

IMPACTS DE L' ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE SUR
LES ACTIVITES RELEVANT DU METL

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Affaire n° 1998-0138-01

La Défense, le 26 octobre 1999

Texte établi par le groupe de travail présidé par **Pierre DEBEUSSCHER**, inspecteur général de
l'équipement

Destinataire : **Directeur des affaires économiques et internationales**

SOMMAIRE

Résumé.....	3
Mots clés	6
Note à l'attention de Monsieur le Directeur des affaires économiques et internationales	7
Introduction	8
I. Le processus d'élargissement de l'Union Européenne.	8
II - Rappel de la commande et démarche suivie	16
Première partie : Les impacts de l'élargissement sur les politiques et les secteurs d'activité suivis par le M.E.T.L.....	22
III. Impacts de l'élargissement sur la politique de développement régional et les fonds structurels	22
IV - Impacts de l'élargissement sur la politique commune des transports et les activités du secteur.....	33
IV. I . Transports terrestres.....	33
IV-II. Les impacts de l'élargissement pour les transports aériens	95
IV-III. Implications de l'élargissement dans les transports maritimes.	108
V - Impacts de l'élargissement dans les secteurs d'activité du bâtiment, des travaux publics, de la construction et de l'ingénierie.	115
VI. Impacts de l'élargissement dans le domaine du tourisme.	130
Deuxième partie : Synthèses et conclusions	134
I - Contribution du sous-groupe BTP - Construction -Ingénierie aux conclusions finales	135
II- Contribution du sous-groupe " transports " aux synthèses et conclusions finales.	144
III. Contribution concernant la politique régionale et les fonds structurels aux synthèses et conclusions finales.	154
ANNEXES	157
Annexe 1 : Lettre de commande	157
Annexe 2 : Lettre de mission.....	159
Annexe 3 : Liste des personnalités consultées ou auditionnées	161
Annexe 4 : Perspectives financières 2000-2006 de l'UE 15 et de l'UE 21.....	163
Annexe 5 : Statistiques (non fournies)	166
Annexe 6 : Les accords d'association entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale	167
Annexes 7 : Législation communautaire du secteur des transports	173

Résumé.

A la demande du Directeur des affaires économiques et internationales, le Conseil général des ponts et chaussées a chargé un groupe de travail, animé par M. Pierre DEBEUSSCHER, inspecteur général de l'équipement, d'étudier les impacts et les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale sur les divers secteurs d'activité du Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

L'objectif assigné à cette commande était de réunir et d'analyser les différents éléments d'évaluation disponibles et d'en réaliser la synthèse, afin d'éclairer la préparation des mesures à prendre par le Ministère, en tenant compte de l'état de développement et de la capacité des pays candidats à assumer pleinement leurs obligations de futurs Etats-membres et en appréciant les effets de leur adhésion tant sur l'évolution des politiques communautaires qui engagent plus particulièrement la responsabilité du Ministère que sur les conséquences qui peuvent en découler vis à vis des professions et des secteurs économiques concernés.

L'étude comporte deux volets.

Le premier volet conduit à examiner comment la réforme des politiques internes de l'Union, entreprise avec le souci de faire une place aux nouveaux arrivants, et parmi celles-ci la réforme des fonds structurels, modifie les montants et les caractéristiques des contributions européennes attribuées jusqu'ici à la France. Il vise également à apprécier comment les services du Ministère concourent à la programmation et à la gestion des projets cofinancés par l'Union européenne. Il fait ressortir les diverses modalités de l'implication des services déconcentrés dans les processus d'élaboration, d'instruction et de contrôle des projets, sous l'autorité des Préfets de Région et des Préfets, et relève parallèlement le rôle à ce jour réduit que les directions d'administration centrale prennent, sauf exceptions, en matière de pilotage de ces activités ainsi que l'absence de toute coordination entre ces directions.

Les recommandations émises dans ce domaine visent prioritairement à mieux identifier les contenus et les modes d'intervention des services déconcentrés dans une perspective de valorisation de leurs savoir-faire territoriaux, à renforcer la maîtrise des mécanismes des fonds structurels par les directions d'administration centrale et à accroître leurs capacités d'impulsion et d'organisation du pilotage de l'action des services déconcentrés.

Le second volet s'attache plus particulièrement à l'évaluation des effets de l'élargissement dans le champ des grands secteurs d'activité relevant de ce Ministère : transports et infrastructures de transport ; construction, bâtiment et travaux publics, aménagement, urbanisme et habitat, ingénierie, tourisme.

La diversité des impacts de l'élargissement dans ces secteurs, qui conduit à évaluer la capacité des pays candidats à assumer les obligations qui résultent de l'adhésion, en reprenant et en appliquant notamment l'acquis communautaire, implique que soient analysés les conditions dans lesquelles ceux-ci mettront en oeuvre celui-ci non seulement dans le champ des politiques européennes dont ce Ministère a la responsabilité directe ou en partage avec d'autres administrations - au premier rang desquelles figure la politique commune des transports - mais aussi dans le cadre des différentes politiques communautaires générales ou sectorielles qui interviennent dans les champs d'activité des secteurs dont il a la charge.

