

Les contraintes de l'adhésion à l'Union Européenne

Diana Călin ¹

Pour devenir membre de l'Union Européenne (UE) un Etat doit respecter quelques critères pour être accepté; ensuite, comme Etat membre, il doit se soumettre aux restrictions imposées par le groupe, plus précisément, il doit respecter les règles adoptées par les organes communautaire. On dit que l'UE est plutôt une association d'Etats, et que, sans unification politique, chaque Etat garde son indépendance, et donc peut agir comme il veut; apparemment les restrictions imposées par l'UE à ses membres sont minorées.

Avec une analyse plus profonde on se rend compte qu'on s'est trompé: il y a bien des restrictions importantes. Si l'on prend par exemple les pays membres de l'UE, on peut voir à combien d'éléments ils ont renoncé pour garder la qualité de membre.

On y trouve une ample législation communautaire que les pays membres doivent respecter; parfois la législation communautaire doit être transposée dans la législation interne, parfois cette transposition n'est pas nécessaire; entout cas, **le droit communautaire** doit être respecté dans tout Etat membre, et en cas de contradiction avec la législation interne, le droit communautaire s'impose.

En termes d'instruments à la disposition de l'Etat, des politiques gouvernementales, au niveau de l'UE, on trouve **des politiques communautaires** communes ou des politiques conduites au niveau national, mais strictement réglementées, pour assurer leur coordination.

Parmi les politiques communes on a:

- la politique agricole commune (PAC);
- la politique externe et de sécurité commune (PESC);

¹ Assistant, «Politehnica» University, Faculty of Management in Production and Transportation, Str. Remus, Romania.

- la politique commerciale commune;
- la politique monétaire.

L'ensemble des droits et des obligations communes des Etats membres de l'UE forment ce qui est appelé «**acquis communautaire**» ou «patrimoine communautaire». Fondé sur le Traité de Rome et sur les autres traités (L'Acte Unique Européen, le Traité de Maastricht, le Traité de Luxembourg, etc.) et des réglementations secondaires qui viennent le compléter.

L'acquis communautaire (qui englobe pratiquement toute la législation communautaire) concerne spécialement le marché unique et les quatre libertés fondamentales qui lui sont caractéristiques (la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services), les politiques communautaires (agriculture, commerce, concurrence, transports, télécommunications, etc.) et les mesures réglementant la situations des régions et des catégories sociales défavorisées.

L'acquis communautaire est divisé en 31 chapitres:

- 1 *Libre circulation des biens;*
- 2 *Libre circulation des personnes;*
- 3 *Libre circulation des services;*
- 4 *Libre circulation des capitaux;*
- 5 *Droit des entreprises;*
- 6 *Politique de concurrence;*
- 7 *Agriculture;*
- 8 *Pêche;*
- 9 *Politique des transports;*
- 10 *Impôts;*
- 11 *Union Economique et Monétaire;*
- 12 *Statistiques;*
- 13 *Politique sociale et d'emploi;*
- 14 *Energie;*
- 15 *Politique industrielle;*

- 16 *Petites et moyennes entreprises;*
- 17 *Science et recherche;*
- 18 *Enseignement et formation professionnelle;*
- 19 *Télécommunications et la technologie de l'information;*
- 20 *Culture et audio-visuel;*
- 21 *Politique régionale et coordination des instruments structurels;*
- 22 *Environnement;*
- 23 *Protection du consommateur et santé publique;*
- 24 *Coopération en justice et affaires internes;*
- 25 *Union douanière;*
- 26 *Relations économiques internationales;*
- 27 *Politique externe et de sécurité commune;*
- 28 *Control financier;*
- 29 *Dispositions financières et budgétaires;*
- 30 *Participation aux institutions de l'Union Européenne;*
- 31 *Autres.*

L'UE s'est engagée à préserver et à développer l'acquis communautaire; il y a des exemptions et des dérogations, mais celles-ci sont accordées rarement, dans des situations exceptionnelles, et sont très limitées comme applicabilité.

En 1999 onze Etats membres de l'UE (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal) ont formé l'Union Economique et Monétaire (UEM). Dès le 1^{er} janvier 2001, l'UEM a douze membres (avec la Grèce).

