne, M. Alain Lamassoure a fait observer que la France et l'Allemagne partageaient une même vision de la finalité politique de l'Union, de l'esprit communautaire de la construction européenne, de la méthode de cette construction qui consistait à permettre aux Etats désireux d'aller de l'avant de progresser en dépit des réticences de certains partenaires, et enfin sur les limites géographiques de l'Union qui devaient être constituées "de toute l'Europe et rien que l'Europe". Il a fait valoir que les deux pays avaient toutefois deux divergences : la première sur les critères permettant de déterminer la composition du "premier cercle" de l'Europe, la France privilégiant la volonté politique des Etats et l'Allemagne leur situation économique et monétaire ; la seconde sur les réformes institutionnelles, les différends sur ce point s'expliquant très largement par des expériences historiques différentes.

Enfin, le ministre délégué chargé des affaires européennes a considéré qu'il convenait de veiller à la visibilité de la politique d'aide de la Communauté et, en son sein, à la visibilité de l'effort français. Relevant l'insuffisante coordination entre la politique commerciale extérieure traditionnelle de la Communauté et la politique étrangère et de sécurité commune, il a estimé que la conférence de 1996 devrait être l'occasion de l'améliorer grâce à une meilleure articulation entre les activités du Conseil et celles de la Commission.

3. Audition de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, le 17 novembre 1994

Au cours d'une troisième réunion, le 17 novembre 1994 la commission a entendu M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes.

M. Alain Lamassoure a tout d'abord présenté le traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède à l'Union européenne. Après avoir rappelé que, dès le dépôt de la candidature de ces Etats, la France s'était montrée favorable au principe de leur adhésion, dès lors que serait respectée l'intégralité de l'acquis communautaire et que serait accepté l'ensemble des piliers de l'Union européenne, y compris la politique étrangère et de sécurité commune, le ministre délégué a fait valoir que ces objectifs avaient été atteints au cours de la négociation. Il a de ce fait estimé que l'élargissement serait un succès pour l'Europe, dont la population et le territoire augmenteraient respectivement de 7 % et 50 %, et dont le produit intérieur brut s'élèverait à plus de 6.000 milliards de dollars, dépassant ainsi celui des Etats-Unis.

M. Alain Lamassoure a précisé que les quatre Etats candidats s'étaient engagés, dans une déclaration annexée au traité d'adhésion, à respecter les principes de la politique étrangère et de sécurité commune et à mettre en conformité leurs législations nationales avec ces principes. En particulier, ils devraient, à l'égard de l'Union de l'Europe occidentale, adopter un statut soit de membre à part entière, soit d'observateur.

S'agissant des politiques communautaires, le ministre délégué a relevé que les quatre pays avaient accepté de reprendre la totalité de l'acquis communautaire, notamment en ce qui concerne le grand marché intérieur. Il a indiqué que des périodes transitoires courtes leur avaient été cependant accordées sur des sujets tels que l'environnement, les résidences secondaires, la fiscalité et, pour la Norvège, la pêche. Il a souligné que, dès l'entrée en vigueur du traité d'adhésion, ces Etats appliqueraient la politique agricole commune et notamment les prix communautaires.

M. Alain Lamassoure a ensuite fait observer qu'en matière budgétaire, les règles de droit commun s'appliqueraient aux nouveaux adhérents. Trois d'entre eux, l'Autriche, la Norvège et la Suède, seraient contributeurs nets au budget communautaire. Ils apporteraient 600 millions d'écus supplémentaires en 1995 et, au terme d'une montée en puissance sur quatre ans rendue indispensable par l'état de leurs finances publiques, 1.650 millions d'écus en 1999.

Après avoir noté que le traité d'adhésion prenait en compte certaines des spécificités des Etats candidats comme le statut des îles Aaland et du peuple lapon, la coopération nordique, l'usage du tabac à sucer en Suède, des conditions climatiques particulièrement difficiles, ou encore, pour l'Autriche, le problème du transit des poids lourds, M. Alain Lamassoure a considéré que l'élargissement comporterait trois avantages pour la France : il lui ouvrirait des débouchés commerciaux nouveaux, particulièrement dans le domaine agricole et agro-alimentaire ; il permettrait au budget de la Communauté de bénéficier de nouvelles ressources, notamment pour financer la politique agricole commune ; il comprenait des garanties sérieuses en matière de pêche.

Le ministre délégué aux affaires européennes a ensuite précisé que trois Etats parmi les douze, l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni, avaient d'ores et déjà ratifié le traité d'adhésion et que les autres Etats membres s'étaient engagés à le faire avant le 31 décembre 1994. Il a fait observer que l'Espagne avait subordonné sa ratification à l'aboutissement des négociations en cours sur l'accès, pour les navires de pêche espagnols et portugais, à la totalité des ressources halieutiques communautaires dès 1996.