Ces analyses ainsi que les entretiens qui ont été menés avec les interlocuteurs professionnels

ont fait ressortir des constatations contrastées, y compris à l'intérieur des grands secteurs d'activité.

Pour certains secteurs d'activité, et notamment ceux qui sont déjà affrontés aux diverses formes de la concurrence internationale, l'élargissement, qui étend l'espace dans lequel s'appliquent un droit et des normes communautaires, est considéré au total comme un facteur favorable au développement économique général et à celui de leur propre domaine. En sont notamment retenus les facteurs positifs suivants : accélération des perspectives d'alignement sur les règles en vigueur dans l'Union avec des risques limités en sens inverse, engagement du processus de participation à l'union économique et monétaire, perspectives d'aides financières communautaires de mise à niveau solvabilisant la demande.

Dans d'autres secteurs d'activités, et notamment dans celui des transports terrestres, prévalent des appréciations plus alarmistes des effets de l'élargissement, alimentées par les perspectives de démantèlement des mécanismes bilatéraux de maîtrise des trafics et d'extension de la libre prestation des services de transport dans l'espace communautaire étendu aux nouveaux membres.

La crainte suscitée par la concurrence en retour, entretenue par le faible niveau des coûts salariaux dans les pays candidats, y apparaît comme une préoccupation très vive qui conduit à accorder une importance particulière à l'établissement de conditions de concurrence loyale, à des exigences de strict respect des règles communautaires et à l'exclusion de périodes transitoires portant sur des matières dont l'harmonisation est essentielle et dont l'acceptation affaiblirait les mécanismes régulateurs communautaires.

L'analyse montre aussi l'opportunité d'agir à l'intérieur même de l'Union pour éviter que se développent des comportements préjudiciables exploitant l'hétérogénéité et les failles des droits nationaux pour employer à des conditions discriminatoires des travailleurs en provenance des pays candidats.

Enfin, le rapport souligne que la conduite des politiques de modernisation des infrastructures de transport et des équipements environnementaux, qui nécessite des volumes d'investissements très élevés et dont le cadre financier global a été fixé pour la période 2000-2006 par le Conseil européen de Berlin en mars dernier, constitue un enjeu majeur du processus d'élargissement ; de laquelle le MELT aura, par sa capacité d'expertise technique et financière, à contribuer au sein des institutions communautaires, à sa définition et son suivi, en cohérence avec la politique suivie pour les réseaux transeuropéens dans l'Union.

Les recommandations émises dans ce contexte se présentent sous deux formes :

- **les unes, conçues de manière à fournir aux directions concernées des éléments utiles à la préparation des négociations avec les pays candidats**, découlent directement des différentes constatations faites et suivent immédiatement celles-ci dans le cadre des analyses sectorielles conduites dans la première partie du rapport ;
- **une seconde série de recommandations, de caractère plus global et qui sont récapitulées en conclusion des synthèses qui figurent en seconde partie du rapport**, visent à la fois à identifier les objectifs les plus importants à faire prévaloir dans le cadre des négociations et, le cas échéant, dans le cadre d'évolutions à introduire dans des législations internes de l'Union et à soumettre aux directions du Ministère des propositions d'action en vue de mieux préparer les différents secteurs

d'activité et les entreprises à faire face aux pressions concurrentielles et à se positionner sur les marchés dans la perspective de l'élargissement de l'Union.

Dans ces recommandations, se dégagent notamment différentes propositions que l'on retrouve en facteur commun pour l'ensemble des secteurs d'activités et qui présentent ainsi un caractère fédérateur pour les actions à entreprendre pour préparer l'élargissement de l'Union européenne au sein du Ministère:

- l'approfondissement de la connaissance de la concurrence en retour, y compris lorsqu'elle provient de nos partenaires ou de pays tiers ;
- l'approfondissement de la connaissance des règles du droit du travail et de l'emploi chez nos partenaires de l'Union européenne ;
- l'attention à marquer à l'amélioration de l'état de droit dans les pays candidats avec la constitution de cadres juridiques d'activité fiables et de systèmes juridictionnels efficaces ;
- l'amélioration de la connaissance des marchés et de la visibilité économique à travers un traitement et une diffusion plus déterminés de l'information disponible ;
- une participation active du Ministère aux mécanismes d'assistance et de coopération mis en place par l'Union européenne pour favoriser l'intégration des candidats.

Le rapport figure parmi les documents communicables au public dans les conditions prévues par la loi du 11 juillet 1978 et peut être obtenu sur disquette informatique sur demande présentée au CGPC Bureau B2A.