En participant à l'UEM, la forme la plus avancée d'intégration connue jusqu'au présent entre des Etats indépendants, les Etats ont renoncé à deux instruments importants d'intervention en économie – la politique monétaire et le taux de change – et à un des attributs traditionnels de la souveraineté: la monnaie nationale. Considérée longtemps comme élément fondamental de la souveraineté, la monnaie nationale a été abandonnée par les Etats membres de l'UEM, en faveur de la nouvelle monnaie – l'euro – pour des considérations

économiques (l'espoir qu'une monnaie unique et une politique monétaire unique favoriseront la croissance économique durable), mais aussi politiques (d'un côté, l'UE deviendra une entité plus cohérente, capable de jouer un rôle plus important sur la scène mondiale; d'un autre côté l'UEM peut être regardée comme une étape préparant l'abandon de tous les attributs de la souveraineté, en faveur d'une union politique – étant donné l'objectif déclaré des Etats membres de l'UE de former finalement une union politique). Cette décision n'a pas été facile, mais les Etats membres de l'Union Européenne se sont engagés sur ce chemin irréversible, décidés à transformer cette expérience en succès. Maintenant, ils demandent le même engagement à tout Etat qui désire devenir membre de l'UE.

A la réunion du Conseil Européen de Copenhague (1993), les représentants de l'UE ont affirmé que les pays associés de l'Europe Centrale et de l'Est qui le désiraient, pourraient devenir membres de l'Union Européenne, à condition d'être capables d'assumer toutes les obligations d'un pays membre et d'accomplir les conditions économiques et politiques mentionnées dans les conclusions de la réunion. A la même réunion, à Copenhague, on a défini les critères que les pays candidats devaient respecter pour être acceptés comme membres de l'UE –critères connus sous le nom de « critères de Copenhague ».

Jusqu'à présent, 13 pays ont exprimé leur volonté, leur décision de devenir membres de l'UE: 10 pays d'Europe Centrale et de l'Est (PECO) – la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République Tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie–, Malte, Chypre et la Turquie.

Tous ces pays ont déposé des demandes d'adhésion auprès de la Commission Européenne, et avec les douze premiers (sauf la Turquie) la Commission Européenne a déjà commencé les négociations d'adhésion. Une fois que les négociations d'adhésion sont ouvertes, le pays désirant d'entrer dans l'UE reçoit le statut de « **pays candidat** ». Dans le tableau suivant il y a la situation des applications officielles pour l'adhésion à l'UE.

TABLEAU 1
Dates d'applications officielles pour l'adhésion à l'UE

Chypre:	03.07.1990
Malte:	16.07.1990
Hongrie:	31.03.1994
Pologne:	05.04.1994
Roumanie:	22.06.1995
Estonie:	24.11.1995
Lituanie:	08.12.1995
Bulgarie:	14.12.1995
République Tchèque:	17.01.1996
Slovaquie:	27.06.1995
Lettonie:	13.10.1995
Slovénie:	10.06.1996

Source : www.europa.eu.int/comm/enlargement

L'UEM est une réalité que les pays candidats ne peuvent pas ignorer, car maintenant ils n'adhèrent pas seulement à un marché unique, où les biens, les services, les capitaux et les personnes circulent librement, mais à une union économique et monétaire, et le transfert de compétences et beaucoup plus important. L'adhésion des pays candidats à l'Union Européenne (UE) et ultérieurement l'adoption de la monnaie unique – euro – dépend de l'accomplissement des quelques critères objectives et uniformes, qui assurent un traitement sans discrimination. Pour devenir membres de l'UE, les pays doivent respecter **les critères de Copenhague**, comme déjà précisé. Ces critères peuvent être divisés en trois catégories, et sont les suivants:

- la stabilité des institutions qui garantissent la démocratie, l'autorité de la loi, le respect des droits de l'homme, le respect et la protection des minorités (*les critères politiques*);
- l'existence d'une économie de marché fonctionnelle et la capacité de l'économie nationale à faire face aux pressions concurrentielles et aux forces du marché de l'UE (*les critères économiques*);

– la capacité de l'Etat d'assumer les obligations résultées de la qualité de membre de l'UE, inclusivement l'adhésion à l'objectif de former une union économique, monétaire et politique (*les critères de l'acquis communautaire*).

Si les deux premières catégories sont en elles-mêmes des objectifs des pays ex-communistes, la troisième catégorie impose des grandes restrictions aux pays candidats.

