



Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# Perspectives financeres i marc financer de la Unió Europea

## Estat de la Qüestió

FEBRER 1999

FUNDACIÓ  
*Fundació*  
JAUME  
*Jaume*  
BOFILL  
*Bofill*



*Carles A. Gasòliba i Böhm*

DIPUTAT AL PARLAMENT EUROPEU

1116

Barcelona, 24 de febrer de 1999

Distingit/ da amic/ ga,

En la conferència que recentment vaig pronunciar en el programa de continuïtat dels antics alumnes de l'IESE he tractat sobre el debat actual dels recursos de la Unió Europea i la seva aplicació a l'anomenada Agenda 2000 i que respòn a la seva aplicació per al septenni 2000-2006 per tal de respondre als quatre grans objectius fixats : el procés de pre-adhesió i adhesió de nous estats membres del centre i l'est d'Europa, la reforma de la Política Agrària Comuna , els fons estructurals i de cohesió i una nova distribució dels ingressos de la Unió.

L'objectiu de la presidència alemanya de la Unió Europea que s'exerceix en aquest actual semestre és deixar arranjada aquesta profunda reforma en la reunió extraordinària del Consell a Berlín a finals del mes de març.

Espero que les dades bàsiques de referència utilitzades per pronunciar aquesta conferència et puguin ésser d'interès i utilitat per seguir l'evolució del debat sobre l'esmentada qüestió. També crec que et poden ésser d'interès els dos darrers articles publicats a la meva secció habitual a les pàgines del suplement econòmic de La Vanguardia sobre l'aplicació dels fons estructurals i de cohesió a la dècada 1986-1996.

Desitjant que en puguis fer un bon ús, et saluda ben cordialment i atenta,

*Carles A. Gasòliba*

Carles A. Gasòliba

## II. LES PERSPECTIVES FINANCERES DE L'AGENDA 2000

Tal com es pot apreciar en el quadre següent, aquest marc financer es pot caracteritzar per:

- 1) Manteniment del sistema actual d'ingressos i, en especial, manteniment del sostre màxim de recursos propis en l'1,27% del PNB.
- 2) L'increment de la despesa derivada de les reformes i de l'ampliació s'absorbeix per mitjà d'un increment dels recursos propis fins esgotar el límit de l'1,27% del PNB (partint de l'1,13% del 1998) i del creixement econòmic previst del 2,5% anual.

QUADRE GENERAL DEL NOU MARC FINANCER 2000-2006

	(Milers de milions d'euros)							
Crèdits per a compromisos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Agricultura (línia directriu)</b>	<b>43,3</b>	<b>44,1</b>	<b>45,0</b>	<b>46,1</b>	<b>47,0</b>	<b>48,0</b>	<b>49,0</b>	<b>50,0</b>
<b>Accions estructurals</b>	<b>36,1</b>	<b>35,2</b>	<b>36,0</b>	<b>38,8</b>	<b>39,8</b>	<b>40,7</b>	<b>41,7</b>	<b>42,8</b>
<i>de les quals: adaptacions anteriors</i>	1,8							
<b>Polítiques internes</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>6,4</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,7</b>	<b>7,9</b>	<b>8,1</b>
<b>Accions exteriors</b>	<b>6,6</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,6</b>
<b>Administració</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,4</b>	<b>5,5</b>
<b>Reserves</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>Total crèdits per a compromisos</b>	<b>97,8</b>	<b>97,5</b>	<b>99,8</b>	<b>105,1</b>	<b>107,1</b>	<b>109,5</b>	<b>112,0</b>	<b>114,5</b>
<b>Total crèdits per a pagaments</b>	<b>92,5</b>	<b>94,1</b>	<b>96,6</b>	<b>101,1</b>	<b>103,9</b>	<b>106,5</b>	<b>108,9</b>	<b>111,4</b>
Crèdits per a pagaments (en percentatge del PNB)	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Marge	0,02	0,03	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>Límit màxim de recursos propis</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>

La Comissió, per tant, s'inclina per mantenir el sistema de recursos propis actuals, remetent a una posterior anàlisi en profunditat sobre el funcionament del sistema pressupostari de la UE a realitzar el 1998 (vegeu capítol VI).

Els tres quadres següents amplien l'evolució prevista de les grans partides de despesa.

EVOLUCIÓ DE LES DESPESES AGRÍCOLES (PREUS CORRENTS)

(Milers de milions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Línia directriu (preus corrents)<sup>1</sup></b>	<b>45,0</b>	<b>46,7</b>	<b>48,5</b>	<b>50,6</b>	<b>52,6</b>	<b>54,7</b>	<b>56,9</b>	<b>59,2</b>
<b>Despeses agrícoles (preus corrents)</b>		<b>44,0</b>	<b>45,9</b>	<b>49,7</b>	<b>52,1</b>	<b>53,2</b>	<b>53,9</b>	<b>54,5</b>
<b>Comunitat dels Quinze</b>								
PAC reformada	41,7	41,6	43,4	45,4	47,3	47,9	47,9	47,9
Noves mesures d'acompanyament rural i mesures horitzontals en l'àmbit de la pesca		1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
<b>Nous estats membres</b>								
PAC (mesures de mercat)		0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Mesures específiques d'acompanyament rural		0,0	0,0	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
Ajuda prèvia a l'adhesió <sup>2</sup>		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<b>Marge</b>		<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>	<b>4,7</b>

<sup>1</sup> Hipòtesi d'un deflacionador del 2% per any del 1999 al 2006

<sup>2</sup> És a dir, 500 milions de preus constants del 1997.

EVOLUCIÓ DE LES DESPESES EN CONCEPTE DE LES ACCIONS ESTRUCTURALS (PREUS DEL 1997)

(Milers de milions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Comunitat dels Quinze</b>								
Fons estructurals	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Fons de Cohesió	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
<b>Nous estats membres<sup>1</sup></b>		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Ajuda prèvia a l'adhesió		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Total</b>	<b>34,3</b>	<b>35,2</b>	<b>36,0</b>	<b>38,8</b>	<b>39,8</b>	<b>40,7</b>	<b>41,7</b>	<b>42,8</b>

<sup>1</sup> Inclou la participació en el Fons de Cohesió

**AJUDA PRÈVIA A L'ADHESIÓ I DESPESES RELACIONADES AMB L'ADHESIÓ DE NOUS ESTATS MEMBRES  
(PREUS DEL 1997)**

(Milers de milions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total de l'ajuda prèvia a l'adhesió</b>	<b>1,3</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>
Despeses agrícoles		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Accions estructurals		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Accions exteriors <sup>1</sup>	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Altres països candidats <sup>2</sup>	0,5	1,2	1,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Nous estats membres <sup>2</sup>	<b>0,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>					
<b>Imports per als nous estats membres</b>				<b>5,8</b>	<b>8,2</b>	<b>10,8</b>	<b>13,3</b>	<b>15,7</b>
Despeses agrícoles <sup>3</sup>				1,5	1,9	2,4	2,9	3,3
Accions estructurals				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Polítiques internes				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8

<sup>1</sup> L'import del 1999 és indicatiu.

<sup>2</sup> El desglossament del 1999 al 2001 és purament indicatiu.

<sup>3</sup> Dades transformades a preus del 1997 per a la comparació. Només són pertinents les estimacions a preus corrents.

## **IV. IMPACTE FINANCER DE LES PROPOSTES DE REFORMA DELS FONS ESTRUCTURALS**

### **IV.1. El manteniment de la prioritat d'aquesta política**

A l'Agenda 2000 es destaca que la prioritat de la política de cohesió econòmica i social ha de ser mantinguda. La perspectiva de l'ampliació a nous estats amb un grau de desenvolupament molt divergent fa créixer la necessitat de mantenir la política regional. En aquest sentit, la solidaritat europea serà, més que mai, necessària per tal d'aconseguir pal·liar les disparitats de desenvolupament, tal i com preveu el Tractat de la Unió Europea.<sup>5</sup>

### **IV.2. Les perspectives financeres i la concentració dels recursos**

Econòmicament, el manteniment de la política de cohesió econòmica i social es tradueix en un augment del pressupost adreçat a la política estructural que passarà dels 200.000 milions d'euros del període actual a 275.000 milions d'euros per al nou període financer, dels quals 45.000 milions d'euros es reservaran per a l'ampliació. Val a dir, però, que l'Agenda 2000 proposa destinar als FE, com a mínim, una quantitat equivalent al 0,46% del PIB comunitari -com fins ara- (malgrat tractar-se d'un mínim, segurament el percentatge no s'incrementarà).

En xifres absolutes la dotació per als FE implica un total de 275.000 milions d'euros desglossats de la manera següent: 210.000 milions d'euros per als Fons estructurals, 20.000 milions d'euros per al Fons de Cohesió i 45.000 milions d'euros per als estats candidats a l'adhesió.

Malgrat que en el nou període el volum global dels recursos dins la UE a quinze es mantindrà als límits actuals, el principi de concentració provocarà que algunes regions perdin la seva elegibilitat per ser receptores dels Fons estructurals.

Les zones corresponents als objectius 1 i 2 passaran a englobar del 35% al 40% de la població total de la UE, en lloc del 51% que representa actualment.

No cal dir que aquest fet produirà un canvi d'important magnitud en el territori de Catalunya. Si fins al 1999 hi haurà zones catalanes elegibles per a l'objectiu 2 i el 5b, aquestes podrien deixar de ser-ho per als criteris de selecció futurs del nou objectiu 2.

Ara bé, per tal que aquestes pèrdues no perjudiquin excessivament els diferents Estats membres, s'ha previst dues mesures. En primer lloc, s'aplicaran períodes transitoris *phasing out* (d'entre 4 i 7 anys)<sup>6</sup> per a les regions que perdin la seva elegibilitat, durant els quals la intensitat dels ajuts disminuirà progressivament. En segon lloc, es preveu l'establiment d'una "clàusula de salvaguarda" segons la qual, en cap Estat membre la cobertura de les zones industrials i rurals es podrà reduir en més d'un terç respecte a la cobertura actual.

---

<sup>5</sup> L'article 130A del TUE preveu la finalitat de promoure un desenvolupament harmoniós del conjunt de la Comunitat pel qual aquesta dirigirà la seva acció a reforçar la cohesió econòmica i social.

<sup>6</sup> A les actuals zones dels objectius 2 i 5b, com és el cas de part del territori de Catalunya, que deixin de ser-ho per al nou període, se'ls aplicarà un període transitori o *phasing out* de 4 anys.

### IV.3. Reducció del nombre d'objectius

Tal com ja avançava l'Agenda 2000, i amb vistes a una major simplificació, es preveu la fusió dels objectius actuals en tres. Totes les regions de la UE seran reavaluades per determinar en el marc de quin nou objectiu hauran de rebre l'ajut estructural.

La màxima prioritat recaurà en les regions menys desenvolupades -amb un PIB per sota del 75% de la mitjana comunitària (de la UE a 15)- i en algunes regions molt despoblades o ultraperifèriques,<sup>7</sup> que compondran el nou objectiu 1.

En aquest sentit, és important destacar que encara que la UE s'ampliï als nous estats de l'Est (amb uns nivells de renda molt més baixos, que provocarien una reducció de la mitjana comunitària) el nivell del 75% no variarà en tot el període 2000-2006. Les regions que perdin en el nou període de programació la categoria d'Objectiu 1 es beneficiaran d'un període de transició, on els ajuts es reduiran progressivament. També es cerca aplicar de manera estricta el principi de concentració geogràfica, atès que si això ja és necessari en el nou període en una UE a quinze, més encara en una UE ampliada. Les regions d'objectiu 1 cobriran el 20% de la població de la UE. L'import total dels recursos dels fons que aniran a parar a aquest objectiu serà a l'entorn de dos terços dels Fons estructurals (comparable amb el període actual).

En segon lloc, el nou objectiu 2 correspondrà a les regions amb necessitat de reestructuració econòmica i social importants. Es tractarà principalment de les zones que pateixin transformacions en la indústria, els serveis, la pesca, l'agricultura o les zones rurals en gran decadència i barris urbans amb dificultats. A l'igual que per a l'objectiu 1, la intervenció de la Unió en les zones del nou objectiu 2 haurà de combinar tots els tipus d'ajut estructural, incloent-hi les mesures vinculades als recursos humans.

El nou Objectiu 2 englobarà els actuals Objectiu 2, 5b, les parts corresponents del 3 i 4 aplicables a les zones d'objectiu 2 i certes iniciatives comunitàries (sobretot les de reconversió industrial). Els criteris d'elegibilitat d'aquestes zones hauran de ser clars i transparents i definir-los no serà fàcil (dins un mateix objectiu s'engloben problemàtiques tant disperses com les que afecten les zones industrials i les zones rurals). Es creu que les zones elegibles per aquest nou objectiu, que cobrirà el 18% de la població de la UE,<sup>8</sup> es determinaran en base al criteri de l'ocupació. Això fa pensar que Catalunya mantindrà gran part del seu territori dins d'aquest.