Mots clés

Union européenne , Etats-membres, Conseil européen, Conseil, Commission européenne, Parlement européen, élargissement de l'Union européenne, pays d'Europe centrale et orientale, accords d'association, critères d'adhésion, stratégie globale de préadhésion, stratégie renforcée de préadhésion, programme PHARE, partenariats pour l'adhésion, Agenda 2000, acquis communautaire, coopération administrative, jumelages administratifs, liberté d'établissement, liberté de prestation des services, élimination des entraves techniques aux échanges, concurrence, aides d'état, fiscalité, politique sociale, droit du travail, environnement, développement durable, cohésion économique et sociale, fonds structurels, fonds de cohésion, FEDER, programmes d'intérêt communautaires, contrats de plan Etat-régions, DRE, DDE, commerce international, échanges commerciaux de biens et services, trafics internationaux, investissements directs à l'étranger, bâtiment et travaux publics, construction, ingénierie, habitat et urbanisme, immobilier, marchés publics, circulation des produits, normalisation, évaluation de la conformité, partenariats public-privé, concessions, transports, transports internationaux, transports intérieurs, transports terrestres, transport routier de marchandises, transport routier de voyageurs, transport ferroviaire, transports par voie navigable, transports combinés, infrastructures de transports terrestres, RTE, corridors multimodaux, circulation, transports aériens, aéroports, navigation aérienne, construction aérienne, transports maritimes, ports maritimes, politique commune des transports, tourisme, activités touristiques.

Note à l'attention de Monsieur le Directeur des affaires économiques et internationales

Par note du 16 juin 1998, vous avez sollicité le concours du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) pour animer une **réflexion d'ensemble sur les exigences et les perspectives de l'élargissement de l'Union Européenne dans les domaines d'activité économique qui concernent le ministère.**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport final établi par le groupe de travail présidé par **M. Pierre DEBEUSSCHER**, inspecteur général de l'équipement.

Sauf objection de votre part, ce rapport, en raison de son caractère préparatoire à des décisions administratives, deviendra communicable au sens de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, dès que vous aurez statué sur les suites que vous entendez lui donner, ou, au plus tard, à l'échéance de six mois à compter de ce jour.

Pierre MAYET

Introduction

- I. Le processus d'élargissement de l'Union Européenne
- II. Rappel de la commande et démarche suivie

I. Le processus d'élargissement de l'Union Européenne.

L'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale est entré dans sa phase active en décembre 1997 avec la décision du Conseil européen de Luxembourg d'autoriser l'ouverture de négociations avec cinq d'entre eux (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) ainsi qu'avec Chypre et de d'accélérer avec les cinq autres pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie) les préparatifs de l'adhésion en procédant notamment avec ces derniers à l'examen de l'acquis communautaire.

1. Les démarches préparatoires.

Cette décision s'inscrit dans un processus qui a commencé dès la chute du mur de Berlin en 1989 et qui a eu pour objectif de faciliter la transition de ces pays vers une intégration de plus en plus étroite à l'Union européenne.

Les étapes principales en ont été :

- la mise en place d'instrument d'aides et de soutien à la transition, avec la mise en place en 1989 du **programme PHARE** (**P**ologne et **H**ongrie : **A**ide à la **R**econstruction **E**conomique), et son extension entre 1990 et 1992 aux autres PECO, puis en 1994 à la Bosnie et à l'ARYM (Macédoine)
- l'intégration dès 1990 de plusieurs de ces pays au Système des préférences généralisées de l'UE, qui assurait des avantages douaniers unilatéraux aux pays en développement,
- la négociation dès 1990-1991 et la conclusion d'**Accords d'association** (également appelés **Accords européens**) avec les 10 pays de l'Europe centrale et orientale, qui étaient destinés à promouvoir l'expansion du commerce et des relations économiques entre l'UE et les PECO, à fournir un cadre institutionnel pour le dialogue politique, l'assistance technique et financière et à favoriser l'intégration progressive de chaque pays à l'UE et qui sont entrés en vigueur en 1994 et 1995.
- les **orientations de fond adoptées par le Conseil Européen** à l'occasion de plusieurs de ses sessions et notamment :
 - en juin 1993 à **Copenhague**, où a été adoptée la décision d'intégrer dans l'UE les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent, dès qu'ils seraient en mesure de remplir les conditions politiques

et économiques de l'adhésion ; y ont été notamment définis les **critères d'adhésion** à atteindre par les pays candidats.

- en décembre 1994 à **Essen**, où a été adoptée la **stratégie globale de préadhésion** .