M. Alain Lamassoure a ensuite répondu aux questions des commissaires.

M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur les conséquences que pourrait avoir une victoire du non lors du référendum norvégien, notamment sur le calendrier de ratification du traité par le Parlement français. Après avoir fait part au ministre délégué des inquiétudes de la Russie, exprimées notamment par M. Kozyrev lors d'un entretien au Sénat, sur la frilosité de l'Union à son égard, M. Xavier de Villepin, président, l'a interrogé sur la politique que suivrait l'Europe future à l'égard de l'ensemble russe.

M. Claude Estier a souhaité obtenir des précisions sur le sort que connaîtrait la négociation actuelle entre l'Espagne et le reste de la Communauté sur l'accès aux ressources halieutiques en cas de refus par la Norvège d'adhérer.

M. Serge Vinçon a interrogé le ministre délégué aux affaires européennes sur la position des Etats candidats relative à la politique européenne de défense et à l'Union de l'Europe occidentale. Il a souhaité connaître la position du gouvernement français sur les réformes institutionnelles rendues nécessaires par l'évolution de l'Union européenne, en particulier sur la création d'un Sénat européen, un nouvel équilibre des pouvoirs entre le Conseil des ministres et la Commission, la composition de ces deux instances et la simplification du processus de décision communautaire. Il a d'autre part interrogé le ministre délégué sur la stratégie proposée par la Commission européenne relative à la politique à suivre à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale. Enfin M. Serge Vinçon s'est interrogé sur l'opportunité de repousser la présidence française de l'Union compte tenu de sa concomitance avec les élections présidentielles.

M. Marc Lauriol s'est inquiété de l'antinomie entre l'élargissement et l'approfondissement de l'Union. Il a souhaité connaître la position du gouvernement sur la notion de "noyau dur" et a noté qu'à l'issue de l'adhésion des quatre Etats candidats, l'Union comporterait un nombre encore plus important d'anglophones.

M. Roland Bernard s'est également inquiété de la concomitance entre les élections présidentielles et la présidence française de l'Union. Il s'est interrogé sur les conséquences qu'elle pourrait avoir sur la dynamique communautaire. Il a déploré que la politique de la Grèce à l'égard de ses voisins contribue à déstabiliser une région pourtant essentielle à la sécurité de l'Europe.

M. André Rouvière s'est interrogé sur les ambitions de la conférence intergouvernementale de 1996. Il a souhaité savoir si le budget communautaire pour 1995 avait pris en compte l'élargissement, et si l'adhésion des quatre Etats candidats permettrait d'améliorer la politique sociale de l'Union.

M. Michel Caldaguès a souligné la nécessité de créer un Sénat européen qui permettrait d'associer efficacement les parlements nationaux à la construction européenne. Il a insisté sur le fait que la conférence de 1996 était une occasion unique pour aboutir à cette création. Il s'est élevé contre les prétentions du Parlement européen à participer à l'exécution des décisions communautaires.

M. Christian de La Malène a fait valoir que le traité de Maëstricht n'avait pas pris en compte la fin de la guerre froide et la réunification du continent européen, et que la conférence de 1996 devrait, elle, en tirer les conséquences. Il a noté que l'Union européenne, lorsqu'elle aura intégré les pays d'Europe centrale et orientale, comprendra plus de 440 millions d'habitants et que seraient nécessaires, pour diriger un tel ensemble, un pouvoir politique fort et un système démocratique assurant une réelle représentation des peuples. Il a estimé que, dans cette perspective, la création d'un Sénat européen dont les membres seraient désignés par les parlements nationaux, s'avérerait indispensable pour associer les peuples à la construction européenne.

M. Louis Jung s'est interrogé sur les perspectives d'avenir du Conseil de l'Europe dans l'architecture institutionnelle de l'Union. Il a considéré que la légitimité du Parlement européen ne pouvait être remise en cause. Il a fait observer que la notion de "noyau dur" utilisée dans le document du groupe parlementaire CDU était en réalité celle d'un "centre aimanté", capable d'attirer vers lui les autres Etats membres.

En réponse aux questions des commissaires, M. Alain Lamassoure a notamment précisé que le principe d'un élargissement de l'Union avait été arrêté dès les Conseils européens de Lisbonne et d'Edimbourg. Il a estimé que la notion de "noyau dur" présentée par le groupe CDU divergeait de la conception française dans la mesure où la composition du "premier cercle" de l'Union ne devait pas, aux yeux de la France, être arrêtée de façon définitive et fondée uniquement sur des critères économiques ou financiers, mais devait dépendre essentiellement de la volonté politique des États.