Finalment, el nou objectiu 3 s'aplicarà a tot el territori de la UE que no estigui cobert pels objectius 1 i 2 amb vistes a promoure el desenvolupament dels recursos humans. Es tractarà d'adaptar i modernitzar els sistemes de formació i educació i d'accés al treball. L'objectiu 3 fomentarà les activitats en els quatre àmbits següents: a) l'acompanyament de les transformacions econòmiques, b) els sistemes d'educació i formació al llarg de tota la vida, c) la política activa de lluita contra l'atur, i d) la lluita contra l'exclusió social. El nou Objectiu 3 englobarà els actuals objectius 3 i 4 i es responsabilitzarà de la millora dels recursos humans i del mercat de treball.

---

<sup>7</sup> Que corresponen a l'actual objectiu 6.

<sup>8</sup> S'intentarà aconseguir una assignació equitativa entre els diferents tipus de zona: les regions industrials representaran entorn del 10%, les zones rurals el 5%, les zones urbanes el 2% i les dependents de la pesca l'1%.

Per tant, la reducció implicarà passar dels set objectius actuals a tres, dos dels quals seran regionals i un serà horitzontal (basat sobre els recursos humans).

#### **IV.4. Reducció del nombre d'iniciatives comunitàries**

L'Agenda 2000 suggereix una reducció del nombre d'iniciatives comunitàries específiques en certs sectors. Aquesta reducció implica passar de les 14 iniciatives actuals a 3. Les noves tres iniciatives estaran centrades en la cooperació transfronterera, transnacional i interregional/ el desenvolupament rural/ i els recursos humans en el context de la igualtat d'oportunitats. Reducció que alhora anirà acompanyada d'una reducció dels recursos destinats, que passarà a ser del 5% dels Fons estructurals enfront del 9% actual.

#### **IV.5. Millores en el funcionament dels Fons estructurals**

La Comissió proposa finançar un sol programa plurianual per regió. Amb la reducció d'objectius i iniciatives s'espera poder disminuir els programes i arribar a establir un Programa per regió podent-se, però, acceptar alguna excepció. També és necessari clarificar la responsabilitat entre Estats membres i Comissió pel que fa al control en l'aplicació dels FE i, alhora, incrementar la participació de les col·lectivitats locals en l'execució dels programes (el conegut principi de partenariat).

Es pretén millorar l'eficàcia dels recursos estructurals que es podrà aconseguir, d'una banda, amb una major utilització dels instruments financers, que no siguin els ajuts no reemborsables (els préstecs de baix interès, les garanties sobre els préstecs, i la participació en el capital) i d'altra banda, constituint una reserva de com a mínim el 10% del pressupost total dels Fons estructurals per distribuir-lo<sup>9</sup> entre els programes que s'hagin aplicat correctament. Aquesta reserva d'eficàcia, que va ser acceptada finalment pel Consell el passat 25 de gener, representarà el 4% de la dotació dels Fons estructurals (excloent-hi les iniciatives comunitàries i les accions innovadores), en lloc del 10% proposat per la Comissió. L'argument manifestat va ser que, atès que els programes mal executats no rebran la part que els correspondria d'aquesta reserva, i, per tant, el romanent s'atorgarà com un suplement als millors programes, probablement els estats més pròspers es veurien més beneficiats per aquesta mesura.

#### **IV.6. El Fons de Cohesió**

L'Agenda 2000 va desvetllar la gran incògnita sobre la desaparició del Fons de Cohesió. Aquest fons, tot i no ser estructural, té un important impacte estructural atès que està destinat a finançar projectes d'infraestructures de medi ambient i transports en els estats amb una renda per càpita inferior al 90% de la mitjana comunitària (que reben Espanya, Portugal, Irlanda i Grècia) i que va suscitar un llarg debat.

Aquest fons<sup>10</sup> es mantindrà com fins ara (amb una dotació anual de l'ordre de 3.000 milions d'euros) i serà revisat a la meitat del període, el 2003. Els estats que se'n

---

<sup>9</sup> Després de fer un balanç que es durà a terme a la meitat del període, probablement l'any 2003.

<sup>10</sup> Cal recordar que aquest fons, tot i no ser estructural, té un important impacte estructural atès que està destinat a finançar projectes d'infraestructures de medi ambient i transports en els Estats amb una renda per càpita inferior al 90% de la mitjana comunitària (que reben Espanya, Portugal, Irlanda i Grècia).



beneficien podran seguir sent beneficiaris tot i que accedeixin a la tercera fase de la Unió Econòmica i Monetària (UEM) sempre que respectin la condició que la seva renda per càpita sigui inferior al 90% de la mitjana. En altres paraules, els països **que** s'integrin a l'euro no perdran el dret a percebre aquests ajuts. No obstant això, es reforçaran les disposicions de condicionalitat macroeconòmica de les seves intervencions i als estats beneficiaris que entrin a formar part del club de l'euro se'ls podrà castigar amb la retirada de les aportacions del fons si el seu dèficit depassa el 3% o incompleixen els compromisos de reducció dels seus respectius plans d'estabilitat.



LE COORDINATEUR  
JF/bo

Luxembourg, 22 décembre 1998

Fiche thématique n° 36

**L'AGENDA 2000  
ET LE PROCESSUS D'ADHÉSION  
À L'UNION EUROPÉENNE**

\* *Les points de vue exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement ceux du Parlement européen en tant qu'institution.*

**INTRANET:** <http://www.euoparl.ep.ec/enlargement>

**INTERNET:** <http://www.euoparl.eu.int/enlargement>

**EPADES:** [epades\public\elargiss](http://epades/public/elargiss)

PE 168.008  
Or. EN

*Les fiches thématiques élaborées par la Task force du Secrétariat général du Parlement européen visent à présenter d'une manière systématique et succincte l'état des négociations relatives aux divers aspects de l'élargissement de l'Union et les positions adoptées par les États membres, les pays candidats et les institutions européennes. Ces documents seront mis à jour au fur et à mesure du déroulement des négociations.*

Numéro	Titre	PE N°	Date	Langues
1	Chypre et l'élargissement de l'UE	167.284/rév.3	29.10.98	toutes
2	La Hongrie et l'élargissement de l'UE	167.296/rév.1	13.08.98	toutes
3	La Roumanie et l'élargissement à l'UE	167.297/rév.1	16.10.98	toutes
4	La République tchèque et l'élargissement de l'UE	167.335/rév.1	08.09.98	toutes
5	Malte et l'élargissement de l'UE	167.350/rév.1	07.09.98	toutes
6	La Bulgarie et l'élargissement de l'UE	167.392/rév.1	26.10.98	toutes
7	La Turquie et l'élargissement de l'UE	167.407/rév.1	27.10.98	toutes
8	L'Estonie et l'élargissement de l'UE	167.409/rév.1	08.10.98	toutes
9	La Slovaquie et l'élargissement de l'UE	167.531	20.04.98	toutes
10	La Lettonie et l'élargissement de l'UE	167.532/rév.1	17.12.98	toutes
11	La Lituanie et l'élargissement de l'UE	167.533/rév.1	27.08.98	toutes
12	La Pologne et l'élargissement de l'UE	167.587/rév.1	20.10.98	toutes
13	La Slovaquie et l'élargissement de l'UE	167.609/rév.1	14.12.98	toutes
14	La Russie et l'élargissement avec l'UE	167.734	09.06.98	toutes
15	Les aspects institutionnels de l'élargissement de l'UE	167.299	13.02.98	DE-EN-ES-FR-IT-SV
16	Le contrôle et la sauvegarde des finances de l'UE dans la perspective de l'élargissement	167.330	09.03.98	DE-EN-ES-FR-IT
17	La politique de l'environnement et l'élargissement de l'UE	167.402	23.03.98	DE-EN-ES-FR-IT
18	La Conférence européenne et l'élargissement de l'UE	167.410	03.04.98	DE-EN-ES-FR-IT
19	Les aspects budgétaires de l'élargissement de l'UE	167.581	12.04.98	DE-EN-ES-FR-IT
20	Les droits de l'homme et l'élargissement de l'UE	167.582	01.04.98	DE-EN-ES-FR-IT
21	L'élargissement de l'UE et la cohésion économique et sociale	167.584	08.05.98	DE-EN-ES-FR-IT
22	Annexe statistique sur l'élargissement de l'UE	167.614/rév.3	07.01.99	EN
23	Les problèmes juridiques de l'élargissement de l'UE	167.617	19.05.98	DE-EN-ES-FR-IT
24	La stratégie de pré-adhésion en vue de l'élargissement de l'UE	167.631	17.06.98	DE-EN-ES-FR-IT
25	La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le processus d'élargissement de l'UE	167.690	17.06.98	DE-EN-ES-FR-IT
26	Les droits de la femme et l'élargissement de l'UE	167.735	14.07.98	DE-EN-ES-FR-IT
27	L'élargissement de l'UE et l'agriculture	167.741	03.09.98	DE-EN-ES-FR-IT
28	La Suisse et l'élargissement de l'UE	167.777	10.09.98	toutes
29	L'élargissement de l'UE et la pêche	167.799	12.10.98	toutes
30	La Politique Extérieure et de Sécurité Commune et l'élargissement de l'UE	167.822	26.10.98	DE-EN-ES-FR-IT
31	Les questions de sécurité et défense et l'élargissement de l'UE	167.877	30.10.98	DE-EN-ES-FR-IT
32	L'Espace Economique Européen et l'élargissement de l'UE	167.887	17.11.98	DE-EN-ES-FR-IT
33	Le Programme PHARE et l'élargissement de l'UE	167.944	04.12.98	DE-EN-ES-FR-IT
34	L'UEM et l'élargissement de l'UE	167.962	04.12.98	DE-EN-ES-FR-IT
35	La politique industrielle et l'élargissement de l'UE	167.963	30.11.98	DE-EN-ES-FR-IT
36	L'Agenda 2000 et le procès d'adhésion à l'UE	168.008	22.12.98	DE-EN-ES-FR-IT

*Pour toute information complémentaire, contacter:*

*Mme E. Deguffroy, Luxembourg, SCH bureau 602, tél. (352) 4300-22906 / fax: (352) 4300-29027*

*Task Force "Élargissement", Bruxelles, LEO 06DJ119, tél. (32 2) 284 2381 / fax: (32 2) 284 4984*

*Task Force "Élargissement", Strasbourg, IP2 447, tél. (33 3) 8817-4408 / fax: (33 3) 8817-9059*

*INTRANET: <http://www.europarl.ep.ec/enlargement>*

*INTERNET: <http://www.europarl.eu.int/enlargement>*

*EPADES: [epades@public.largiss](mailto:epades@public.largiss)*

**FICHE THÉMATIQUE  
SUR  
L'AGENDA 2000 ET LE PROCESSUS D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE**

**SOMMAIRE**

	Page
<b>SYNTHÈSE</b> .....	4
<b>I. PRÉSENTATION DE LA POSITION DU CONSEIL</b> .....	5
<b>II. POSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE</b> .....	8
<b>III. AGENDA 2000 - PREMIÈRES ÉTAPES VERS L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE</b> .	10
a) La Conférence européenne .....	10
b) Le processus d'adhésion .....	11
1. Progrès des négociations en vue de l'adhésion .....	12
2. Renforcement de la stratégie de préadhésion .....	12
3. Examen analytique de l'acquis communautaire ("filtrage") .....	14
<b>IV. POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR L'AGENDA 2000</b> .....	14

## SYNTHÈSE

Le Conseil européen qui s'est tenu à Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997 a envisagé le processus d'élargissement comme un processus d'intégration global et évolutif, qui sera développé par étapes, à un rythme adapté à chaque pays candidat en fonction de son degré de préparation. Il s'agit d'un processus unitaire d'adhésion qui s'applique à tous les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats et à Chypre.

Cette décision a pu être prise uniquement après que la Commission eut présenté sa Communication sur l'Agenda 2000, qui comprend trois volumes. Le Volume I (Pour une union plus forte et plus large) comporte trois parties. La première traite des politiques de l'Union (politiques internes, cohésion économique et sociale, PAC et relations extérieures). La deuxième partie aborde le défi de l'élargissement et comprend une évaluation des critères d'adhésion, une étude de l'impact de l'élargissement et la stratégie d'élargissement elle-même. Cette deuxième partie comprend également des dispositions concernant Chypre, la Conférence et la Turquie, ainsi qu'une série de recommandations finales. Enfin, la troisième partie porte sur le nouveau cadre financier (2000-2006) et englobe les problèmes d'ensemble, l'accroissement des dépenses et les dispositifs de financement. Le Volume II de l'Agenda 2000 (Le défi de l'élargissement) traite spécifiquement du renforcement de la stratégie de préparation à l'adhésion et décrit les objectifs, méthodes, ressources financières et instruments juridiques utiles à cette fin. Enfin, le Volume III de l'Agenda 2000 (Commission reports on applications for accession) présente les synthèses et conclusions relatives à 10 avis exprimés par la Commission européenne sur les candidatures à l'adhésion à l'Union présentées par les pays candidats.