- le **Livre blanc** " Préparation des pays associés de l' Europe centrale et orientale à l'intégration au marché unique de l' Union européenne " présenté par la Commission en mai 1995 et approuvé par le Conseil Européen de Cannes en juillet 1995 , qui désigne les mesures-clés à mettre en oeuvre par les PECO dans les différents secteurs du marché intérieur et qui propose à ceux-ci les mesures prioritaires afin de procéder au rapprochement des législations
- le **dialogue structuré** entre les institutions de l'UE et les PECO, qui a constitué la première forme du cadre politique dans lequel étaient examinées les questions d'intérêt commun, comportant notamment des réunions communes du Conseil et des ministres des pays candidats, en marge des sessions du Conseil.

Suite à ces décisions et après que soit intervenue la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam de juin 1997 à l'issue de laquelle ont été modifiés les Traités européens - sans parvenir toutefois à apporter une solution aux changements institutionnels requis pour permettre à l'Union de fonctionner dans un cadre élargi aux futurs adhérents - le Conseil européen de Luxembourg a marqué en décembre 1997 son accord sur le lancement du processus d'adhésion tel qu'il avait été préparé par le Conseil européen de Madrid en décembre 1995.

La démarche définie à Madrid comportait notamment la réalisation par la Commission d'un **double mandat** visant:

- à émettre aussi rapidement que possible des " **avis sur les demandes d'adhésion** " présentées par les différents pays candidats,
- à présenter une " **étude d'impact** " d'ensemble analysant les conséquences de l'élargissement sur les différentes politiques communes de l'Union, et plus particulièrement dans les domaines de la politique agricole et des politiques de cohésion (fonds structurels), ainsi qu'une analyse détaillée des règles à adopter pour mettre en place les budgets de l'Union après 1999 et une analyse des éventuelles réglementation individuelles de transition et exceptions temporaires pour les candidats.

2. L'agenda 2000

L'exécution de ce mandat a conduit à l'établissement du Rapport appelé " **AGENDA 2000** " soumis par la Commission au Conseil Européen en juillet 1997.

Ce document important a constitué la réponse globale de la Commission aux questions qui lui

avaient été posées par les Chefs d'Etats et de Gouvernements. Il se compose :

- d'une première partie qui constitue **l'analyse d'ensemble** et qui traite successivement : du **développement des politiques communautaires des Quinze** dans la perspective du renforcement et de l'élargissement de l'Union , en formulant notamment les orientations à dégager dans les matières des politiques internes, de la cohésion économique et sociale (réforme des fonds structurels) et de la politique agricole commune, des **défis de l'élargissement**, examinés notamment à travers les critères à appliquer à l'adhésion des pays candidats, les principales questions sectorielles posées dans la perspective de l'élargissement et la stratégie d'élargissement (négociations et stratégie de préadhésion), du nouveau **cadre financier pour la période 2000-2006**, dans le contexte de stabilisation des dépenses de l'Union.
- d'une seconde partie relative au **financement de l'Union** et qui traite du fonctionnement du système des **ressources propres** destinées à alimenter le budget communautaire (TVA et prise en compte d'un critère PIB).
- d'une troisième partie qui comporte les " **avis** " individuels formulés par la Commission sur les demandes d'adhésion formulées par chacun des pays candidats au regard des **critères d'adhésion** formulés dès juin 1993 par le Conseil européen de Copenhague. Ceux-ci requièrent : des **institutions stables et démocratiques** (critère politique), l'existence d'une **économie de marché viable** ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (critères économiques), la capacité d'**assumer les obligations résultant de l'adhésion**, notamment en souscrivant aux obligations de l'Union économique et monétaire, en adoptant l'acquis communautaire et en disposant de la **capacité administrative et judiciaire** pour en assurer l'application.

Le Conseil Européen de Luxembourg a considéré en décembre 1997 que les propositions de la Commission contenues dans " Agenda 2000 " constituaient " une bonne base de travail " pour la poursuite des négociations en vue d'un accord ultérieur sur les politiques de l'Union et le cadre financier.

3. L'engagement du processus d'adhésion

Le processus d'élargissement, engagé par le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 a été effectivement lancé trois mois plus tard par la Conférence européenne des Ministres des Affaires étrangères qui a réuni en mars 1998 les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne, des 10 pays candidats d'Europe centrale et orientale et de Chypre.

Il a conduit les institutions de l'Union à approfondir simultanément un volet interne de renforcement de l'Union et un volet externe de mise en oeuvre du processus d'élargissement.

Le volet relatif au renforcement de l'Union s'inscrit dans un cadre de discipline budgétaire

pluriannuelle (2000- 2006) stricte, visant à contenir les évolutions des dépenses communautaires en parallèle aux efforts réalisés par les états-membres.

Les principales orientations comportent notamment la volonté de maintenir le niveau des ressources propres à un plafond maximum de 1,27% du PIB communautaire et à stabiliser le niveau de la solidarité financière à son niveau de 1999, de façon à consacrer au plus 0,46% du PIB communautaire à l'objectif de cohésion économique et sociale pour les 15 membres actuels de l'Union.