Après avoir considéré que les résultats de la conférence de 1996 pourraient être soumis à un référendum, le ministre délégué a estimé que ces résultats ne seraient positifs que si, lors de la négociation, on s'interrogeait sur les exigences fonctionnelles de l'Union et non sur l'accroissement des prérogatives de chacune des institutions existantes.

M. Alain Lamassoure a par ailleurs indiqué que, parmi les priorités de la présidence française de l'Union, figureraient : le soutien à l'emploi ; le développement de l'identité culturelle européenne, notamment par l'adoption de la nouvelle directive "télévision sans frontières" et le renforcement du programme "médias" ; la préservation de la paix sur le continent européen, et l'établissement de relations de partenariat avec les pays de la Méditerranée, d'Europe de l'Est et d'Afrique. A cet égard, il a souligné que la Russie devait être un partenaire privilégié de l'Union et qu'aux yeux du gouvernement français, elle avait vocation à adhérer au plus vite au Conseil de l'Europe.

Après avoir indiqué que les ministres français et allemand des affaires étrangères avaient entrepris une démarche commune auprès du ministre des affaires étrangères de la Grèce afin de trouver des solutions aux problèmes bilatéraux de ce pays, M. Alain Lamassoure a fait observer que le budget 1995 n'avait pas pris en compte l'élargissement qui nécessiterait l'adoption d'un budget rectificatif et supplémentaire au cours de l'année 1995. Il a par ailleurs rappelé que la contribution française au budget communautaire pour 1995, calculée en fonction des hypothèses les plus défavorables, s'élèverait à 88 milliards de francs. (...)

4. Audition de M. Yves-Thibault de Silguy, secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

Au cours d'une quatrième réunion le jeudi 24 novembre 1994, la commission a procédé à l'audition de M. Yves-Thibault de Silguy, secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI).

M. Yves-Thibault de Silguy a tout d'abord évoqué l'élargissement de l'Union européenne. Après avoir noté que l'accord sur l'adhésion de la Norvège, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne était désormais entré dans son processus de ratification, il a estimé que la négociation, courte et à ses yeux bien conduite, aurait des résultats positifs tant pour l'Union européenne que pour la France.

M. Yves-Thibault de Silguy a souligné que l'élargissement se traduirait par un renforcement du poids économique de l'Union européenne dont le PNB serait le plus important du monde avec environ 5.900 milliards de dollars contre 5 500 milliards pour les Etats-Unis et 3.100 milliards de dollars pour le Japon.

M. Yves-Thibault de Silguy a précisé que les principes qui avaient guidé le Gouvernement français au cours des négociations d'adhésion étaient, d'une part, d'accueillir favorablement ces adhésions, et d'autre part de s'assurer que les pays candidats accepteraient et se conformeraient à l'intégralité des politiques de l'Union. Il a souligné à cet effet qu'aucune dérogation permanente à l'application de "l'acquis communautaire" ne leur avait été accordée. Il a fait observer qu'en matière agricole cela se traduirait par l'alignement, dès le premier jour de l'adhésion, des prix agricoles de ces pays, souvent très élevés, sur les prix communautaires.

Le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne a par ailleurs indiqué que, dès 1995, les nouveaux adhérents seraient, à l'exception de la Finlande, contributeurs nets au budget communautaire et que leurs contributions s'élèveraient annuellement, à partir de

1998/1999, à environ 1,6 milliard d'écus. Il a souligné qu'aucune dérogation au système des ressources propres de l'Union européenne n'avait été admise au profit de ces pays.

Après avoir relevé que l'Union européenne avait tenu compte des spécificités et des difficultés propres aux différents pays candidats, ce qui s'était traduit notamment par un certain nombre de dérogations transitoires et par la création d'un sixième objectif des fonds structurels, M. Yves-Thibault de Silguy a considéré que l'élargissement, en ouvrant des marchés agricoles jusqu'à présent très fermés, offrirait à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire françaises de nouveaux débouchés. Il a noté que, grâce aux contributions de ces pays au budget communautaire, le financement de la politique agricole commune pourrait être assuré dans de bonnes conditions. Il a fait observer que des garanties sérieuses avaient été obtenues afin d'éviter que le marché de la pêche ne soit déstabilisé par l'entrée de la Norvège dans l'Union européenne. Il a estimé que, les nouveaux adhérents disposant de législations sociales très avancées, la politique sociale européenne pourrait sortir renforcée de leur adhésion. Enfin, il a relevé que les nouveaux adhérents pourraient constituer un appui important à l'engagement de la France en matière d'aide au développement.

M. Yves-Thibault de Silguy a alors répondu aux questions des commissaires.

Avec M. Xavier de Villepin, président, il a souligné les difficultés auxquelles se heurtait la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune telle qu'elle avait été conçue par le Traité de Maastricht.