Récemment, le Conseil européen qui s'est tenu à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 a rappelé que le double objectif de l'Agenda 2000 était de doter l'Union de politiques plus efficaces et d'élaborer un cadre financier approprié dans lequel elles puissent être mises en œuvre. Dans cette perspective, il convient de mettre en balance un certain nombre de choix politiques importants concernant l'orientation future de ces politiques et les réformes nécessaires, au moment où l'Union déploie des efforts pour mener à bien son élargissement. Cela étant, le Conseil européen a réaffirmé sa détermination à conclure un accord global sur la question de l'Agenda 2000 - vue comme un ensemble sur lequel le consensus doit être complet - lors du Conseil européen de Bruxelles les 24 et 25 mars 1999.

Dans ce contexte, le présent exposé a pour seul objectif de proposer une présentation générale de la situation actuelle du processus d'élargissement qui, selon le Conseil européen de Luxembourg, comprend plusieurs éléments. Tout d'abord, le cadre, constitué par les négociations proprement dites - un cadre unique pour tous les pays candidats. Ensuite, une phase essentielle de ce processus d'élargissement élaboré par le Conseil européen : la nouvelle stratégie renforcée de préadhésion. À cet égard, cet exposé propose un récapitulatif chronologique de l'élaboration de la stratégie d'élargissement, du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 à aujourd'hui. En outre, il rend également compte des points de vue de la Commission européenne et du Parlement européen. Enfin, compte tenu que la plupart des différents aspects de l'Agenda 2000 ont déjà été traités dans d'autres fiches thématiques de la Task-Force, celle-ci se concentrera sur les premières étapes vers l'élargissement de l'UE.

## I. PRÉSENTATION DE LA POSITION DU CONSEIL

Le Conseil européen tenu à Copenhague les 21 et 22 juin 1993 a décidé que les PECO associés pourront, s'ils le souhaitent, être intégrés dans l'Union européenne dès lors qu'ils satisferont aux obligations imposées par les critères d'adhésion à l'UE<sup>1</sup>. De plus, il a établi dans les Conclusions de la présidence, et exposé en détail dans l'Annexe II, une série de lignes d'action définissant les modalités de la coopération des pays associés avant leur adhésion à l'Union. Il a ainsi proposé une *relation structurée pour établir un lien entre les PECO et les institutions de l'UE*, en accompagnement de la structure bilatérale des *accords européens*, ce qui a impliqué la création d'un *cadre multilatéral renforcé pour le dialogue et la consultation* sur les problèmes d'intérêt commun. Cela a également impliqué la tenue de réunions, à titre consultatif et non pas dans un objectif de prise de décisions, entre le Conseil de l'Union et l'ensemble des PECO sur diverses questions d'intérêt commun concernant les trois piliers de l'Union - y compris la PESC - décidées à l'avance. D'autre part, le Conseil a donné son accord à une accélération des efforts de la Communauté pour ouvrir ses marchés, et il a envisagé une *amélioration de l'accès au marché* par la suppression ou la réduction de nombreux droits de douane. Par ailleurs, le Conseil européen a également adopté des dispositions visant à *rendre l'aide accordée aux PECO plus efficace*, en particulier par le biais du programme PHARE. Enfin, le Conseil européen a accepté d'*approfondir l'intégration économique*, à propos de l'harmonisation de la législation conformément aux dispositions des différents accords européens, en formant des responsables des pays associés et en ouvrant certains programmes communautaires à des participants de ces pays.

Ensuite, le Conseil européen tenu à Bruxelles les 10 et 11 décembre 1993 a décidé d'entamer le processus diplomatique qui conduira à la signature à Paris du Pacte de stabilité en Europe. Puis, le Conseil européen tenu à Corfou les 24 et 25 juin 1994 a appelé la Commission à soumettre des propositions pratiques pour la mise en œuvre intégrale des accords européens et des décisions adoptés par le Conseil de Copenhague, ainsi qu'un rapport sur la stratégie à poursuivre pour préparer l'adhésion.

Le Conseil européen tenu à Essen les 9 et 10 décembre 1994 a décidé de donner un nouvel élan qualitatif au processus de rapprochement des PECO, et a donc adopté une stratégie d'ensemble axée sur la poursuite du resserrement des liens entre les PECO et l'Union européenne. À cette fin, plusieurs instruments ont été élaborés. Premièrement, des *"relations structurées"* entre les pays associés et les institutions de l'Union, dans l'objectif de promouvoir la confiance mutuelle et d'établir un cadre pour aborder les questions d'intérêt commun, conformément aux décisions prises à Copenhague. Deuxièmement, l'*élément essentiel* de ce processus, selon le Conseil européen, sera la *préparation des pays associés pour leur intégration dans le marché intérieur de l'Union*, via l'adoption graduelle de l'acquis communautaire. À cette fin, l'Annexe IV des conclusions de la présidence décrit cette stratégie en détail, son objectif étant de simplifier la préparation des pays associés à l'adhésion. Plusieurs mesures ont été envisagées. Tout d'abord, des *"relations structurées"* entre les PECO associés et les institutions de l'Union, pour ce qui est des questions de politique communautaire, notamment la dimension transeuropéenne (énergie, environnement, transports,

---

<sup>1</sup> En particulier, le Conseil a défini les critères applicables imposés à chaque pays candidat :

1) Des institutions stables qui garantissent la démocratie, la règle du droit, les droits de l'homme et la protection et le respect des minorités. 2) Une économie de marché opérationnelle. 3) La capacité de faire face aux pressions de la concurrence et des forces du marché qui s'exercent au sein de l'Union. 4) La capacité du candidat à assumer les obligations liées à l'acquis communautaire, notamment l'adhésion aux objectifs politiques, économiques et d'union monétaire.

science, technologie, etc.), mais également la PESC, la justice et les affaires intérieures. Ensuite, en vue d'*assurer une préparation à l'élargissement du marché intérieur*, la stratégie formulée à Essen prévoyait des mesures à court terme (instruments de protection commerciale, échanges dans le secteur du textile, cumul des règles d'origine, alignement dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie et adaptation des accords d'association). En outre, une série de mesures à moyen terme a aussi été prévue (concernant notamment le marché intérieur, la concurrence et les mesures nationales d'aide). Enfin, cette stratégie prévoyait une série de dispositions dans différents domaines : agriculture, promotion des investissements, PESC, justice et affaires intérieures, environnement, transports et réseaux transeuropéens, culture, éducation et formation, coopération financière, coopération intrarégionale et promotion des relations de bon voisinage. En résumé, les principaux éléments de cette stratégie restent, d'une part, les "*relations structurées*" avec les institutions de l'Union conformément aux décisions prises à Copenhague et, d'autre part, les *accords européens*, qui constituent un cadre flexible et dynamique pour différentes formes de coopération.

Le *Conseil européen tenu à Cannes les 26 et 27 juin 1995* a donné la première estimation positive du dialogue structuré et des progrès accomplis du point de vue de la préparation à l'adhésion. Il a indiqué que le succès de la Conférence pour la stabilité en Europe (tenue à Paris les 20 et 21 mars 1995) incitera les pays d'Europe centrale et orientale à rejoindre l'Union européenne, et appelé les pays intéressés à appliquer les accords et dispositions prévus par le Pacte de stabilité, dont la responsabilité est confiée à l'OSE.

Le *Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995*, a pour sa part appelé à l'intensification de la stratégie de préadhésion stipulée à Essen pour les PECO. Le Conseil européen a également établi l'*agenda politique de l'Europe* qui identifie les défis que les États membres de l'Union devront relever au cours des cinq prochaines années afin de préparer l'Europe pour le 21<sup>ème</sup> siècle : mener à bien l'adaptation du Traité de l'Union européenne ; achever le passage à la monnaie unique conformément au calendrier et aux conditions arrêtés ; préparer et négocier l'élargissement avec les pays associés d'Europe centrale et orientale et de l'Europe du Sud, candidats à l'adhésion ; établir les perspectives financières à compter du 31 décembre 1999 ; participer à la mise sur pied d'une nouvelle structure de sécurité européenne ; et poursuivre activement la politique de dialogue, de coopération et de partenariat déjà entamée avec les pays voisins de l'Union, notamment avec la Russie, l'Ukraine, la Turquie et les pays méditerranéens. Toutes ces activités ont pour finalité d'établir, à l'échelle du continent européen, un vaste espace de liberté, de prospérité et de stabilité. Le Conseil européen a également appelé la Commission à procéder à une analyse plus fine de l'impact de l'élargissement sur les politiques communautaires, notamment les politiques agricoles et structurelles, à préparer des rapports sur les candidatures soumises, de façon à les présenter au Conseil après la conclusion de la CIG, de s'atteler à la préparation d'un document conjoint sur l'élargissement et de présenter, immédiatement après la conclusion de la CIG, une communication sur le futur cadre financier de l'Union, qui entrera en vigueur à compter du 31 décembre 1999. Enfin, selon le Conseil européen, la première étape des négociations avec les PECO devrait coïncider avec le début des négociations avec Chypre et Malte, six mois après la conclusion de la CIG, ce qui permettra de prendre en compte ses résultats. Cette prévision a été formulée à nouveau par le *Conseil européen de Florence tenu les 21 et 22 juin 1996*.

Le *Conseil européen tenu à Amsterdam les 16 et 17 juin 1997*, avec lequel s'est conclue la CIG de 1996, a exprimé l'avis selon lequel le processus d'élargissement pouvait être entamé, invitant le Conseil (Affaires générales) à examiner en détail les avis de la Commission, ainsi que sa communication sur l'Agenda 2000, et à soumettre un rapport au Conseil européen de Luxembourg.

Après cinq mois de travail, la présidence du Conseil des affaires générales a remis un rapport global au Conseil européen. Dans l'ensemble, il se fait l'écho des grandes orientations définies dans les délibérations détaillées du Conseil.

Fort de tous les éléments, le *Conseil européen tenu à Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997* a entrepris l'examen conjoint du développement et des politiques de l'Union, et a pris les décisions nécessaires à la mise en route de l'élargissement. Le Conseil européen envisage ce processus comme un *processus d'intégration global et évolutif, qui sera développé par étapes, à un rythme adapté à chaque pays candidat en fonction de son degré de préparation. Il s'agit d'un processus unitaire d'adhésion qui s'applique à tous les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats et à Chypre*. Par ailleurs, le Conseil européen a décidé de créer la *Conférence européenne*, dont la Commission a proposé la mise en place à titre de forum multilatéral pour la consultation politique. Selon le Conseil européen, l'élargissement programmé comporte plusieurs éléments. Le premier est le *cadre*, à savoir les négociations proprement dites - un cadre unique pour tous les pays candidats. Le second élément central de la procédure d'élargissement élaborée par ce Conseil européen est le lancement de la nouvelle stratégie *renforcée de préadhésion*.

Le *Conseil européen tenu à Cardiff les 15 et 16 juin 1998* a réaffirmé que tous les pays candidats seront examinés selon les mêmes critères, progressant à leur propre rythme, selon leur degré de préparation. En premier lieu, tout dépendra des efforts qu'ils déploieront pour satisfaire aux critères définis. Tous bénéficieront néanmoins du resserrement de leurs relations avec l'Union européenne : renforcement du dialogue politique et conduite des actions voulues pour les aider dans leur préparation. En outre, le Conseil européen a salué la confirmation du fait que la Commission présentera à la fin de 1998 le premier rapport périodique sur les progrès des candidats vers l'adhésion. S'agissant de la Turquie, il a été spécifié que ces rapports se fonderont sur l'article 28 de l'accord d'association, ainsi que sur les conclusions du Conseil européen de Luxembourg, qui accueillent favorablement la communication de la Commission du 4 mars 1998 sur la stratégie européenne visant à préparer ce pays à l'adhésion.

Enfin, le *Conseil européen tenu à Vienne les 11 et 12 décembre 1998* a donné son accord à la "Stratégie de Vienne pour l'Europe", axée d'une part sur la promotion de l'emploi, de la croissance économique et de la stabilité, d'autre part, sur l'amélioration de la sécurité et de la qualité de vie ; la réforme des politiques et aussi sur institutions de l'Union et la promotion de la stabilité et la prospérité dans l'Europe et le monde. Concernant l'Agenda 2000, le Conseil européen a rappelé que son double objectif est de doter l'Union de politiques plus efficaces et d'élaborer un cadre financier approprié dans lequel elles puissent être mises en œuvre. La réalisation de ces objectifs implique la mise en balance d'un certain nombre de choix politiques importants concernant l'orientation future de ces politiques et les réformes nécessaires, au moment où l'Union déploie des efforts pour mener à bien son élargissement. Ces actions doivent être menées dans un esprit de solidarité, tout en veillant à ce que la même rigueur budgétaire soit appliquée au niveau de l'Union qu'au niveau national. Les négociations sont maintenant entrées dans la phase finale. En conséquence, le Conseil européen a réaffirmé sa détermination à conclure un *accord global sur la question de l'Agenda 2000 - qu'il considère comme un ensemble sur lequel le consensus doit être complet - lors du Conseil européen de Bruxelles les 24 et 25 mars 1999*. Il a également souligné l'importance qu'il attache à l'approfondissement des relations entre l'UE et la Turquie, insistant sur la nécessité de poursuivre la stratégie européenne visant à préparer la Turquie à son adhésion.