Pratiquement la plus grande partie n'est pas négociable, car elle constitue l'essence de la structure communautaire, et doit être acceptée telle quelle par l'Etat candidat; seulement quelques aspects, concrets et difficiles, peuvent être négociés. Accepter et transposer l'acquis communautaire dans la législation interne veut dire changer profondément la législation interne, parfois les lois les plus fondamentales, comme la Constitution. Les Etats candidats peuvent demander des concessions, mais pour être acceptée, une concession doit être acceptée par tous les Etats membres de l'UE. Si un pays candidat prouve de grandes difficultés concernant l'implémentation de l'acquis communautaire, il peut demander 2 types de concessions: des périodes de transition et des adaptations spéciales de l'acquis communautaire.

Les adaptations spéciales de l'acquis communautaire ont été rarement acceptées, dans des cas précis, quand un Etat candidat a convaincu l'UE que certaines dispositions de l'acquis sont moins développées que sa législation nationale et qu'il est nécessaire de moderniser l'acquis (concernant l'environnement, par exemple – le cas des négociations de 1994-1995) où quand l'acquis est en contradiction avec des réalités existantes dans les pays candidats (les droits spéciaux accordés à la population sami qui vit en Finlande et en Suède). Une fois acceptées, les adaptations spéciales modifient l'acquis communautaire.

Les périodes de transition sont accordées pour permettre l'adaptation graduelle de l'économie nationale du pays candidat aux demandes de l'acquis, pour diminuer le plus possible l'impact négatif des changements nécessaires. Ces périodes sont normalement entre 1 et 10 ans.

Pendant les négociations avec les 12 pays candidats, il est peu probable d'accepter des adaptations spéciales; les périodes de transition en échange seront nombreux.

Compte tenu des difficultés des pays candidats de transposer rapidement l'acquis communautaire dans la législation nationale, la Commission a déjà accepté dans plusieurs cas des périodes de transition pour l'implémentation de l'acquis communautaire – des périodes de quelques années – pour ne pas freiner l'accession des Etats candidats à l'Union Européenne, si les autres critères sont respectés.

C'est exactement cela le contenu des **négociations d'adhésion** des pays candidats à l'Union Européenne: établir comment et à quelle date les dispositions de chaque chapitre de l'acquis communautaire seront adoptées et implémentées dans les pays candidats. Pour permettre à chaque Etat d'avancer le plus rapidement possible sur le chemin qui mène à l'Union Européenne, dans la mesure où il est prêt à le faire, les négociations d'adhésion se déroule bilatéralement, entre la Commission Européenne et chaque Etat candidat.

Au 31 mars 1998 ont été ouvertes les négociations officielles avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovénie. Avec ces pays, jusqu'à la fin de 2000, 29 chapitres ont été ouverts, et entre 11 et 16 chapitres ont été fermés provisoirement. Presque 2 années après, le 15 février 2000, ont été ouvertes les négociations avec les autres pays candidats – Malte, la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie. A la fin de l'année 2000, ces pays ont réussi à ouvrir jusqu'à 17 chapitres, et à fermer provisoirement entre 7 et 11 chapitres.

La Commission Européenne a établi une **stratégie concernant les négociations d'adhésion**; les domaines identifiés comme prioritaires sont: la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, la législation des sociétés commerciales, culture et audio-visuel, politique sociale et emploi, environnement et relations externes – les aspects qui posent les plus grandes problèmes sont l'harmonisation des politiques de protection sociale, l'accepta-

tion transfrontalière des diplômes, les acquisitions de terrains, les produits pharmaceutiques, la libre circulation de la force de travail, la pollution, la qualité de l'eau, les régimes commerciaux préférentiels, etc. Les autres chapitres à solutionner cette année concernent la concurrence, les transports, l'énergie, la fiscalité, l'union douanière, l'agriculture, le pêche, le contrôle financier, la justice et les affaires internes – en accordant une attention spéciale à des aspects comme la réglementation des subventions publiques, la sécurité du transport terrestre et maritime, le réseau de distribution du gaz et de l'électricité, le tarif douanier commun, les taux douaniers, la politique des visas, etc.

En 2002, priorité sera accordée aux chapitres qui n'ont pas été solutionnés en 2001. Le plus probablement, les aspects traités l'année suivante seront liés à l'agriculture, la politique régionale et les instruments structurels, les dispositions financières et budgétaires; les deux derniers chapitres de l'acquis communautaire (« participation aux institutions communautaires » et « autres ») sont prévus aussi pour 2002.