En réponse à M. Serge Vinçon, rapporteur, il a souligné que les trois grands problèmes à venir de l'Union européenne seraient l'application de l'Union économique et monétaire, la conception de réformes institutionnelles hardies et l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale. Il a précisé que les négociations du traité d'adhésion de l'Autriche et des Etats nordiques avaient été beaucoup plus rapides que celles de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en raison notamment de moindres difficultés en matière agricole.

Interrogé par M. Christian de La Malène, M. Yves-Thibault de Silguy a rappelé que le principe selon lequel l'élargissement à l'Autriche et aux pays nordiques se ferait avant les réformes institutionnelles de l'Union avait été posé dès 1992. Il a souligné que la conférence intergouvernementale de 1996 serait pour l'Europe "une heure de vérité" sur sa capacité à aller de l'avant.

Avec M. André Rouvière, le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne a noté que l'adhésion de quatre pays ayant des politiques sociales avancées pourrait permettre un renforcement de la dimension sociale de l'Union. Il a indiqué que l'objectif n° 6 des fonds structurels aurait pour objet d'assurer aux régions de ces pays situées au nord du 62e parallèle nord, un soutien comparable à celui dont bénéficient les zones montagneuses de l'Union européenne.

A M. Michel d'Aillières, M. Yves-Thibault de Silguy a précisé quelle serait la nature des dérogations prévues par le traité d'adhésion en matière agricole. Il a noté que les Etats candidats s'étaient engagés à adopter, s'agissant de l'Union de l'Europe occidentale, le statut soit de membre à part entière, soit d'observateur.

Avec M. Michel Crucis, M. Yves-Thibault de Silguy a évoqué les conséquences budgétaires de l'adhésion des quatre Etats candidats.

A M. Michel Caldaguès, qui estimait que le système de la majorité qualifiée était incompatible avec l'emploi d'unités militaires multinationales et qui l'interrogeait sur les tentatives du Parlement européen de participer à l'exécution des décisions communautaires, dans le cadre de la "comitologie", M. Yves-Thibault de Silguy a répondu, sur ce dernier point, que la position du Gouvernement français était, tout en ne bloquant pas le système de décision communautaire, de ne pas anticiper sur les réformes institutionnelles de 1996 qui porteraient sans doute sur les conditions d'application des décisions de l'Union.

Interrogé par M. Guy Penne sur la politique des Etats candidats relative au phénomène des délocalisations, M. Yves-Thibault de Silguy a fait valoir que les mouvements de capitaux et les fluctuations monétaires incontrôlées pouvaient être plus dangereux pour les structures industrielles des différents Etats membres que les délocalisations qui étaient induites par le processus en cours de mondialisation des échanges.

Répondant à M. Gérard Gaud, M. Yves-Thibault de Silguy a souligné que la subsidiarité inscrite dans le Traité de Maastricht était très difficile à mettre en oeuvre et que le véritable problème résidait plutôt dans le manque de souplesse et de compréhension avec lequel la législation communautaire était parfois appliquée.

Après que M. Louis Jung eut souligné l'absolue nécessité de parvenir en 1996 à des réformes institutionnelles profondes et l'importance des menaces que pourrait faire peser sur l'avenir de l'Europe la montée de mouvements nationalistes, M. Yves-Thibault de Silguy a répondu à M. Claude Estier sur les conséquences que pourrait avoir la non-adhésion de la Norvège à l'Union. (...)

5. Audition de M. Jean-Pierre Landau, directeur des relations économiques extérieures

Au cours d'une cinquième réunion le jeudi 24 novembre 1994, la commission a entendu M. Jean-Pierre Landau, directeur des relations économiques extérieures (DREE),

Après un débat sur la future Organisation mondiale du commerce (OMC), M. Jean-Pierre Landau a répondu aux questions des commissaires sur l'élargissement de l'Union européenne.

M. Serge Vinçon, rapporteur, l'a interrogé sur les débouchés qu'offrirait à la France en matière agricole et agroalimentaire cet élargissement. Il a souhaité connaître les

principales perspectives de développement des exportations françaises dans les secteurs de l'industrie et des services au sein des quatre Etats candidats. Il s'est interrogé sur les conséquences que l'adhésion de ces Etats pourrait avoir sur la politique commerciale extérieure de l'Union européenne. Enfin, il s'est inquiété des réformes portant sur les institutions ou sur la politique agricole commune qui pourraient résulter de l'élargissement futur de l'Union européenne aux Etats de l'Europe centrale et orientale.