## II. POSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

En réponse à l'invitation lancée par le Conseil européen de Madrid et conformément au calendrier arrêté pour le processus d'élargissement, confirmé par le *Conseil européen de Dublin* des 13 et 14 décembre 1996, la Commission a soumis au Parlement européen sa communication "Agenda 2000"<sup>2</sup> le 16 juillet 1997. En fait, Agenda 2000 regroupe trois volumes. Le *Volume I (Pour une union plus forte et plus large)* comprend trois parties : *La première traite des politiques de l'Union* (politiques intérieures<sup>3</sup>, cohésion économique et sociale<sup>4</sup>, PAC<sup>5</sup> et relations extérieures<sup>6</sup>). *La deuxième porte sur les principales gageures de l'élargissement* et comprend une évaluation des critères d'adhésion<sup>7</sup>, une étude de l'impact de l'élargissement proprement dit et la *stratégie d'élargissement*. Cette deuxième partie comprend également des dispositions concernant Chypre<sup>8</sup>, la Conférence européenne<sup>9</sup>, la Turquie<sup>10</sup>, ainsi qu'une série de recommandations finales. Enfin, la *troisième partie aborde la question du nouveau cadre financier (2000-2006)* et englobe les problèmes d'ensemble, le développement des dépenses et les dispositifs de financement<sup>11</sup>. Le *Volume II de l'Agenda 2000 (Le défi de l'élargissement)* traite spécifiquement du *renforcement de la stratégie de préadhésion*<sup>12</sup> et décrit les *objectifs, méthodes, ressources financières et instruments juridiques qu'elle emploie et mobilise*. Enfin, le *Volume III de l'Agenda 2000 (Commission reports on applications for accession)* présente les *synthèses et conclusions des 10 avis émis par la Commission européenne concernant les demandes d'adhésion* à l'Union présentées par les pays candidats.<sup>13</sup>

---

2 COM(97)2000 final du 15.07.1997 - C4-0371/97.

3 Cf. la Fiche thématique n°35 de la Task-Force sur la politique industrielle et l'élargissement de l'UE ; la Fiche thématique n°20 sur la démocratie et le respect des droits de l'homme dans le processus de l'élargissement de l'UE ; etc.

4 Cf. la Fiche thématique n°21 de la Task-Force sur l'élargissement de l'UE et la cohésion économique et sociale.

5 Cf. la Fiche thématique n°27 de la Task-Force sur l'élargissement de l'UE et l'agriculture, ainsi que la Fiche thématique n°29 sur l'élargissement de l'UE et la pêche.

6 Cf. la Fiche thématique n°30 de la Task-Force sur la Politique Extérieure et de Sécurité Commune et l'élargissement de l'UE, ainsi que la Fiche thématique n°31 sur les questions de sécurité et de défense et l'élargissement de l'UE.

7 Cf. la Fiche thématique n°23 de la Task-Force sur les questions juridiques de l'élargissement de l'UE.

8 Cf. la Fiche thématique n°1 de la Task-Force sur Chypre et l'élargissement de l'UE.

9 Cf. la Fiche thématique n°18 de la Task-Force sur la Conférence européenne et l'élargissement de l'UE.

10 Cf. la Fiche thématique n°7 de la Task-Force sur la Turquie et l'élargissement de l'UE.

11 Cf. la Fiche thématique n°19 de la Task-Force sur les aspects budgétaires de l'élargissement de l'UE, ainsi que la Fiche thématique n°16 sur le contrôle et la protection des finances de l'UE en vue de l'élargissement.

12 Cf. la Fiche thématique n°24 de la Task-Force sur la stratégie de préadhésion pour l'élargissement de l'UE.

13 COM (97) 2001 to 2010 final du 15.07.1997. Cf. les Fiches thématiques n°1 à 14, 28 et 32 de la Task-Force sur les différents pays.

Sachant que la plupart de ces questions ont déjà été traitées dans d'autres fiches thématiques de la Task-Force, nous nous intéresserons uniquement à certaines des premières étapes de l'élargissement de l'UE. Dans l'esprit de la Commission, et conformément à l'Agenda 2000 (Volume I), la réussite de la stratégie d'adhésion résulte de l'action combinée de plusieurs facteurs :

- \*  *négociations fondées sur le principe de l'application de l'acquis communautaire dès le moment de l'adhésion et*
- \*  *stratégie renforcée de préadhésion pour tous les pays candidats, de façon qu'ils adoptent la part la plus importante possible de l'acquis communautaire avant l'adhésion.*

Dans l'Agenda 2000, la Commission donne également son avis sur plusieurs candidats, étayé par une analyse comparative sur la base des critères définis à Copenhague. De l'avis de la Commission, aucun des pays d'Europe centrale et orientale ne satisfait aux critères voulus pour l'adhésion, mais la Commission a également le sentiment que la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie pourraient à moyen terme répondre aux conditions d'adhésion si elles maintiennent et poursuivent résolument leurs efforts de préparation. Elle recommande au Conseil d'entamer des négociations avec ces pays. La Commission souligne toutefois que la décision d'entamer simultanément des négociations avec ces pays n'implique pas nécessairement que celles-ci doivent aboutir en même temps, leur avancement dépendant dans chacun des cas du degré de conformité aux critères définis.

#### Premiers rapports réguliers de la Commission (Composite paper)<sup>14</sup>

Comme il avait été décidé par le Conseil européen de Cardiff du 4 novembre 1998, la Commission a publié ses premiers rapports réguliers (cf. "Composite paper"), qui présentent une synthèse de l'analyse des progrès réalisés vers l'adhésion par chacun des pays candidats, ainsi qu'une série de recommandations. Ce document dresse également l'état des négociations et du renforcement de la stratégie de préadhésion.

Dans le *groupe des pays en bonne voie*, la Commission considère que la Pologne, la Hongrie et l'Estonie sont ceux qui ont le plus progressé, la République tchèque et la Slovaquie étant quelque peu à la traîne. Parmi les principaux problèmes auxquels ces cinq PECO sont confrontés, se trouvent la mise en œuvre trop lente de l'acquis communautaire et l'inachèvement des réformes économiques. La législation chypriote est globalement compatible avec l'acquis communautaire dans la mesure où le pays répond aux critères de Copenhague. En revanche, la question de la réunification avec la partie turque de l'île n'a pas encore été clarifiée et reste en suspens. Concernant le deuxième groupe, la Commission estime que la Slovaquie et les deux pays baltes (Lettonie et Lituanie) ont de solides chances de passer dans le *groupe des pays en bonne voie* l'an prochain. En la matière, la stabilité politique et économique sera le facteur clé. En 1999, la Commission examinera la candidature renouvelée de Malte. Les autres pays candidats doivent améliorer leurs performances économiques et politiques pour rattraper le *groupe des pays en bonne voie*.

Le Conseil européen tenu à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 a salué les premiers rapports réguliers de la Commission menés sur la base des conclusions formulées à Luxembourg et Cardiff,

---

<sup>14</sup> <http://www.europa.eu.int/comm.dg1a/enlarge/index.htm>

et approuvé les conclusions du Conseil du 7 décembre 1998 sur l'élargissement de l'UE. Par ailleurs, il a souligné que chaque pays candidat continuera d'être jugé sur ses propres mérites.

### III. AGENDA 2000 - PREMIÈRES ÉTAPES VERS L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE

Comme nous l'avons déjà dit, le *Conseil européen qui s'est tenu à Luxembourg* les 12 et 13 décembre 1997 a envisagé le processus d'élargissement comme un *processus d'intégration global et évolutif, qui sera développé par étapes, à un rythme adapté à chaque pays candidat en fonction de son degré de préparation. Il s'agit d'un processus unitaire d'adhésion qui s'applique* à tous les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats et à Chypre. De plus, le Conseil européen a décidé de créer la *Conférence européenne* proposée par la Commission comme un forum multilatéral de consultation politique. Selon le Conseil européen, l'élargissement envisagé comporte plusieurs éléments. Le premier est le *cadre*, à savoir les négociations proprement dites - un cadre unique pour tous les pays candidats. Le second élément central de la procédure d'élargissement élaborée par ce Conseil européen est le lancement de la nouvelle *stratégie renforcée de préadhésion*. Cette stratégie sera accompagnée d'une *analyse séparée de l'acquis communautaire* pour chaque pays.

#### a) La Conférence européenne<sup>15</sup>

Lors du Conseil européen de Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997, il a été décidé de mettre sur pied une Conférence européenne, dont l'objectif serait de rassembler les États membres de l'Union européenne et les pays européens, désireux de la rejoindre, qui partagent ses valeurs et ses objectifs intérieurs et extérieurs. Les 15 États membres, Chypre, les 10 pays candidats de l'Europe centrale et orientale, et la Turquie ont été invités à y participer. La présidence de la Conférence est assurée par l'État membre qui a la présidence du Conseil. À l'invitation de la présidence, les chefs d'État et de gouvernement et le président de la Commission, ainsi que les ministres des affaires étrangères, se réuniront une fois par an lors de la Conférence. La première conférence, qui s'est tenue à Londres le 12 mars 1998, était placée sous la présidence du Premier ministre britannique. Le président du Parlement européen a également participé activement à la réunion et il s'attend à être invité de nouveau aux prochaines réunions à ce niveau. La réunion de la Conférence au niveau des ministres des affaires étrangères s'est tenue à Luxembourg le 6 octobre 1998. En ces deux occasions, la Turquie a décliné l'invitation.

Les membres de la Conférence doivent partager un engagement commun en faveur de la paix, de la sécurité et des relations de bon voisinage, du respect de la souveraineté des autres pays, des principes sur lesquels l'Union européenne est fondée, de l'intégrité et l'inviolabilité des frontières extérieures, du principe du droit international et de la résolution des conflits territoriaux par des moyens pacifiques, en particulier via la juridiction de la Cour internationale de Justice de La Haye. Par ailleurs, la Conférence européenne sera un forum multilatéral de consultation politique, mis en place pour répondre aux questions d'intérêt général des participants et élargir et approfondir leur coopération en matière de politique extérieure et de sécurité, de justice et d'affaires intérieures, ainsi que dans d'autres domaines d'intérêt commun, notamment les questions économiques et de coopération régionale.

---

15 Cf. la Fiche thématique n°18 de la Task-Force sur la Conférence européenne et l'élargissement de l'UE.

Comme indiqué dans les conclusions de la présidence après la première réunion de Londres, la Conférence offre un forum unique pour des échanges directs et informels au plus haut niveau, ainsi qu'un cadre global dans lequel les participants peuvent tirer parti des nombreuses activités communes existantes. Lors de la réunion inaugurale de la Conférence européennes, des priorités ont été définies dans un certain nombre de domaines :

- *Le crime organisé transnational<sup>16</sup>* : les participants sont déterminés à poursuivre leurs efforts pour combattre le fléau du crime organisé, en particulier le trafic de drogue, le trafic d'être humains et le terrorisme. Les recommandations d'un groupe d'experts des pays de la Conférence européenne et de la Commission européenne, qui préconisent d'examiner les problèmes connexes liés au crime organisé et au trafic de drogues, seront soumises à la Conférence dans les 12 mois.
- *L'environnement<sup>17</sup>* : les participants ont affirmé leur détermination à travailler activement à l'amélioration de la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable.
- *Les questions de politique extérieure et de sécurité<sup>18</sup>* : les participants ont accordé que leurs intérêts seraient de plus en plus convergents dans ce domaine. En conséquence, ils se proposent d'approfondir et d'élargir leur coordination et coopération, de façon à renforcer la voix et les valeurs de l'Europe dans le monde.
- *La compétitivité économique* : pour accroître la compétitivité de leurs économies, ils ont décidé d'échanger des informations sur les politiques économiques<sup>19</sup> et sociales, mettant sur pied des méthodes pour stimuler l'emploi et doter les personnes des compétences voulues afin de tirer pleinement parti des perspectives du 21<sup>ème</sup> siècle.
- *La coopération régionale* : les participants ont accueilli favorablement la nouvelle panoplie de programmes de coopération régionale. Ils déploieront les efforts voulus pour garantir leur mise en œuvre active et leur cohérence.