L'adoption de ce cadre financier, particulièrement complexe et difficile à établir, car il combine plusieurs réformes de fond (PAC, fonds structurels, fond de cohésion) et doit en outre assurer une nouvelle répartition des contributions des états-membres au budget communautaire (notamment réduction de la contribution allemande) , était prévue pour aboutir à la fin du 1^{er} semestre 1999, sous la présidence allemande.

Elle a effectivement pu être décidée lors de la session du Conseil Européen tenu à Berlin les 23 et 24 mars 1999 au cours duquel ont été fixées les perspectives financières de la période 2000 - 2006, à la fois pour l'Union dans sa composition actuelle (cadre financier UE-15) et pour l'Union élargie (UE-21).

Les principaux éléments de cette décision à retenir dans le cadre de ce rapport sont, pour ce qui concerne le volet relatif au renforcement de l'Union, la fixation des montants maxima des crédits de paiement qui seront consacrés aux fonds structurels ainsi qu'au fonds de cohésion - 213 milliards d'euros au total, soit 195 milliards d'euros pour les fonds structurels et 18 milliards d'euros pour le fonds de cohésion - sur une proposition de départ de la Commission, présentée dans AGENDA 2000, qui atteignait 240 milliards d'euros.

La proposition financière de la Commission relative au volet " élargissement ", d'un montant total d'environ 40 milliards d'euros a été validée, quant à elle, par le Conseil européen.

Le volet relatif à l'élargissement, qui se veut unitaire, global et évolutif selon un rythme propre à chacun des pays candidat en fonction de leur degré de préparation, repose sur deux éléments essentiels :

- le **renforcement de la stratégie de pré adhésion** définie en 1994 et dont l'objectif est de permettre à tous les pays candidats de s'aligner aussi rapidement que possible sur l'acquis communautaire avant l'adhésion.
- l'ouverture et le déroulement des **négociations avec six pays candidats**.

L'articulation entre ces deux éléments consistant dans la volonté de résoudre les principaux problèmes rencontrés par chacun des pays candidats dans le cadre de la stratégie de pré adhésion de manière à éviter que les négociations ne soient encombrées par l'examen de multiples demandes de délais transitoires.

Cette démarche s'appuie en outre sur la mise en place de la **Conférence européenne**, instance proposée par la Commission dans l'AGENDA 2000. Celle-ci est une enceinte multilatérale de consultation politique constituée par l'Union européenne et l'ensemble des pays candidats, se réunissant une fois par an au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement et en tant que de besoin au niveau ministériel, et dont l'objet est de traiter des questions d'intérêt général pour les participants en développant leur coopération notamment en matière de PESC, de justice et d'affaires intérieures et de coopération économique et régionale.

3.1 La stratégie renforcée de pré adhésion.

Le renforcement de la stratégie de pré adhésion poursuit deux objectifs principaux :

- réunir en premier lieu les différentes formes d'aide de l'UE en les intégrant dans un cadre unique - "**les partenariats pour l'adhésion**" - et dans ce cadre travailler en concertation avec les pays candidats, sur la base d'un programme de préparation de l'adhésion comportant des engagements dans certains domaines d'action prioritaire et un calendrier de mise en œuvre ;
- familiariser les pays candidats avec les politiques et les procédures de l'UE, avec la possibilité de participer à des programmes communautaires.

Les "**partenariats pour l'adhésion**" qui ont été établis par la Commission pour chaque pays candidat en juin 1998 (cf. JOCE - C- du 29 juin 1998) définissent donc :

- des **domaines prioritaires d'intégration de l'acquis** pour le court terme et le moyen terme, incluant le renforcement de la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats ainsi que la mise aux normes des acteurs économiques,
- une **assistance financière programmée** de l'UE,
- les **conditions liées à l'octroi de cette aide** (notamment respect des engagements découlant des accords européens, progrès dans la réalisation des critères de Copenhague, progrès dans la mise en œuvre du partenariat et des priorités).

Ils ont donné lieu à l'établissement de plusieurs documents : les **programmes nationaux d'adoption de l'acquis** préparés par chaque pays candidat et qui ont été un des éléments d'évaluation utilisés pour les "criblages", l'évaluation conjointe des priorités de politique économique, les "feuilles de route" du marché intérieur ainsi que les "pactes contre le crime organisé".

L'assistance financière de l'UE passe pour une partie importante par les subventions du **programme PHARE** qui a été rénové en 1998, par **deux instruments structurels nouveaux** dont l'un (**SAPARD**) sera affecté aux aides à l'agriculture et l'autre (**ISPA**) aux investissements dans les domaines des transports et de l'environnement, et enfin par un rôle accru de la Banque Européenne d'investissement en matière de prêts, agissant en coordination plus étroite avec la BERD et la Banque Mondiale.

Le montant des fonds provenant de PHARE devrait s'élever à 3,65 milliards d'écus sur la période 1995- 1999, et 10, 5 milliards d'euros pour la période 2000- 2006, soit 1,5 milliard d'euros par an à partir de 1999.