M. Jean-Pierre Landau a indiqué que, du fait de leur adhésion à l'Union, au moins trois des quatre pays candidats devraient diminuer leurs prix agricoles, jusqu'à présent très élevés, ce qui aurait vraisemblablement pour conséquence de réduire leurs capacités de production et, par suite, d'offrir à notre agriculture et à notre secteur agroalimentaire de nouveaux débouchés. Il a cependant noté qu'il existait dans ces domaines une forte concurrence intra-communautaire et que certains secteurs, comme par exemple le vin, ne disposaient pas encore, en France, de structures adéquates de promotion et de diffusion pour s'assurer une pénétration accrue sur les marchés concernés. Après avoir relevé qu'en matière d'industrie et de services les Etats candidats étaient d'ores et déjà très largement intégrés au commerce communautaire grâce à l'accord sur l'Espace économique européen, M. Jean-Pierre Landau a estimé que si, d'une manière générale, ces Etats, en particulier la Suède ou la Finlande, pouvaient faire preuve d'une sensibilité libre-échangiste plus marquée que notre pays, leurs positions pourraient être plus nuancées dans certains cas.

M. Jean-Pierre Landau a par ailleurs fait observer que, selon toute vraisemblance, le commerce entre l'Union européenne et les Etats d'Europe centrale et orientale serait totalement libre, pour les produits industriels, à partir de 1997. Il a noté que leur adhésion à l'Union aurait des conséquences essentiellement dans deux domaines : le budget et l'agriculture. Il a notamment estimé que l'Union européenne aurait alors à s'interroger sur le type d'agriculture qu'elle souhaiterait développer pour l'avenir.

Enfin, s'agissant des réformes institutionnelles qui pourraient s'avérer nécessaires en 1996, M. Jean-Pierre Landau a estimé, à titre personnel, qu'il convenait d'adapter le système communautaire de façon à permettre aux Etats qui le souhaiteraient d'aller plus rapidement vers une plus grande intégration. En ce qui concerne la politique commerciale extérieure, il a considéré que deux

thèses principales seraient en présence : confier un rôle plus grand à la Commission en espérant qu'elle tiendrait des positions plus fermes lors des négociations, ou conserver l'équilibre actuel entre les pouvoirs du Conseil des ministres et ceux de la Commission.

M. Christian de La Malène s'est inquiété des perspectives d'évolution de la politique agricole commune en notant qu'elle avait été conçue à l'origine pour protéger les petits et moyens agriculteurs et non pour développer les exportations agricoles de la Communauté.

M. Jean-Pierre Landau lui a répondu que la politique agricole commune devrait vraisemblablement être réexaminée d'ici la fin du siècle, dans la mesure où l'accord agricole du GATT viendrait alors à expiration et où, d'autre part, l'adhésion des États d'Europe centrale et orientale serait alors très plausible. Il faudrait alors faire le choix entre une politique agricole soucieuse avant tout de préserver les revenus des agriculteurs ou une politique ayant un objectif principal de compétitivité.

6. Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 7 décembre 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est inquiété des conséquences que pourrait avoir l'élargissement à l'Est sur la politique agricole commune. Il a souligné la fragilité du secteur bois-papier en France, qui risquait d'être accentuée par l'adhésion de la Finlande et de la Suède. Enfin, il s'est interrogé sur le respect par les États candidats des critères de convergence fixés par le Traité de Maëstricht pour l'Union économique et monétaire.

M. Charles-Henri de Cossé-Brissac a souligné la nécessité pour l'Europe de se préoccuper de la situation des pays du pourtour méditerranéen et, en particulier, la Tunisie et le Maroc.

M. Christian de La Malène a fait valoir que l'élargissement à l'Est se ferait et qu'il poserait un problème pour l'agriculture de l'Union européenne, dans la mesure où les pays d'Europe centrale et orientale développeront leurs exportations agricoles. Il a considéré que cette perspective imposait d'engager une profonde réflexion sur l'avenir de la politique agricole commune. Il a approuvé les remarques du rapporteur relatives à la réforme des institutions de l'Union européenne en notant l'importance d'un renforcement de l'exécutif et d'une redéfinition du système parlementaire de l'Union qui devrait passer par la création d'un Sénat européen. Enfin, M. Christian de La Malène a relevé la complexité du traité d'adhésion.

M. Jean Garcia a rappelé l'opposition de son groupe au Traité de Maëstricht et a indiqué qu'il voterait contre l'élargissement de l'Union européenne à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède. Il a souligné l'attachement du groupe communiste à la création d'une commission d'enquête sur le bilan économique, social et institutionnel de l'application du Traité de Maëstricht en France.

M. Yves Guéna a approuvé le principe de l'élargissement en estimant qu'avec la fin de la guerre froide, on ne pouvait en rester à la "petite Europe", mais qu'il fallait à présent construire la "Grande Europe". Il a noté que, contrairement à certaines prévisions, le refus de la Norvège de 1972 n'avait conduit ni à l'isolement, ni à l'appauvrissement de ce pays qui pouvait aujourd'hui, compte tenu de sa prospérité, se permettre un nouveau refus.