Le Conseil européen tenu à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 a décidé de se réunir au niveau des ministres des affaires étrangères en 1999 et d'examiner les conditions d'adhésion, ainsi que le futur rôle de la Conférence européenne à Helsinki, à la lumière d'un rapport du Conseil sur les travaux de la Conférence et d'autres forums menant des activités comparables. Parallèlement, il a confirmé l'invitation de la Suisse à titre de "membre élu".

## **b) Le processus d'adhésion**

Le processus d'adhésion se fonde sur deux éléments essentiels : le processus de négociations avec six pays candidats et le renforcement de la stratégie de préadhésion.

---

16 Cf. la Fiche thématique n°25 de la Task-Force sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et l'élargissement de l'UE.

17 Cf. la Fiche thématique n°17 de la Task-Force sur la politique de l'environnement et l'élargissement de l'UE.

18 Cf. la Fiche thématique n°30 de la Task-Force sur la Politique Extérieure et de Sécurité Commune et l'élargissement de l'UE, ainsi que la Fiche thématique n°31 sur les questions de sécurité et défense et l'élargissement de l'UE.

19 Cf. la Fiche thématique n°34 de la Task-Force sur l'Union économique et monétaire (UEM) et l'élargissement de l'UE.

## 1. Progrès des négociations en vue de l'adhésion

Concernant les *négociations en vue de l'adhésion* avec les pays candidats, la Commission a proposé dans l'Agenda 2000, avant toute chose, une série de principes qui doivent orienter l'approche de l'Union : l'acceptation et l'application de l'acquis communautaire dès le moment de l'adhésion ; l'acceptation de mesures de transition - qui ne doivent pas être des exceptions - dans les cas dûment justifiés ; un examen périodique sur la base des rapports de la Commission sur les progrès accomplis par les candidats pendant les négociations. Par ailleurs, toute période de transition doit, dans tous les cas, être limitée, tant dans sa durée que sa portée.

Le processus d'adhésion pour les 11 pays candidats a officiellement été ouvert à Bruxelles le 30 mars 1998, au cours d'une réunion entre les ministres des affaires étrangères des 15 États membres de l'Union européenne et ceux des 10 PECO candidats et de Chypre. Les discussions préliminaires ont débuté le 31 mars 1998, et six conférences intergouvernementales bilatérales ont été tenues pour entamer les négociations en vue de l'adhésion avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie. Par ailleurs, chaque fois que nécessaire, les ministres des affaires étrangères des 15 États membres se réuniront avec ceux des pays candidats ; des réunions techniques pourront également être organisées au niveau ministériel. Des négociations indépendantes en vue de l'adhésion avec les six pays cités ci-dessus ont débuté le 10 novembre 1998. Ces négociations portent sur sept domaines (sur 31) de l'acquis communautaire, qui ont déjà passé la première procédure de filtrage<sup>20</sup>. Par conséquent, le Conseil européen tenu à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 a incité le Conseil, la Commission et les pays candidats à maintenir l'élan, de façon à ce que des négociations intensives puissent être menées dans le premier semestre de l'année 1999. Il a aussi salué les progrès réalisés avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie dans la préparation des négociations en vue de l'adhésion - progrès évoqués dans les rapports de la Commission -, et noté que la transition de la phase multilatérale à la phase bilatérale de l'examen analytique de l'acquis, à compter du début de l'année prochaine, insufflera un nouveau dynamisme au processus et stimulera la préparation des négociations.

## 2. Renforcement de la stratégie de préadhésion<sup>21</sup>

L'objectif du renforcement de la stratégie de préadhésion est de permettre à tous les pays candidats de s'aligner sur l'acquis communautaire dans les plus brefs délais et ce avant l'adhésion. Le renforcement de la stratégie de préadhésion est donc un élément central du processus d'élargissement, dont le but est de créer les conditions permettant à tous les PECO candidats de devenir membres de l'Union européenne en temps voulu et, à cette fin, de s'adapter à l'avance, et du mieux possible à l'acquis. Comme l'a proposé la Commission, outre les *accords européens*, qui restent l'élément de base des relations entre l'Union européenne et les pays candidats, la stratégie s'articule autour des *partenariats d'adhésion* et de *l'intensification de l'aide de préadhésion*, avec le double objectif de regrouper les différentes formes de soutien de l'Union dans un cadre unique (partenariats d'adhésion) et de familiariser les candidats aux politiques et procédures de l'Union, en

---

<sup>20</sup> Science et recherche ; Télécommunications et technologies de l'information ; Education et formation ; Culture et politique de l'audiovisuel ; Politique industrielle ; Petites et moyennes entreprises ; et Politique Extérieure et de Sécurité Commune.

<sup>21</sup> Cf. la Fiche thématique n°24 de la Task-Force sur la stratégie de préadhésion pour l'élargissement de l'UE.

leur offrant la possibilité de participer aux programmes communautaires.

Les partenariats d'adhésion sont de nouveaux instruments qui constituent la charnière de la stratégie renforcée de préadhésion, en regroupant dans un cadre unique toutes les initiatives visant à aider les PECO candidats, dans le but de lancer des programmes nationaux de préparation à l'adhésion. La réglementation (CE) NE 622/98 sur l'aide aux PECO candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion et, en particulier, la création de partenariats d'adhésion<sup>22</sup>, adoptée par le Conseil le 16 mars 1998 - et dont l'incidence financière est d'ailleurs nulle, puisque la programmation de l'aide communautaire sera décidée conformément aux procédures définies dans les réglementations relatives aux instruments des programmes concernés - institue les partenariats d'adhésion à l'intention des PECO. Chacun d'eux crée un cadre unique fixant les priorités en matière de préparation à l'adhésion, en fonction de la situation de chaque pays, au vu des critères politiques et économiques, et des obligations particulières liées au statut d'État membre de l'UE, ainsi que les ressources financières à dégager pour aider chaque candidat dans la mise en œuvre des priorités arrêtées dans la préadhésion.

S'agissant de l'intensification de l'aide de préadhésion, le Conseil européen de Luxembourg a décidé d'accroître substantiellement l'aide de préadhésion et, en complément du programme PHARE, d'allouer une aide au secteur agricole à compter de 2000 et au-delà, ainsi qu'un nouvel instrument structurel conçu pour promouvoir des mesures similaires à celles appliquées dans le cadre des fonds de cohésion. Sur cette base, la Commission a déjà soumis trois propositions de réglementations. La première est une proposition de réglementation sur l'aide communautaire aux mesures de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural dans les PECO candidats pendant la période de préadhésion (*aide agricole de préadhésion*). La Commission propose ainsi d'allouer dans la perspective financière à venir 520 millions d'euros par an sur les dix prochaines années, soit un total de 3 064 millions d'euros pour la période 2000-2006. L'objectif est d'aider les PECO candidats à transformer et moderniser leur secteur agricole et à promouvoir l'application de l'acquis communautaire dans ce domaine. La deuxième est une proposition de réglementation portant création d'un *instrument pour les politiques structurelles de préadhésion*. La Commission propose d'allouer 1 milliard d'euros par an au dix PECO candidats au cours de la période 2000-2006. Globalement, cette aide a pour objectif de favoriser l'alignement de ces pays sur les normes structurelles de l'UE, sur le modèle du fonds de cohésion mis en place dans l'UE dans les domaines des transports et de l'environnement, en recherchant un équilibre approprié entre les deux. Enfin, la Commission a soumis une troisième proposition de réglementation sur la *coordination de l'aide aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion*, dont l'objectif est de garantir la coordination et la cohérence entre l'aide de préadhésion accordée dans le cadre du programme PHARE, l'instrument agricole et l'instrument structurel. L'objectif de ces trois dispositifs est d'éviter toute redondance avec l'aide provenant d'autres institutions internationales (BEI, BERD, FMI, etc.).

Le Conseil européen tenu à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 a réaffirmé la volonté de l'Union de maintenir son aide de préadhésion tout au long du processus, puis a salué le large consensus politique, exprimé dans les termes du rapport du Conseil sur l'Agenda 2000, sur les instruments de préadhésion, qui restent toutefois soumis à l'adoption globale de l'Agenda 2000.

---

22 OJ L 85, 20.03.1998. La proposition de réglementation a été soumise à la Commission le 10 décembre 1997 (COM(97)634 final (CNS 97/0351)).

### 3. Examen analytique de l'acquis communautaire ("filtrage")

La stratégie de préadhésion sera également accompagnée d'une *analyse spécifique de l'acquis communautaire* pour chacun des pays candidats. Comme l'a demandé le Conseil européen de Luxembourg, la Commission a entamé la phase technique d'analyse systématique de l'acquis communautaire (le "filtrage") sur deux groupes de pays, ceux avec lesquels les négociations ont été entamées, et ceux avec lesquels elles ne l'ont pas été. Ce filtrage a pour objectif d'expliquer l'acquis de façon à faciliter son adoption, et de mesurer les difficultés des pays candidats de ce point de vue.

Pour le premier groupe (Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne et Slovénie), l'exercice a démarré le lundi 27 avril 1998 et, à la fin octobre 1998, le filtrage de 16 (sur un total de 31) chapitres sur lesquels portent les négociations de la Task-Force Élargissement de la Commission européenne, était achevé. Par conséquent, lors du Conseil "Affaires générales" du 5 octobre, l'Union a décidé de passer à la phase des premières négociations indépendantes avec ces six pays.

Par ailleurs, le 3 avril 1998, la Commission a commencé l'examen analytique de l'acquis communautaire - examen conduit par le personnel de la DG IA de la Commission - pour les pays avec lesquels les négociations n'ont pas encore été entamées (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovaquie). La Commission vient d'achever le filtrage de 28 chapitres de l'acquis pour ces cinq pays, dans le cadre d'une première phase multilatérale et relativement didactique. Dans tous les cas, le processus devrait durer jusqu'à la fin du premier semestre de 1999, date à laquelle la Commission sera en mesure de dresser un bilan précis, pays candidat par pays candidat.

## IV. POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR L'AGENDA 2000

À ce jour, les principaux avis du Parlement européen ont été exprimés dans différentes résolutions :

1. Premièrement, la *résolution du 4 décembre 1997 sur la communication de la Commission "Agenda 2000 B Pour une union plus forte et plus large"*<sup>23</sup> présente une série de points importants concernant la stratégie d'élargissement, desquels il ressort que celle-ci ne sera possible qu'une fois la réforme institutionnelle de l'UE achevée. Le Parlement européen considère que le cadre institutionnel créé par le Traité d'Amsterdam n'offre pas les conditions voulues pour réaliser l'élargissement sans mettre en péril le fonctionnement de l'Union et l'efficacité de son action. Le Parlement européen considère également que la stratégie d'élargissement doit s'appuyer sur une attitude d'encouragement à l'égard des candidats, reconnaissant leur droit moral à rejoindre l'Union, tout en continuant d'insister sur le respect des critères de Copenhague. Il estime que tous les pays candidats sont fondés à entamer les négociations d'adhésion en même temps et, par conséquent, que toutes les négociations avec eux doivent démarrer simultanément. En outre, il souligne que le système actuel des ressources propres peut se révéler inadapté pour un financement efficace de l'élargissement.

2. Deuxièmement, dans sa *résolution du 4 décembre 1997 sur la communication de la Commission sur l'Agenda 2000 : Le cadre financier de l'Union (2000 B 2006), le système de*

---

23 Cf. OJ C 388 du 22.12.97. Cette résolution a été adoptée sur la base du rapport Oostlander/Baron-Crespo : Une stratégie d'élargissement (Doc. A4-0368/97).

*financement futur*<sup>24</sup>, le Parlement européen a prononcé une mise en garde sur les risques que présente le fait de fonder l'ensemble de l'analyse financière sur des prévisions par trop optimistes. Le Parlement européen a également noté que, en l'absence de ressources supplémentaires, l'élargissement devrait être financé par des réductions importantes des politiques existantes, en particulier la PAC et les fonds structurels, et alerté des dangers que cela suppose. Par conséquent, le Parlement européen a proposé d'inscrire l'ensemble des dépenses d'adhésion sous un nouveau poste, puis a invité le Conseil à explorer d'autres solutions de financement de l'élargissement, si la proposition de réforme venait à déboucher sur des économies moindres que celles envisagées, si le nombre des pays admis au sein de l'Union venait à varier, ou si le calendrier des adhésions venait à différer de celui établi.

3. Dans ses résolutions du 18 décembre 1997 sur les conclusions du Conseil européen de Luxembourg<sup>25</sup> et du 11 mars 1998 sur la stratégie de préadhésion et les partenariats d'adhésion, le Parlement européen a salué la création des "partenariats d'adhésion" avec chacun des pays candidats, en regrettant toutefois que le Conseil européen n'ait pas consulté le Parlement sur le cadre commun des partenariats ou envisagé une prise de décision conjointe sur le contenu des accords individuels de coopération et de partenariat. Plus spécifiquement, il a également demandé que la Slovaquie bénéficie de la stratégie renforcée de préadhésion et que le partenariat d'adhésion avec ce pays inclue certaines mesures relatives à la démocratie, notamment sur les droits des minorités.