En ce qui concerne **la Roumanie**, les négociations d'adhésion ont été officiellement ouvertes en février 2000. Les premières négociations effectives ont eu lieu en mai 2000 – quand on a ouvert 5 chapitres: Petites et moyennes entreprises, Science et recherche, Enseignement et formation professionnelle, Relations économiques internationales, Politique externe et de sécurité commune. Tous ces chapitres ont été provisoirement fermés en juin 2000 et les autorités roumaines ont envoyé à la Commission Européenne la proposition d'ouverture de 8 autres chapitres de l'acquis. Jusqu'à la fin de 2000 4 autres chapitres ont été ouverts (Statistiques, Culture et audio-visuel, Politique de concurrence, Télécommunications et technologie de l'information. Au 30 mars 2001 on a essayé d'ouvrir un autre chapitre (Législation des sociétés commerciales), mais finalement on a convenu de l'ouvrir à un autre moment. En mai 2001 deux autres chapitres ont été ouverts – Union douanière et Pêche.

Jusqu'à présent, la Roumanie a envoyé les documents de position pour 15 chapitres; 6 ont été déjà négociés et fermés provisoirement, et 6 autres sont ouverts; pour la plupart des chapitres ouverts, la Roumanie n'a pas sollicité des périodes de transition (ces périodes ont été sollicitées pour des chapitres comme

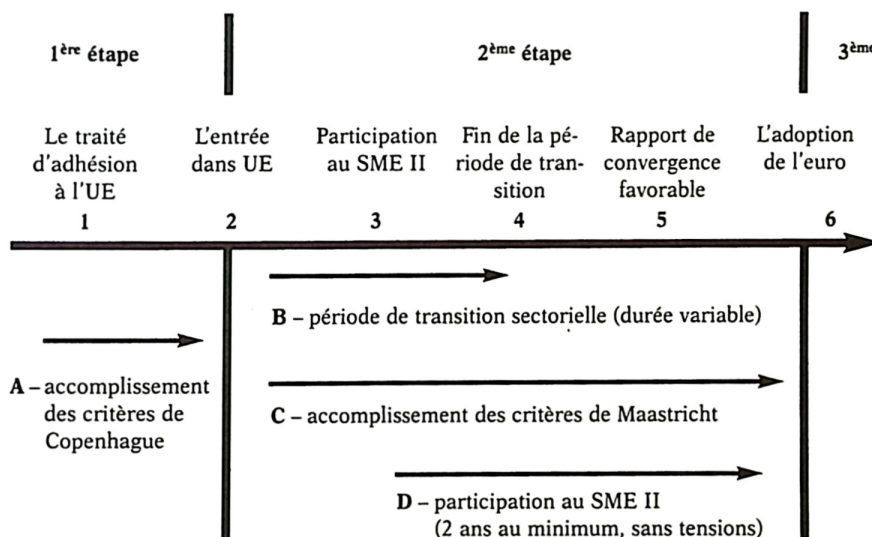
Télécommunications et la technologie de l'information, Libre circulation des capitaux).

Dans les documents de position présentés, les autorités roumaines affirment que la Roumanie accepte intégralement l'acquis communautaire et a assumé unilatéralement la date de 1^{er} janvier 2007 comme date objectif pour l'entrée dans l'UE – dans ce contexte, on doit intensifier les efforts de préparation pour pouvoir transposer l'acquis communautaire dans la législation interne avant cette date.

Comme il est précisé dans la formulation des critères de Copenhague, un Etat candidat doit adhérer même à l'objectif de l'Union Economique et Monétaire, et donc après l'entrée dans l'UE il doit accomplir les critères imposés pour l'adoption de la monnaie et respecter la discipline imposée pour le bon fonctionnement de l'UEM. Tout le processus d'adhésion à l'UE et finalement à l'UEM a été structuré en trois étapes, comme dans la figure 1.

FIG. 1

Les étapes du processus d'adhésion des pays candidats à l'Union Européenne



Source : Bulletin de la Banque de France, avril 2001

Chaque étape a ses conséquences sur le pays candidat et implique des contraintes et des transferts de compétences:

- pendant la **1^{ère} étape** ont lieu les négociations d'adhésion (pratiquement l'étape commence avec l'ouverture officielle des négociations); le pays doit adapter le statut de la banque centrale nationale (BCN) conformément aux demandes du Système Européen des Banques Centrales (SEBC) – principalement assurer l'indépendance de la banque centrale .