M. Michel d'Aillières a indiqué qu'il était réticent face au processus d'élargissement qui risquait d'entraver le bon fonctionnement de l'Union européenne. Il a souligné la nécessité d'améliorer celui-ci par de profondes réformes institutionnelles.

M. Michel Caldaguès a regretté l'inefficacité de l'Europe en matière de politique étrangère. Il a considéré qu'il convenait, dès à

présent, de permettre une réelle "existence" de l'Europe, plutôt que de toujours privilégier la multiplication d'institutions aussi lourdes qu'inefficaces.

La commission a alors **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis, **le groupe communiste votant contre.**

A N N E X E S

- Annexe n° 1 : Etat des ratifications du traité**
- Annexe n° 2 : Avis des Assemblées territoriales des
territoires d'Outre-mer**
- Annexe n° 3 : Participation des Etats candidats à des
opérations de l'ONU**
- Annexe n° 4 : Engagement des Européens en ex-
Yougoslavie (au 26 septembre 1994)**
- Annexe n° 5 : Cartes des trois Etats candidats.**

ANNEXE N° 1
ETAT DES RATIFICATIONS DU TRAITÉ

I - Etats membres actuels

	Vote parlementaire	Dépôt de l'instrument de ratification
Allemagne	Adopté par les deux chambres	Effectué le 13 octobre 1994
Belgique	Adopté par les deux chambres, e.. cours d'examen dans les communautés linguistiques	Prévu à temps
Danemark	Adopté par le Parlement	Prévu début décembre 1994
Espagne	Adopté par le Congrès des députés. Vote du Sénat prévu le 21 décembre 1994	Retard possible en raison du problème de la pêche
Grèce	Examen en cours	Prévu à temps
Irlande	Adopté par les deux chambres	Prévu à temps
Italie	Adopté par le Sénat. Vote de l'Assemblée prévu entre le 5 et le 16 décembre 1994	Prévu à temps
Luxembourg	Adopté par la Chambre des députés	Prévu à temps
Pays-Bas	Adopté par la deuxième chambre. Vote de la première chambre prévue entre le 19 et le 23 décembre 1994	Prévu à temps
Portugal	Vote prévu le 15 décembre 1994	Prévu à temps
Royaume-Uni	Adopté par les deux chambres	Prévu début décembre 1994

II - Etats candidats

	Referendum	Vote parlementaire	Dépôt de l'instrument de ratification
Autriche	2 juin : oui à 66,4 %	loi de ratification adoptée par les deux chambres	Prévu à temps
Finlande	16 octobre : oui à 56,9 %	loi de ratification adoptée par le Parlement	Prévu à temps
Suède	13 novembre : oui à 52,2 %	Vote prévu le 1 décembre	Prévu à temps
Norvège	28 novembre : non à 52,1 %		

ANNEXE N° 2

AVIS DES ASSEMBLÉES TERRITORIALES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

(Source : ministère des DOM-TOM et ministère des Affaires étrangères)

1. Congrès de Nouvelle-Calédonie :

- Saisi le 23 septembre 1994 ;
- Le congrès ne s'étant pas prononcé dans les délais acquis, l'avis est réputé avoir été donné.

2. Assemblée territoriale de la Polynésie française :

- Saisie le 19 septembre 1994 ;
- L'Assemblée territoriale ne s'étant pas prononcée dans les délais requis, l'avis est réputé avoir été donné.

ANNEXE N°3**PARTICIPATION DES ETATS CANDIDATS A DES
OPÉRATIONS DE L'ONU**

	Policiers	Troupes	Observateurs	Total
Autriche	32	827	55	914
Finlande	15	785	41	841
Suède	83	1 291	75	1 449

ANNEXE N° 4

ENGAGEMENT DES EUROPÉENS EN EX-YOUGOSLAVIE (au 26 septembre 1994)