4. Un autre débat sur l'Agenda 2000 s'est tenu le 18 novembre 1998, suite auquel un certain nombre de résolutions ont été adoptées<sup>26</sup>. À cette occasion, les principaux groupes politiques, le président de la Commission et la présidence du Conseil ont souligné la nécessité de la stabilité politique et économique dans les PECO avant toute adhésion à l'Union européenne, en relevant que l'Agenda 2000, en dépit de ses faiblesses, est la seule proposition complète existante face aux grands défis à venir. Le Parlement européen soutient le processus d'adhésion, mais en la matière l'effort principal incombe aux pays candidats eux mêmes. Le soutien financier ou les aides telles que les programmes PHARE ne sont pas de simples gratifications ou récompenses ; ils sont aussi dans l'intérêt économique et politique de l'UE.

---

24 Cf OJ C 388 du 22.12.97. Cette résolution a été adoptée sur la base du rapport Colom i Naval (Doc. A4-0331/97).

25 Cf. les minutes du 18 décembre 1997, PE 264.958.

26 En l'occurrence, la résolution du 19 novembre 1998 sur la proposition modifiée d'une réglementation du Conseil sur la coordination de l'aide aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion ; la résolution du 19 novembre 1998 sur la proposition d'une réglementation du Conseil (CE) établissant un instrument pour les politiques structurelles dans le cadre de la préadhésion ; la résolution du 19 novembre 1998 sur la proposition d'une réglementation du Conseil (CE, Euratom) modifiant la réglementation (CE, Euratom) NE 2728/94 établissant un fonds de garantie pour les actions extérieures ; la résolution du 19 novembre 1998 sur la proposition d'une réglementation du Conseil sur l'aide communautaire aux mesures de préadhésion destinée à l'agriculture et au développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale dans la phase de préadhésion ; la résolution sur la proposition d'une réglementation du Conseil du 19 novembre 1998 établissant des dispositions générales sur les fonds structurels ; la résolution du 19 novembre 1998 sur la proposition d'une réglementation du Conseil modifiant la réglementation (CE) NE 1164/94 établissant un fonds de cohésion (COM(98) 0130 - C4-0289/98 - 98/0104(AVC)) et la proposition d'une réglementation du Conseil modifiant l'annexe II de la réglementation (CE) NE 1164/94 établissant un fonds de cohésion (COM(98)0130 - C4-0312/98 - 98/0118(CNS) A4-0395/9.

Cf. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/positionep/en/default.htm>



5. Par ailleurs, le *Parlement européen a formulé de nouvelles recommandations lors de ses débats du 3 décembre 1998*, avec l'adoption d'un certain nombre de résolutions supplémentaires<sup>27</sup>. Dans ces résolutions, le Parlement européen souligne que le processus d'adhésion en cours doit couvrir tous les pays avec lesquels l'Union européenne a passé un accord européen ; réaffirme sa conviction qu'il ne doit pas exister de groupe fermé de candidats à l'adhésion ; indique que la possibilité d'une transition progressive vers la phase de négociations intensives doit rester ouverte en permanence ; et rappelle que l'intégration graduelle des pays candidats dans l'Union européenne contribuera considérablement à la sécurité en Europe.

Comme l'a indiqué le président José María Gil-Robles au Conseil européen du 11 décembre 1998 à Vienne, le Parlement européen se réjouit du fait que nous ne sommes pas confrontés à un processus de négociations formé de "vagues" successives de pays candidats et que les négociations seront menées individuellement avec chaque candidat, au moment opportun et au rythme voulu. C'est d'ailleurs la seule méthode qui garantisse la crédibilité du processus d'élargissement qui doit, tout à la fois, être dynamique, souple, ouvert et transparent. Pour ce qui est de la transparence, le Parlement européen aura un rôle majeur à jouer. En conséquence, il serait utile que le Conseil européen procède à des examens périodiques des progrès accomplis par chacun des pays dont les droits à l'adhésion ont été reconnus et que des négociations avec d'autres candidats puissent démarrer à la fin du premier semestre 1999, de façon à ce que l'on puisse véritablement considérer que le processus d'adhésion touche graduellement chacun d'eux.

6. Le Conseil européen tenu à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 a réaffirmé sa volonté de parvenir à un consensus général sur la question de l'Agenda 2000 au Conseil européen de Bruxelles qui se tiendra les 24 et 25 mars 1999. Le Conseil européen considère l'Agenda 2000 comme un ensemble sur lequel l'accord doit être global. En outre, il a salué le fait que *le Parlement européen et le Conseil étaient parfaitement prêts et en mesure d'assurer un examen approfondi des textes législatifs, à temps pour qu'ils soient définitivement adoptés avant les prochaines élections européennes de juin 1999*. Le Parlement européen est prêt à accomplir son devoir parlementaire, mais la capacité du Conseil à remplir le sien reste pour sa part incertaine.

\* \* \*

*Pour plus d'informations, contacter :*

*J. Javier FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ,  
Coordinateur de la Task-Force "Élargissement" du Parlement européen  
DG IV, Division des affaires internationales et institutionnelles  
Tél.: (352) 4300-22758 / Fax: (352)4300-29027 (Luxembourg)  
Tél.: (322) 284.23.81 / Fax: (322) 284.49.84 (Bruxelles)  
Tél.: (33) 3.88.17.44.08 / Fax: (33) 3.88.17.90.59 (Strasbourg)  
email: jfernandez@europarl.eu.int*

---

<sup>27</sup> Résolution du 3 décembre 1998 sur la candidature de la Lettonie à l'adhésion à l'Union européenne en vue du Conseil européen de Vienne (11-12 décembre 1998) (A4-0430/98) ; résolution du 3 décembre 1998 sur la candidature de la Roumanie à l'adhésion à l'Union européenne en vue du Conseil européen de Vienne (11-12 décembre 1998) (A4-0428/98) ; résolution du 3 décembre 1998 sur la candidature de la Slovaquie à l'adhésion à l'Union européenne en vue du Conseil européen de Vienne (11-12 décembre 1998) (A4-0427/98) ; résolution du 3 décembre 1998 sur la candidature de la Lituanie à l'adhésion à l'Union européenne en vue du Conseil européen de Vienne des 11-12 décembre 1998 (A4-0431/98) ; résolution du 3 décembre 1998 sur la candidature de la Bulgarie à l'adhésion à l'Union européenne en vue du Conseil européen de Vienne des 11-12 décembre 1998 (A4-0429/98).

Cf. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/positionep/en/default.htm>



**COMMISSION EUROPEENNE**

**DIRECTION GENERALE XIX**

**BUDGETS**

**Ressources**

**Perspective de financement, analyse de la réglementation et de son application,  
garanties budgétaires**

Bruxelles, le 7 octobre 1998

# **Le financement de l'Union européenne**

**Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système  
des ressources propres**

## **Synopsis**

## **Observations finales**

## Synopsis

Le présent rapport s'attache à l'analyse des résultats du système de ressources propres de l'Union européenne, ainsi qu'à la recherche de nouvelles ressources propres et à l'examen de la possibilité d'appliquer un taux d'appel fixe à la ressource TVA; il examine également le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni et la question des contributions au budget communautaire qui a été soulevée par plusieurs Etats membres.

Le *système des ressources propres* de l'Union européenne a considérablement évolué au fil des ans. Sous l'effet des modifications introduites par les décisions ressources propres de 1988 et de 1994, la répartition entre les Etats membres des contributions brutes au budget de l'UE est devenue beaucoup plus équitable, ces contributions étant désormais mieux alignées sur les quote-parts respectives des Etats membres dans le PNB de l'Union européenne. Cette amélioration est due en premier lieu à l'importance croissante de la ressource PNB dans l'ensemble des contributions budgétaires. Le système actuel a également fourni les recettes nécessaires au financement des dépenses communautaires. Il a cependant montré des lacunes à deux égards au moins. En recourant de plus en plus aux transferts provenant des trésors publics des Etats membres, il a échoué à doter l'Union européenne d'une véritable autonomie financière; de plus, certaines interventions dans le système des contributions, dont le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni, ont nui à la clarté des relations financières entre les Etats membres et le budget communautaire.

La réforme de l'actuel système de financement communautaire pourrait se faire de deux façons. Elle pourrait viser à étendre la base fiscale et à doter l'Union de nouvelles ressources propres, ou elle pourrait tendre à simplifier les modes de contribution actuels. Dans le premier cas, le rapport constate qu'il existe plusieurs possibilités de *nouvelles ressources propres* mais qu'une seule serait envisageable de manière réaliste à moyen terme. Il s'agit d'une ressource TVA modifiée qui ne correspondrait cependant pas entièrement au critère de l'équité. Selon la seconde possibilité, le système actuel de contributions pourrait être remplacé par un système dans lequel la ressource TVA, voire ce qu'il est convenu d'appeler les ressources propres traditionnelles ("RPT", à savoir essentiellement les droits de douane et les droits agricoles), seraient remplacées par des contributions fondées sur le PNB. A cet égard, l'Espagne, soutenue par la Grèce et le Portugal, a proposé l'introduction d'un élément de *progressivité* dans le système. Bien que séduisante à première vue, la progressivité des contributions ne serait pas conforme à l'actuel acquis communautaire qui pratique la solidarité par le biais du volet dépenses du budget et encourage la convergence réelle par l'investissement.

Malgré certaines difficultés tant théoriques que techniques liées à la pertinence et à la mesure des soldes budgétaires (ou soldes nets), le problème des *déséquilibres budgétaires* a resurgi dans le débat. L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ont estimé que leurs soldes budgétaires devaient être considérés comme excessifs selon les termes du dispositif retenu à Fontainebleau.

Comme convenu dans la décision "ressources propres" de 1994, le présent rapport analyse le fonctionnement du *mécanisme actuel de correction en faveur du Royaume-Uni* et le déséquilibre budgétaire de cet Etat membre. Il constate que le

directes mais elle affecterait, réciproquement, ceux des Etats membres se trouvant dans une situation inverse. Une telle solution permettrait une réduction de la ligne directrice agricole et éventuellement du plafond des ressources propres.

Enfin, il y a l'option d'un *mécanisme généralisé de correction*. Une généralisation directe du mécanisme actuel à tous les Etats membres enregistrant un solde budgétaire négatif impliquerait une bien plus grande redistribution des ressources entre les Etats membres. Il serait cependant possible de modifier certains paramètres de l'actuel mécanisme, tels que le seuil de compensation, par exemple, ou la valeur du coefficient de compensation. Cela peut conduire à des résultats très divers, certains impliquant moins de ressources, d'autres davantage, que l'actuelle correction en faveur du Royaume-Uni.

Le rapport conclut en confirmant le point de vue avancé dans *Agenda 2000*, selon lequel ni la nécessité d'augmenter les ressources financières de l'Union ni les quelques lacunes du système de financement ne sont des raisons suffisantes pour modifier la décision "ressources propres" dans l'immédiat. Les options abordées dans le rapport sont interchangeables et peuvent être complétées et étalées dans le temps. Cependant aucune n'apporte de solution idéale. Des faiblesses tant techniques que conceptuelles peuvent être trouvées dans chacune d'elle. Le transfert de charge financière qui résulte de certaines de ces options présente des éléments régressifs qui pourraient justifier des rectificatifs dans le cadre d'une solution globale.

Au cas où un consensus se dessinerait quant à la nécessité de régler le problème des déséquilibres budgétaires, il conviendrait de choisir entre les options présentées dans le rapport ou de convenir d'une combinaison de ces options qui en respecterait la logique interne. Le calendrier à respecter pour tout changement dépendrait de la question de savoir s'il est nécessaire de modifier la décision "ressources propres"; l'élargissement constituerait un changement de situation tel qu'il pourrait fournir l'occasion d'une réforme structurelle d'envergure.

contexte qui avait justifié la correction en faveur du Royaume-Uni a sensiblement évolué depuis le début des années quatre-vingt. Le déséquilibre britannique n'est plus un cas isolé dès lors que plusieurs autres Etats membres enregistrent des déséquilibres semblables. Alors que le mécanisme de Fontainebleau était essentiellement censé compenser la faible part du Royaume-Uni dans les dépenses agricoles communautaires, il confère actuellement un avantage à ce pays pour l'ensemble des dépenses. La prospérité du Royaume-Uni sera nettement supérieure, après l'élargissement, à celle de la moyenne de l'Union. De plus, si le mécanisme restait inchangé, le Royaume-Uni paierait un tiers seulement de ce qu'il aurait à payer pour le futur élargissement. Néanmoins, même après compensation, le Royaume-Uni reste un contributeur net plus important que certains des Etats membres ayant une plus grande capacité contributive.