Ces fonds seront répartis en fonction de deux priorités, 30% allant à des actions de mise en place des institutions et de formation des cadres destinées à améliorer la capacité de gestion la mise en oeuvre de l'acquis communautaire et 70% à des programmes d'investissements destinés à réduire les déséquilibres sectoriels, régionaux et structurels des économies des pays candidats.

Dans ce cadre, la mise en place et le renforcement des institutions doit notamment être assuré par l'intervention d'un mécanisme nouveau : les " **jumelages** " qui sont des accords de partenariat passés entre principales administrations des pays membres de l'UE et des pays candidats. De son côté, la partie des financements consacrés aux investissements sera répartie entre quatre grandes masses : mise en conformité avec les normes de l'UE, actions structurelles en faveur des politiques régionales, soutien aux PME et grandes infrastructures.

L'aide à l'agriculture interviendra pour un montant de 500 millions d'euros par an (3,5 milliards d'euros au total) ; enfin **l'instrument structurel de pré adhésion (ISPA) sera doté d'1 milliard d'euros par an (7 milliards au total) à répartir de manière à peu près égale entre investissements destinés aux transports et investissements destinés à l'amélioration de l'environnement.** Le règlement définissant ISPA, qui devrait jouer, mutatis mutandis, un rôle comparable au règlement (CE) n°2236/95 du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens. A noter que le financement des investissements relevant d'ISPA (jusqu'à un taux de 85% de la dépense totale) sera exclusif des investissements de PHARE.

3.2. Les négociations d'élargissement.

L'ouverture et le déroulement des négociations d'adhésion avec les 6 pays candidats ont été pour leur part engagés par le Conseil " Affaires générales " du 5 octobre 1998.

Elles comportent pour leur part un processus de suivi complexe des progrès réalisés par l'ensemble des pays candidats, à partir des premiers " **avis** " de la Commission formulés dans le cadre d'Agenda 2000, complétés récemment (novembre 1998) par les premiers **rapports périodiques de progrès** sur la voie de l'adhésion établis par la Commission et par une synthèse globale d'évaluation (" document d'ensemble 1998 ") et soumis en décembre 1998 au Conseil européen de Vienne.

Concourent également de manière significative à l'organisation de ce suivi les programmes nationaux d'adoption de l'acquis élaborés dans le cadre des partenariats d'adhésion mentionnés plus haut ainsi les travaux conduits dans le cadre des Comités et Conseils des Accords d'adhésion au sein desquels est notamment examinée la mise en oeuvre des partenariats d'adhésion.

La démarche des négociations proprement dite repose :

1. sur un exercice d'**analyse de l'incorporation de l'acquis communautaire** par secteur et par pays qui a commencé au lendemain du Conseil " Affaires Générales " en mars 1998 et qui s'est terminé en juin 1999.

Cette analyse de **criblage** ou " screening " portant au total sur 31 chapitres au total qui est conduite par la seule Commission, a été engagée avec l'ensemble des pays candidats répartis en deux groupes : ceux avec lesquels les négociations sont ouvertes ; ceux avec lesquels elles ne sont pas engagées .

- pour le premier groupe constitué par les **pays avec lesquels les négociations ont été ouvertes** en mars 1998 (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie + Chypre), le criblage, qui a commencé le 5 avril 1998, a porté dans un premier temps sur 16 des 31 chapitres, considérés comme ceux qui posaient moins de difficultés.

Chacun de ces chapitres a fait l'objet d'un **rapport de la Commission au Conseil**.

L'exercice de criblage des 15 autres chapitres (parmi lesquels se trouvent les transports qui doivent être examinés en deux parties, transports aériens , maritimes et questions horizontales d'une part, transports terrestres de l'autre) ouvert le 10 novembre 1998, a été achevé à la fin du premier semestre 1999, sauf pour ce qui concerne les questions agricoles.

- pour le second groupe, qui comprend les **pays en situation de préadhésion**, (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie) l'exercice, à vocation principalement pédagogique, a été conduit sous une forme multilatérale entre avril 1998 et la fin de l'année 1998, sur l'ensemble des chapitres à l'exception de l'acquis en matière de politique agricole commune qui restait à examiner.

L'analyse bilatérale, plus précise, commencé au cours du 1^{er} trimestre 1999 s'est s'achevé en juillet 1999. Elle a un triple objectif :

- identification de la situation précise de chaque candidat,
- connaissance du calendrier prévisionnel de reprise de l'acquis,
- identification des difficultés principales liées à cette reprise , afin de trouver les réponses adaptées dans le cadre de la stratégie de pré adhésion.

2. sur **l'ouverture des négociations au fond** avec les pays du premier groupe, à partir des positions de négociations présentées par chacun d'eux et pour lesquels la Commission soumet de son côté au Conseil un **projet de position commune de l'Union**.