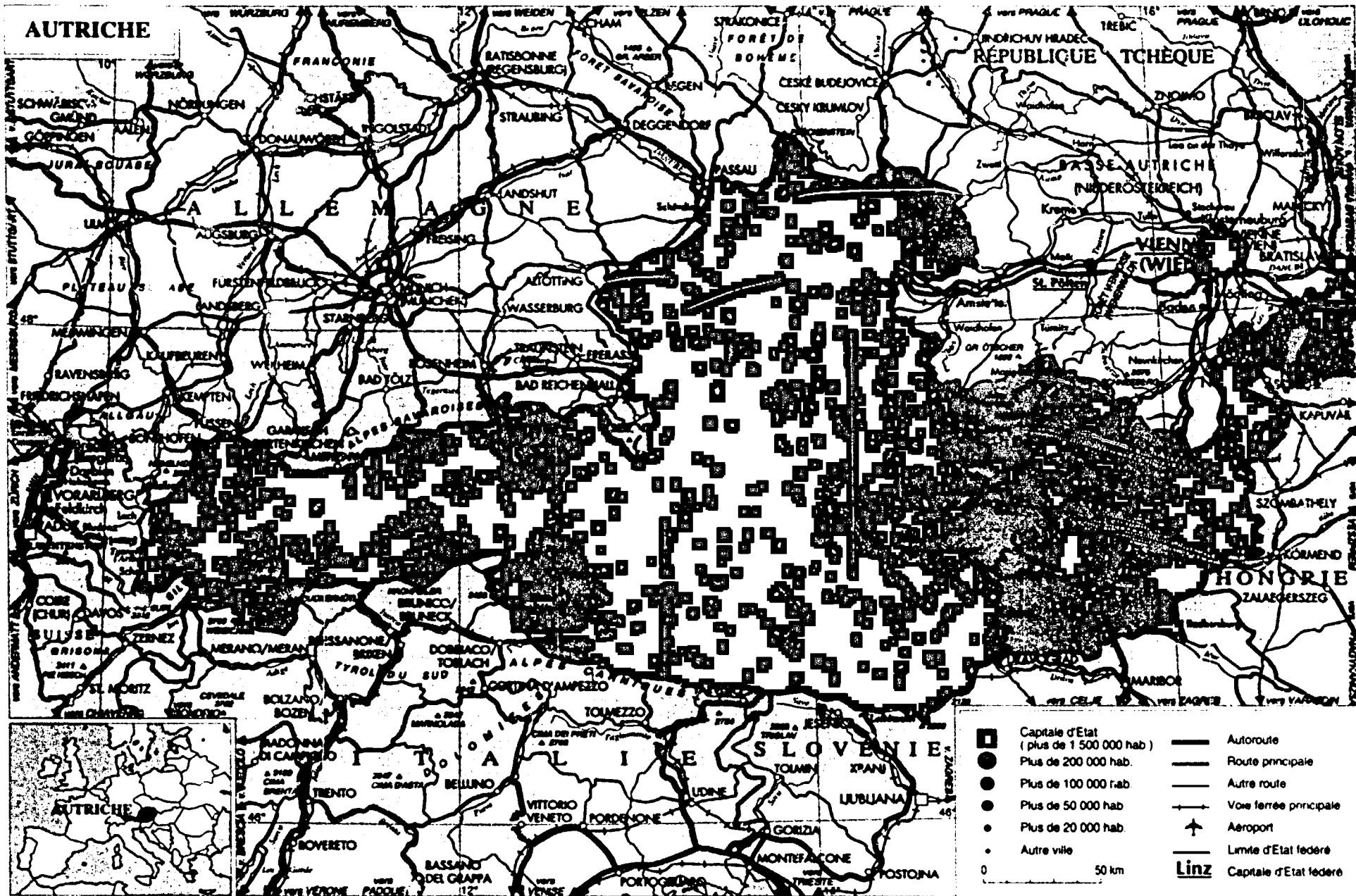
Pays	ONU			OTAN				ECMM (1)	ICFY (2)	MOSTAR	Embargo Danube
	Personnels militaires	Cipvol	Observateurs	Pont aérien (Airlift)	Embargo (Sharp Guard)	Int. survol (Deny Flight)	Provide Promise				
France	5 753	41	12	1 C130	1 Bât/1 Patmar	32 avions	1 C160	68	4	20	20
Allemagne				1 C130	2 Bât		2 C 160	52	1	23	67
Belgique	1 022		6		1 Bât			28		1	
Pays-Bas	1 931	10	50		2 Bât	16 avions		24		16	16
Luxembourg											8
Grande-Bretagne	3 328		18	1 C130	1 Bât/2 Patmar	26 avions		24			2
Italie					1 Bât			11			76
Espagne	1 439		19		1 Bât	1 avion		5	2	10	
Portugal	1	41	12		1 Patmar			3	1		
Grèce					1 Bât			35			
Irlande		20	9					7			
Danemark	1 225	44	28		1 Bât			17	18		
Suède	1 282	35	18					9	16		
Norvège	856	30	39						20		
Finlande	342	10	11						15		
Autriche											