*Les déséquilibres budgétaires de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède* sont devenus importants ces dernières années, sous l'effet prévisible de plusieurs facteurs. Mesurés en termes de PNB, ils devraient évoluer quelque peu au cours des années à venir, sous l'influence du futur élargissement et des réformes attendues des politiques de dépenses, cette évolution devant être plus marquée dans le cas des Pays-Bas. En ce qui concerne l'élargissement, le solde budgétaire des Etats membres actuel connaîtra une détérioration moyenne d'environ 0,15 % du PNB, qui ne devrait pas donner lieu à des demandes de compensation. Quant aux réformes, il n'est pas possible d'estimer leur impact avec précision avant l'achèvement des négociations. Il est cependant probable que la réforme de la politique agricole commune n'affectera pas sensiblement l'équilibre budgétaire des Etats membres en question à l'exception des Pays-Bas où l'effet sera plus comptable que réel. L'incidence de la réforme des politiques structurelles sur les équilibres budgétaires est encore plus difficile à évaluer, mais la réduction des dépenses structurelles dans les quinze Etats membres actuels se traduira en tout état de cause par une baisse des contributions et une amélioration relative des soldes budgétaires de ces Etats membres même si les dépenses structurelles se concentrent sur les régions les moins prospères.

*Au cas où l'on parviendrait à un consensus politique sur la nécessité de régler le problème de ces déséquilibres, trois options seraient possibles.* La première, qui concerne *le volet financement* du budget, consisterait à s'orienter vers un système de ressources propres caractérisé par une plus grande transparence - c'est-à-dire par l'absence de mesures ad hoc - et par une plus grande équité - à savoir l'élimination des éléments régressifs qui subsistent. Cela inclurait la réduction ou même l'élimination de l'actuel mécanisme de correction, qui n'aurait plus la même raison d'être au cas où l'on adopterait une option portant sur le volet dépenses, et/ou la substitution complète ou partielle de la ressource PNB aux autres ressources.

Une autre possibilité, conforme aux conclusions de Fontainebleau, consisterait à apporter des corrections au *volet dépenses* du budget. Le rapport analyse une formule comportant le remboursement partiel (75 pour cent) des aides directes de la PAC versées aux agriculteurs. Sans nuire à la nature communautaire de la PAC ni au niveau global d'assistance aux agriculteurs - puisque les conditions liées au versement d'aides directes continueraient à faire partie intégrante de la politique agricole commune et résulteraient de décisions de l'Union européenne - il serait possible de répartir le montant des aides directes entre l'Union européenne et les trésors publics nationaux. Cette option favoriserait les Etats membres dont la part de financement est supérieure à la part d'aides

Aucunes des options abordées dans le rapport n'apporte de solution idéale. Des faiblesses tant technique que conceptuelle peuvent être trouvées dans chacune d'elle. Le transfert dans la charge financière qui résulte de certaines de ces options présente des éléments régressifs qui justifieraient des rectificatifs dans le cadre d'une solution globale.

Le calendrier des éventuelles réformes dépendrait essentiellement de la nécessité ou non de modifier la décision "ressources propres". Sa modification entraînerait de longs délais de ratification ce qui supposerait un processus permettant au nouveau système de financement d'être effectif au moment de l'adhésion du premier groupe de nouveaux États membres. L'élargissement amènerait en effet un tel changement de circonstances qu'une modification structurelle de ce type serait justifiée.

Les réserves importantes, du point de vue méthodologique et conceptuel, exprimées par la Commission concernant la question des déséquilibres budgétaires l'ont amenée à limiter ce rapport à un examen des options possibles en vue de leur correction. Si un large consensus se dégagait en faveur d'une solution particulière au problème dans le cadre du Conseil européen, la Commission présenterait les propositions détaillées nécessaires.

### 3. OBSERVATIONS FINALES

Les propositions présentées par la Commission dans *Agenda 2000* montrent qu'il est possible de faire face aux défis de l'élargissement et de la réforme des grandes politiques de l'UE dans les limites du plafond fixé pour les ressources propres, pour une durée indéterminée, par la décision "ressources propres" actuelle. Pour réaliser cela, il est essentiel que la rigueur budgétaire appliquée par les États membres dans le cadre de l'UEM caractérise aussi le budget de l'UE.

Les lacunes du système actuel mis en évidence dans la première partie du rapport ne justifie pas, en soi, une modification urgente de la Décision Ressources Propres. Si et lorsque cette décision serait modifiée, autorisant alors une réforme profonde du système de ressources propres, ces lacunes pourraient être comblées soit par le biais d'une simplification du système de contributions, soit par l'introduction de nouvelles ressources. La proposition d'introduire un élément de progressivité pourrait également être traitée dans ce contexte.

Actuellement, la principale source de mécontentement suscitée par les dispositions existantes semble être liée à la question des déséquilibres budgétaires de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède. Il n'est pas possible, pour le moment, de déterminer avec précision l'évolution de ces déséquilibres au fil des prochaines années étant donné que certains paramètres politiques importants n'ont pas encore été clairement définis. Toutefois, on peut prédire que les déséquilibres de ces grands contributeurs nets en pourcentage du PNB se détérioreront un peu – plus pour les Pays-Bas que pour les autres- mais très probablement moins que la détérioration moyenne due à l'élargissement. Ce résultat serait dû à l'endiguement proposé des dépenses dans les États membres actuels au cours de la période couverte par les prochaines perspectives financières et à certaines dispositions spécifiques des projets de réformes.

La mise en place de mécanismes de correction en vue de rectifier les déséquilibres budgétaires est une tâche complexe, étant donné que, pour un volume déterminé du budget de l'UE, une amélioration de la situation budgétaire de certains États membres entraîne invariablement une détérioration correspondante de la situation budgétaire d'autres États. Si un consensus se dégage sur la nécessité de traiter le problème des déséquilibres budgétaires, il conviendra de prendre une décision sur les moyens de parvenir à cet objectif et sur le calendrier des modifications.

Le rapport cite trois options non exclusives l'une de l'autre :

- ♦ **volet financement**: une simplification de la structure de financement en faveur d'un système qui serait fondé davantage, voire totalement, sur les contributions PNB; une telle simplification pourrait également englober la suppression graduelle du mécanisme de correction existant;
- ♦ **volet dépenses**: l'introduction d'un système de remboursement partiel des aides directes de la PAC soutenant les revenus;
- ♦ **les soldes**: l'application d'un mécanisme de correction généralisé à tous les États membres connaissant des déséquilibres importants.



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 07.10.1998  
COM(1998) 560 final

**ADDENDUM**  
**Synopsis et observations**  
**finales.**

**VERSION PROVISOIRE**

## **Le financement de l'Union européenne**

**Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système  
des ressources propres**



## NEWS FEATURE

## The 1999 EU budget

The European Parliament will hold its second reading and take its final vote on the 1999 spending proposals later this month. The figures below show what MEPs demanded at their first reading in October and what EU governments agreed on at a meeting of budget ministers last week (all figures are in millions of ecu and have been rounded up)

	Commission Proposal		Parliament 1st Reading		Council 2nd Reading	
	com.*	pay.*	com.	pay.	com.	pay.
CAP	40,440,00	40,440,00	40,459,00	40,459,00	40,440,00	40,440,00
Structural	39,025,00	30,950,00	39,025,00	32,750,00	39,025,00	30,450,00
Internal	5,926,47	5,065,77	6,382,36	5,874,36	5,827,73	4,981,82
External	5,883,78	4,276,48	6,861,05	4,580,35	5,955,24	4,003,94
Administrative	4,519,60	4,519,60	4,710,04	4,710,04	4,468,67	4,468,67

ALLOCATIONS FOR SPECIFIC BUDGET LINES <sup>∞</sup>

	Commission Proposal		Parliament 1st Reading	
	com.	pay.	com.	pay.
Internal				
Transport (B2-7)	18,00	17,00	26,20	19,20
Youth/Education (B3-1)	425,95	370,80	441,70	391,31
Audiovisual/Culture (B3-2)	86,90	100,80	92,40	96,00
Information/Communication (B3-3)	111,50	118,20	107,60	114,95
Environment (B4-3)	141,30	129,00	178,45	156,85
Consumer Protection (B5-1)	22,00	19,80	23,85	19,45
Employment Initiatives (B5-5)	211,00	136,70	209,28	134,98
Trans-European Networks (B5-7)	617,00	471,00	585,19	452,19
External				
Food/humanitarian aid (B7-2)	835,10	710,190	835,85	710,85
Mediterranean Basin (B7-4)	1,143,00	633,50	1,094,00	596,20
Central Europe and Ex-USSR (B7-5)	2,224,80	1,604,50	2,173,22	1,455,52
Various Cooperation (B7-6)	383,76	295,00	359,70	292,85
Administrative				
Buildings/furniture/various (3A-2)	312,79	312,79	312,61	312,61
Computer equipment (3A-5)	95,04	95,04	93,900	93,900

\* The figure in the commitments (com.) column refers to the amount of money the EU has put aside to fund a particular budget line. Officials describe it as the equivalent of an estimate.

\* The figure in the payments (pay.) column denotes how much the Union actually expects to spend. Commitments figures are usually higher than payments in order to allow for unforeseen expenses.

<sup>∞</sup> Detailed breakdown of Council figures not available at time of going to press

## Germany and the European Union

# Welcome, whoever you are

BRUSSELS

The European Union's other leaders are itching to see what Mr Schröder is made of—and what he wants to make of Europe

THE ostensible reason for the European Union's heads of government to meet for two days next month in Austria is for an informal chat about "the future of Europe". How, among other things, can the Union make itself less disliked by its citizens? But the real draw for 14 of the 15 leaders will be the chance to fuss around Gerhard Schröder. Item one on the first day's agenda will consist of sizing him up. Item two, in a break with the past, will be to make him feel welcome. New boys used to get a fairly frosty reception at EU summits. They had to be taught the club rules; till they learnt them, they were liable to behave awkwardly.

Mr Schröder, though almost as preoccupied with the EU budget as Margaret Thatcher once was, can count on a much more sympathetic reception—for several reasons. For a start, he will be among political friends. His victory leaves Spain as the only large EU country still with a conservative government (see page 41). Mr Schröder's fellow socialists see their own success reflected in his victory.

Another reason for courting him is that, as leader of by far the richest and most popu-

lous country in the Union, he will be its main paymaster—even if he can argue down Germany's contribution to the budget. Nothing in the Union can be done without Germany's say-so, and Germany has been expressing itself more forcefully with each passing year, as lingering post-war inhibitions have fallen away.

Then there is the incentive for other countries to see if bilateral ties can be improved with the change of government. The

stakes are highest for France (see next article). The cooling of Franco-German relations has led Britain, egged on by some merry words from Mr Schröder, to hope for a new spell of Anglo-German bonding. Britain hankers after something closer to a triumvirate at Europe's centre, with France—*tant pis*—as third member. But such hopes are sure to be dashed, at least so long as Britain remains outside Europe's single currency. The most urgent strategic questions within the EU concern the euro, and are therefore mainly for euro-insiders.

A final reason for EU leaders to welcome Mr Schröder is procedural. An alarmingly high proportion of Union business was hanging fire on a German election result. Now work can resume, nicely in time for Germany's assumption of the EU presidency on January 1st.

In particular, most EU countries hope Mr Schröder will be more sympathetic than Mr Kohl was to revamping the common agricultural policy (CAP). This would mean lowering EU prices for meat, grain and butter close to world levels. Mr Kohl resisted such cuts because his government relied on a big Bavarian farm vote. Mr Schröder's Social Democrats are much less beholden.

But CAP reform is only one part of a package of financial and institutional reforms on which EU governments are supposed to agree in the course of next year. New members from Eastern Europe can then be readied for admission. Mr Schröder will need to fight hard if he wants the final deal

### A marked imbalance, frankly

Country	Net contribution ecu bn	Net contribution per person		GDP ecu bn	GDP per person ecu
		ecu	Rank		
Germany	10.0	121.6	2	1,910.3	23,225.5
Netherlands	2.4	152.9	1	334.5	21,316.6
Britain	2.3	38.9	4	1,248.7	21,102.9
Italy	1.3	22.6	6	1,049.0	18,209.0
Sweden	0.7	78.3	3	210.1	23,511.6
France	0.4	6.8	7	1,280.5	21,748.7
Austria	0.2	24.7	5	188.8	23,285.6
Finland	-0.1	-19.4	8	109.8	21,299.7
Denmark	-0.2	-37.8	9	149.9	28,293.7
Luxembourg	-0.8	-1,875.7	15	14.8	34,701.1
Belgium	-1.8	-176.3	11	221.0	21,649.7
Ireland	-2.3	-622.3	14	70.2	18,993.5
Portugal	-2.8	-283.2	12	89.4	9,043.1
Greece	-4.1	-387.9	13	104.6	9,895.9
Spain	-6.1	-154.9	10	492.2	12,501.6

Source: Centre for European Policy Studies, Eurostat

## Oil that motor

PARIS

The French fear that Gerhard Schröder may pay them too little attention

HELMUT KOHL is said once to have told France's late president, François Mitterrand, that he would be Germany's "last pro-European chancellor". That is exactly what many French now fear. Not that they have anything specific against Gerhard Schröder. But he is little known in France—and what is known about him, as a Protestant from Hanover, in Germany's north, and as a reputed Anglophile, makes him seem worryingly different from Mr Kohl, a Catholic Francophile from the nearby Rhineland.