A la suite des criblages, chaque candidat fait connaître sa capacité à appliquer l'acquis et à quel moment, indique ses demandes de période transitoire et présente une **position de négociation** qui est transmise à la Commission et au Conseil pour chaque chapitre; de son côté la Commission prépare une **position commune de l'UE** qui est discutée au Groupe " élargissement " du Conseil avant d'être approuvée par les représentants des Etats membres pour être présentée lors des Conférences intergouvernementales de négociation d'adhésion.

S'ensuit une proposition visant **soit à refermer le chapitre jusqu'au moment des négociations finales** si l'acquis est atteint, sous deux réserves : existence d'une possible interaction avec d'autres chapitres, prise en compte postérieure de l'acquis entre début du criblage et négociations finales, **soit à le laisser ouvert pour y revenir ultérieurement** , si des compléments d'information doivent être fournis ou si des divergences persistent entre le pays candidat et l'UE, avec la perspective de discussions à mener le moment venu, soit en Comité des suppléants de la CIG soit en CIG.

Sept des 16 chapitres qui ont fait l'objet d'un criblage (politique industrielle, PME, science et

recherche, éducation et jeunesse, PESC télécommunications, culture et audiovisuel,) ont ainsi été ouverts à la négociation.

- Trois de ces 7 premiers chapitres qui n'ont suscité qu'un nombre très restreint de demandes de périodes transitoires ont été ouverts à la négociation sous la présidence autrichienne, les quatre autres venant d'être ouverts à la négociation par la présidence allemande.
- Quatre autres chapitres (libre circulation des marchandises, concurrence, relations extérieures et union douanière), qui ont également fait l'objet de prises de positions des pays candidats et, sur certains points de demandes de périodes transitoires pour l'adoption de l'acquis, ont été ouverts à la négociation au cours du 1^{er} semestre 1999 sous la présidence allemande.

Cette dernière a réuni le 22 juin 1999 les six conférences intergouvernementales de négociation d'adhésion pour faire le point des négociations touchant les 7 chapitres ouverts sous présidence autrichienne et certains des chapitres ouverts sous sa propre présidence.

- Les présidences finlandaise et portugaise devant à leur tour ouvrir à la négociation plusieurs chapitres actuellement en cours de criblage, il devrait normalement incomber à la présidence française, qui débute le 1^{er} juillet 2000, d'ouvrir les négociations sur plusieurs chapitres restants ; notre présidence aura parallèlement à poursuivre les négociations engagés par les présidences précédentes sur les chapitres que celles-ci auront ouvert et sur lesquels les travaux devront être poursuivis.
- Ce serait donc vraisemblablement à la fin de notre présidence ou à la fin du 1^{er} semestre 2001 qu'une première vue d'ensemble de l'état des positions respectives des pays candidats et de l'Union devrait apparaître de manière précise, permettant de concentrer la poursuite des négociations sur les enjeux essentiels des différentes adhésions.

Le **chapitre " Transports "** qui concerne plus particulièrement le MELT, doit, avec la fin récente des " criblages " conduits par la Commission avec l'ensemble des pays candidats, faire maintenant l'objet d'un rapport de la Commission au Conseil ; celui-ci sera transmis prochainement et il reviendra à la présidence finlandaise d'ouvrir le chapitre à la négociation, comme elle en a émis l'intention ; celle-ci devra très vraisemblablement se prolonger sous présidence portugaise et, sans doute sous présidence française.

En même temps que ce chapitre, plusieurs autres chapitres qui ont des liens étroits avec les transports devraient également être ouverts à la négociation. Il s'agit notamment des chapitres relatifs à la politique sociale, à la fiscalité, à l'énergie, à l'environnement et au développement régional.

Il convient également de noter que le Conseil Européen d'Helsinki aura à examiner en décembre 1999 la possibilité d'étendre la procédure des négociations aux pays avec lesquels celle-ci n'a pas été à ce stade engagée, compte tenu des progrès réalisés par certains d'entre eux.

Il doit par ailleurs être rappelé que les criblages, puis les négociations portent sur la réglementation communautaire dans son état au moment où le processus d'élargissement a été engagé (1^{er} mars 1998). Or, l'acquis que doivent appliquer les pays candidats est celui qui sera en vigueur au moment où seront conclues les négociations. **Il devra donc incorporer également les réglementations communautaires adoptées dans l'intervalle ainsi que les**

modifications qui auront été apportées dans le même temps aux réglementations existantes. Une phase complémentaire de négociations portant sur l'application des dispositions communautaires correspondantes sera donc nécessaire à une étape ultérieure du processus.

Il convient enfin de rappeler que le déroulement des négociations s'appuie sur le principe fondamental suivant lequel **les accords partiels atteints dans le cours des négociations sur les différents chapitres examinés, ne peuvent être considérés comme définitifs tant qu'un accord général sur la totalité des questions négociées n'est pas obtenu.**

II - Rappel de la commande et démarche suivie

1. la commande.