Dans cette étape les politiques monétaire et de taux de change restent nationales, mais doivent tenir compte de l'objectif d'adhésion à l'UEM; l'étape est considérée comme achevée avec l'entrée du pays candidat dans l'UE (la ratification du Traité d'adhésion par les parlements nationaux des pays membres UE et du pays candidats) – le statut obtenu à la fin de cette *étape de préadhésion* est celle de **membre avec dérogation**, c'est à dire sans participation à l'UEM...

- pendant la **2^{ème} étape**, la BCN sera membre du SEBC, et son gouverneur membre du Conseil Général du SEBC; le financement monétaire de l'administration publique est interdit ; l'Etat a la possibilité de **participer au SME II**; déjà la politique économique et la politique monétaire sont regardées comme des problèmes d'intérêt commun; l'Etat doit présenter des programmes de convergence et doit appliquer les dispositions du Pacte de Croissance et de Stabilité (sauf les sanctions financières); maintenant l'Etat, en gardant le statut de *membre avec dérogation*, devrait faire des efforts pour accomplir les critères prévus dans le Traité de Maastricht, pour pouvoir passer à l'étape suivante;
- au cours de la **3^{ème} étape**, le cours de conversion entre la monnaie nationale et l'euro est fixé irrévocablement, l'Etat adopte la monnaie unique et renonce à la monnaie nationale; la BCN fait partie de l'Eurosystème et le gouverneur de la BCN devient membre du Conseil des gouverneurs, et le Pacte de Croissance et de Stabilité est appliqué entièrement (même les sanctions financières) – autrement dit, **le pays fait partie de l'UEM** (de la zone euro), et doit accepter les contraintes établies pour cette zone, comme tous les autres participants à l'UEM; à ce point l'Etat devient membre à plein droit.

Les trois étapes mentionnées seront nécessairement parcourues par les pays candidats, car déjà au moment de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (1995), l'UE a précisé que l'option de non-adoption de l'euro (« opt-out ») ne serait accordée à aucun nouveau membre (à présent la Grande Bretagne et le Danemark bénéficient temporairement de cette option).

Pour les 10 PECO reconnus comme des pays candidats, **la première étape est en plein déroulement**; l'UE est prête à accepter des nouveaux membres avant des élections de 2004. Apparemment, jusqu'à cette date, les PECO les plus avancés (la Hongrie, la République Tchèque, la Pologne, l'Estonie, la Slovaquie) auront fini les négociations d'adhésion et entreront dans la deuxième étape.

Après l'entrée dans l'UE, **pour participer au SME II**, les nouveaux membres auront les mêmes droits, et les conditions spécifiques de la participation (les taux de change des banques centrales, les conditions nécessaires pour leur modification) seront établies conformément aux pratiques antérieurement utilisées dans le Système Monétaire Européen – pour éviter toute forme de discriminations entre les membres.

Ensuite, pour entrer dans la 3^{ème} étape – **pour adopter la monnaie unique euro**, les nouveaux membres devront respecter les mêmes critères qu'on a utilisés pour les pays qui sont déjà membres de l'UEM – essentiellement les critères de Maastricht:

- taux d'inflation: maximum 1,5% plus que la moyenne des meilleures trois économies;
- déficit budgétaire: maximum 3% du PIB;
- dette publique : maximum 60% du PIB;
- taux annuel d'intérêt pour les crédits à long terme: maximum 2% plus que la moyenne des trois économies prises en compte pour le taux de l'inflation;
- législation compatible avec le SEBC;

- au moins 2 ans de participation au SME, sans interruption et sans dévalorisations de la monnaie nationale contre les autres monnaies européennes.

Le processus d'adhésion s'est avéré très difficile; à court terme après 1989, libérés du communisme, les PECO ont exprimé leur désir d'entrer dans l'Union Européenne ; les espoirs de leur population étaient très grands – on pensait pouvoir devenir membre de l'UE avant 2000; peu à peu, les autorités de ces pays ont compris la complexité du processus, on s'est rendu compte que les transformations nécessaires et les transferts de compétences ne peuvent se dérouler que lentement, graduellement, à cause de leur importance et de leur coût.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

La Banque Centrale Européenne – « L'Eurosystème et le processus d'adhésion à l'Union Européenne », Francfort, 20 octobre 1999.

Bulletin de la Banque de France, no. 88, avril 2001 (pages 73-100).

Les rapports nationaux de la Commission Européenne sur le progrès vers l'adhésion, 2000.

Publications de la Banque Nationale Roumaine

Publications de la Banque Centrale Européenne

www.domino.kappa.ro/guvern/

www.ecb.int

www.europa.eu.int

www.europainfo.ro