(1) Mission européenne en ex-Yougoslavie

(2) Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie

ANNEXE N° 5

Cartes des trois Etats candidats

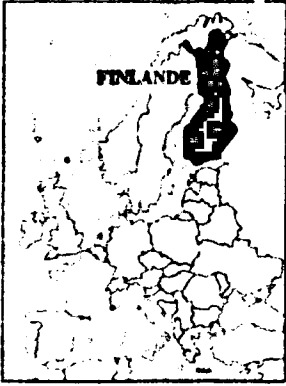


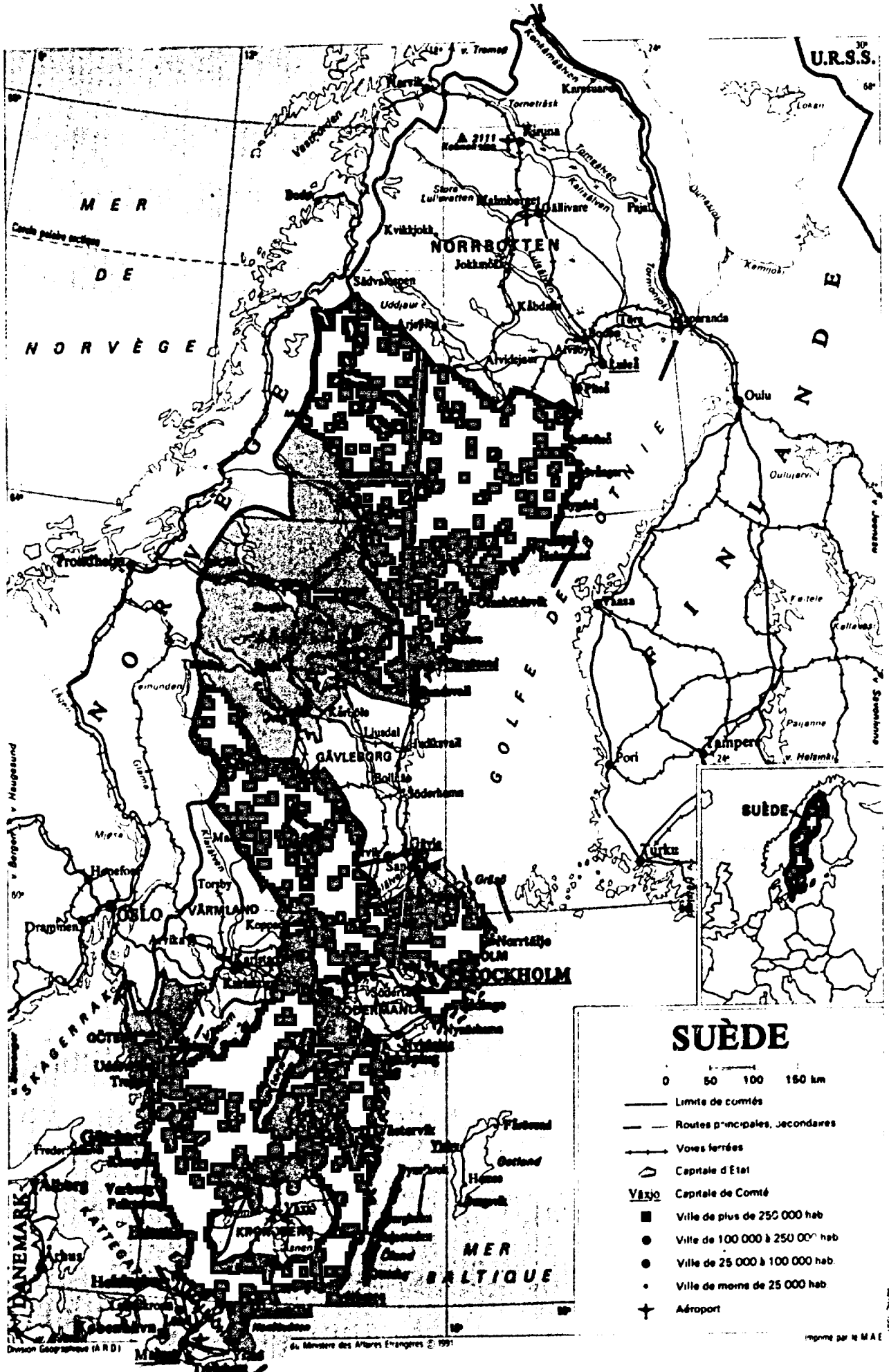
FINLANDE

- Capitale d'État (plus de 500 000 hab.)
- Plus de 150 000 hab.
- Plus de 100 000 hab.
- Plus de 50 000 hab.
- Plus de 30 000 hab.
- Plus de 10 000 hab.
- Autre ville ou localité

- Limite de département
- Oulu Chef-lieu de département
- Autoroute
- Route principale
- Autre route
- ... Voie ferrée
- ✈ Aéroport
- ▨ Parc national

50 100 150 km





SUÈDE

0 50 100 150 km

- Limite de comtés
- Routes principales, secondaires
- Vores ferrées
- Capitale d'Etat
- **Växjö** Capitale de Comté
- Ville de plus de 250 000 hab
- Ville de 100 000 à 250 000 hab
- Ville de 25 000 à 100 000 hab
- Ville de moins de 25 000 hab
- ✈ Aéroport