Mr Schröder, they hear, belongs to a new generation of Germans wanting to put national interests before those of "Europe"—an ideal he mentioned remarkably seldom during his election campaign. He is the first post-war chancellor, notes the left-leaning *Le Monde*, no longer weighed down by the "burdens of the past". The newspaper describes his Germany as "décomplexé". He does not, it seems, share Mr Kohl's belief that furthering European unity is a "matter of war and peace in the 21st century", or that nurturing friendship between France and Germany is the very bedrock of European harmony. Galling, too, was Mr Schröder's suggestion, at the end of last year, that the Franco-German couple could be extended into a *ménage à trois* with the British.

But it is not just the arrival of a less

ardent European as Germany's new leader that has put a spanner in the Franco-German motor. Actually, it has been sputtering for several years. Remember, in 1995, Germany's lack of sympathy when France resumed nuclear tests in the Pacific? Or German annoyance when France—without informing Germany—said it would have an all-professional army? Or French irritation at German in-



Jospin and Schröder, not yet purring

sistence on a "stability pact" to ensure strict adherence to the rules of Europe's single currency? Or France's reluctance to let a Dutchman head the new European Central Bank?

Naturally, on his first visit to France as chancellor-elect, on September 30th, Mr Schröder declared his loyal devotion to the German axis. But awkward questions have been nagging policy makers in Paris for several years. Does a powerful, reunited Germany still need French friendship quite as much as before? Without it, could France go on moulding Europe in accordance with its own desires?

Now, with an unknown in charge in Bonn—and one who will soon move to the old imperial capital, Berlin, with its window on to the east—will Europe's leading duo happily oversee the continent's emerging new shape, not to mention the EU's finances? As an editorial in *Le Figaro*, the leading Gaullist newspaper put it, "the [Franco-German] couple is no longer the motor of European construction".

The first ugly moment, with Mr Schröder as chancellor, could occur in Vienna in December, when EU leaders will discuss the Union's budget for the seven years after 2000. France will be desperate to avoid a row—while still being reluctant to pay an extra few billion dollars into Europe's coffers. Even if that early problem is sorted out, a more pragmatic, less emotional, sort of relationship is likely to grow.

to include a serious reduction in Germany's huge budget bill. France, which does so well out of current budget arrangements that it makes almost no net contribution at all, will resist doggedly. Mr Schröder will also have to persuade Spain, and other big recipients of EU funds, to lower their claims in favour of new entrants from Central Europe whose need for EU cash will be much more urgent.

The countries waiting to join the Union accept that Mr Schröder faces much the same pressures and calculations as Mr Kohl did. In the long term Germany wants stable and prosperous neighbours to its east. But in the short term it fears an influx of cheap labour from Poland and Hungary. So, for a decade or more after they join, Mr Schröder will be wary of giving new entrants fully free movement of labour.

And Europe's common foreign and security policy? Quite a few European leaders hope Mr Schröder will be less cautious than Mr Kohl was in trying to create one. Later this year the EU is due to appoint a "high

representative" for foreign policy—Monsieur PESC, to use the French acronym for the common foreign and security policy. Germany has favoured giving the job to a bureaucrat unlikely to mount much of a challenge to the prerogatives of national governments. Italy, the Netherlands and smaller EU countries are keen to have an experienced, big-shot politician to take the world stage in Europe's name.

None of these issues involves classic left-right divides. It remains to be seen whether Mr Schröder will press for more active social policies in Europe. His Green allies in government will demand more consumer protection and environmental legislation at the European level—though these days even the European Commission, weary of criticism, wants Europe to regulate less intrusively. Ideology also permeates the argument about how far Europe's new central bank should submit to political control. Mr Kohl, the conservative, backed the central bankers' total independence. Mr Schröder, the socialist, may be

more sympathetic to political intervention.

Whatever he does, he will have to contend with the perception that he is a lesser leader than the man he replaces—that with Mr Kohl's going Europe has lost not only its doyen but also its wise man and institutional memory. Whereas Mr Kohl saw European integration as a historical imperative, his successors are liable to see it more as a series of tactical decisions, primarily economic in nature.

If the EU's capacity for strategic thinking does shrink, the loss will scarcely show in the next year or two. Countries that join the euro will be furiously busy, harmonising and integrating their economies in thousands of large and small ways. But the new currency's arrival and the approach of eastward expansion will put strategic issues back on the agenda soon enough. Then Mr Schröder will face the test of reconciling Germany's national and European destinies with the authority that was his predecessor's badge. Europe awaits.

## Impact of proposed changes to CAP

Estimated cost of the CAP if European Commission's reform plan is agreed (in billions of euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total budget</b>	45	46.7	48.5	50.6	52.6	54.7	56.9	59.2
<b>Expenditure</b>		44	45.9	49.7	52.1	53.2	53.9	54.5
<b>EU 15</b>								
Post-reform expenditure	41.7	41.6	43.4	45.5	47.3	47.9	47.9	47.9
New rural development expenditure		1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1
<b>New EU members</b>								
Market support expenditure	0.0	0.0	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4	
Rural development expenditure	0.0	0.0	0.6	1.0	1.5	2.0	2.5	
Pre-accession aid	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	
Unspent margin		2.7	2.6	0.9	0.5	1.5	3.0	4.7

Note: All figures in constant 1997 prices  
Source: European Commission

# EUROPA HOY

## UNA COHESIÓN INSUFICIENTE

**E**n la discusión sobre el futuro de los recursos de la Unión Europea, dedicados a la aplicación de las políticas de cohesión económica y social, tiene una especial relevancia la evaluación de los resultados que ofrecen su aplicación a escala regional europea y a los estados receptores de los fondos de cohesión.

El informe que acaba de presentar la Comisión Europea constata que el PIB por habitante de las regiones europeas más atrasadas ha ido acercándose a la media. En el decenio 1986-1996, las diez regiones más atrasadas pasaron de un 41 % al 50 % de la media europea. Considerando las 25 más atrasadas, la evolución fue del 52 al 69 %. La aplicación especial de los fondos de cohesión muestra también una evolución positiva para el citado periodo al pasar del 65 al 75 %. De los cuatro estados miembros más atrasados de la Unión, España, Irlanda, Grecia y Portugal, que son los receptores de los

fondos de cohesión, Irlanda muestra en esta última evaluación haber realizado una muy positiva evolución al pasar del 60 % en 1986 al 96,5 % en 1996. En el caso español, los resultados son comparativamente mucho menos satisfactorios: del 69,8 al 78,7 %.

A pesar de las disparidades, puede constatar que ha habido un sustancial acercamiento a los niveles medios de la Unión, que aunque no sea atribuible exclusivamente a las aportaciones específicas de éstas, sin duda han contribuido al mismo. La propia Comisión estima que, junto a los efectos de los fondos estructurales, también debe considerarse que la integración económica y el crecimiento habido

en el decenio han constituido asimismo un factor positivo en la citada evolución.

El mayor crecimiento económico y el acercamiento a los niveles medios de la Unión no ha servido para reducir las diferencias en los altos niveles de paro que presentan las regiones más atrasadas. Por otra parte, la aplicación de los fondos estructurales no ofrece la misma eficacia según los estados miembros; por ejemplo, en las regiones del llamado objetivo 2, las más afectadas por las crisis industriales y el desempleo, el paro aumentó en el periodo considerado -de 1986 a 1996- en Alemania, Francia e Italia y disminuyó en Dinamarca, Holanda y Gran Bretaña. En las regiones

agrícolas, receptoras de los fondos correspondientes al objetivo 5b, el paro creció con la excepción de las holandesas y británicas. En consecuencia, las ayudas comunitarias no bastarían si no van acompañadas de reformas estructurales y de una mejora en el conjunto de la economía productiva.

Estos resultados han llevado a afirmar que el proceso para una mayor igualación a la renta media comunitaria aún precisa de una o dos generaciones para llegar a una situación satisfactoria, pero también para reconsiderar la eficacia de las aportaciones de la Unión, en el sentido de incorporar objetivos que permitan comprobar la eficacia en la aplicación de estos fondos y, en consecuencia, para sustentar las propuestas de reforma en los criterios y objetivos que deben presidir la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión en la Agenda 2000, cuya aprobación se prevé para finales de marzo.

CARLES A. GASÓLIBA

*En el decenio 1986-1996 las diez regiones más atrasadas pasaron de un 41 al 50 % de la renta personal media europea*

# EUROPA HOY

## CRITERIOS DE EFICACIA PARA LA COHESIÓN

**D**e acuerdo con el análisis que iniciamos sobre el reciente informe de la Comisión Europea de los resultados de la política de cohesión y aplicación de los fondos estructurales en las regiones de la Unión, resulta interesante observar la diferencia entre éstas y su evolución en el decenio que contempla tal informe, de 1986 a 1996.

Las diez primeras regiones por renta por habitante estaban encabezadas por Hamburgo en 1986. Ahora, la primera de la lista es el centro de Londres, debido a la división realizada del Gran Londres en centro y periferia de esta ciudad. Con todo, Hamburgo tiene un nivel del 192 % con respecto a la media comunitaria y el Gran Londres, del 140 %. En diez años, entre las diez primeras regiones, sólo un cambio, Stuttgart ha sido desplazada por Amberes con un 137 % de la media. En las diez regiones de la cola predominaban en 1986 las portuguesas y una española (Extremadura). En 1996 se ha incorporado una alemana, con el 55 % de la renta media. Considerando las 25 regiones más atrasadas, se incluyen otras tres regiones del este de Alemania, Magdeburgo (58), Turingia (61) y Mecklenburgo-Pomerania (61). La incorporación de la Alemania del este ha transformado, sin duda, el esquema habitual sobre la distribución del nivel de desarrollo de las regiones.

España en 1999 presenta una renta media del 79,6 % con respecto a la media comunitaria —en 1996 era del 78,7—, pero en relación con esta media las diferencias entre las comunidades autónomas son notables, en 1996 Madrid había superado la media de la Unión Europea: 100,6; seguida de Cataluña, 99,1; Navarra, 98,1, y Baleares, 97,0. Las cuatro comunidades con una renta más baja en 1996 continuaban siendo las mismas que al inicio de la década de referencia, Extremadura, 54,6; Andalucía, 57,2; Galicia, 63,0, y Castilla-La Mancha, 65,9. Esta última ha realizado un notable avance desde 1986 (su nivel era del 54,5). La que presenta un progreso menor es Andalucía,

cuyo nivel en 1986 era de 52,8. Es importante destacar que los mayores avances en niveles de renta con respecto a los de la media de la Unión no se han dado en estas zonas económicamente más atrasadas y objeto de la aplicación prioritaria de los fondos de la Unión, sino en aquellas que por su nivel han quedado excluidas de tales objetivos prioritarios. Es el caso de Madrid con un aumento de 14 puntos; Catalunya, de 17, y Navarra, 16.

En consecuencia, en el caso español se produce también la necesidad de reconsiderar los criterios de aplicación de fondos. Como ya observamos a escala del conjunto de la Unión Europea, los resultados de un decenio de aplicación de los fondos estructurales y de cohesión no dan en determinadas áreas resultados suficientemente satisfactorios, por lo que se fundamenta la búsqueda de exigir resultados cuantificables en la aplicación de tales fondos para asegurar un auténtico progreso en las áreas en que se aplican y la consecución de objetivos prioritarios como el de los niveles de ocupación.

Aunque de forma global haya habido un acercamiento sustancial del índice de renta de las regiones más atrasadas al nivel medio de la Unión, y que en su conjunto podemos apreciar una ligera reducción de las disparidades regionales, del 27,1 en 1986 al 26,9 en 1996, lo cierto es que con la excepción clara de Portugal y Gran Bretaña, en la mayor parte de los estados miembro éstas se han acentuado, incluyendo a España, donde el nivel de disparidad regional ha pasado del 13,7 al 16,8. Un elemento más que tener en cuenta para reorientar los criterios de aplicación de los fondos estructurales y de cohesión y la realización de los objetivos de las políticas que los inspira, que no son otros que reducir las disparidades regionales y no que se incrementen como sucede en gran parte de los estados de la Unión, a pesar de los recursos que de forma creciente se dedican para lograr un mejor equilibrio interregional.

CARLES A. GASÓLIBA