L'élargissement de l'Union européenne est une démarche dont les effets sur les politiques de celle-ci à moyen et à long terme sont particulièrement importants pour l'ensemble de ses membres :

- sa dimension est considérable, puisqu'il s'agit d'incorporer à l'Union plus de 100 millions de citoyens nouveaux,
- la mise à niveau politique, économique et sociale des pays candidats à l'adhésion est un processus long, délicat et coûteux ;
- l'élargissement induit de très profondes réformes d'adaptation des institutions et des politiques de l'Union ; dès à présent la définition des nouvelles perspectives financières pour les années 2000-2006, la réforme des politiques structurelles et de la politique agricole commune, l'aide à l'adhésion des pays candidats s'inscrivent dans ces perspectives

L'ensemble des administrations est directement concerné par l'évaluation de la capacité des pays candidats à devenir membres de l'Union.

Il en va naturellement ainsi pour le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement dont les différentes directions d'administration centrale ont, au titre de leurs compétences respectives, à concourir à cet exercice et à contribuer à l'élaboration des positions qu'auront à défendre les autorités françaises au sein des institutions de l'Union, en s'assurant notamment de la reprise effective de l'acquis communautaire dans les différents champs qui entrent, soit directement, soit de manière partagée, dans les compétences du ministère et de la capacité des futurs adhérents à mettre en œuvre et à appliquer celles-ci aux niveaux d'exécution requis.

Au regard de cette exigence, il est apparu que **les analyses et les stratégies du ministère se heurtaient à deux difficultés principales :**

- la connaissance de l'état de développement des pays candidats, face aux implications sectorielles de

- l'élargissement, était insuffisante ;
- l'impact des contributions communautaires, et notamment de celles provenant des fonds structurels, qui ont bénéficié, au niveau régional et local, à des actions ou des politiques dont le ministère est le vecteur, est mal connu et la réforme de ces fonds doit inciter à évaluer les conséquences sur les actions que conduit le ministère.

Est de ce fait apparu nécessaire de mener une **réflexion d'ensemble sur les exigences et les perspectives de l'élargissement dans les différents domaines d'activité qui concernent le ministère**, en dressant, pour chacun des secteurs considérés, un inventaire de la situation dans les pays candidats, afin de tenter d'apprécier les effets de leur adhésion, tant sur l'évolution des politiques communautaires correspondantes que sur les professions ou activités concernées en France, une fois que ces pays auront intégré l'Union européenne.

La conduite de cette réflexion a été décomposée en deux temps :

- dans une première étape, **ont été rassemblés les éléments d'évaluation** détenus par les différentes directions d'administration centrale, y compris ceux qui provenaient de l'analyse des effets de l'élargissement faite par les différents milieux professionnels, en vue notamment de pouvoir anticiper les actions et mesures à prendre pour s'y préparer et y préparer les entreprises et de mieux fonder les décisions à prendre ;
- dans un second temps et à partir des éléments d'évaluation réunis, **ont été examinées, dans quelles conditions pourront être intensifiées les relations avec les pays concernés**, en tenant compte des intérêts communs identifiés, tant dans le champ des relations communautaires que dans celui des relations économiques bilatérales, conduites à l'avenir dans le cadre d'un marché unique étendu.

2. les impacts de l'élargissement dans les champs d'activité relevant du ministère.

Depuis les précédents élargissements - et notamment ceux de l'Espagne et du Portugal - les champs de l'activité communautaire qui concernent le Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, de manière directe ou partagée avec d'autres administrations, se sont considérablement accrus avec l'approfondissement des politiques traditionnelles, le développement de nombreuses politiques communautaires et les interactions de plus en plus étroites apparues entre ces diverses politiques.

L'accroissement progressif du nombre des états membres a de son côté modifié la dimension de l'espace communautaire, en conduisant à s'intéresser davantage aux situations des nouveaux membres, à la fois partenaires du marché unique et parties prenantes au sein des institutions européennes à l'élaboration des politiques communautaires.

L'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale s'engage dans un contexte d'intégration européenne accru (Traité de Maastricht et d'Amsterdam) avec notamment :

- un acquis communautaire à la fois plus diversifié et plus exigeant,
 - un cadre budgétaire et financier contraignant de l'Union et des états membres, marqué par la rigueur,
 - des situations de départ des pays candidats souvent éloignées des exigences requises pour pouvoir adhérer,
 - des pays dont les évolutions antérieures et les efforts pour se mettre aux niveaux requis sont relativement mal connus, mais qui présentent tous, à des degrés variés, des besoins importants d'infrastructures et d'équipements dans tous les domaines d'activité suivis par ce ministère (transports, grands services urbains, logement, aménagement, équipements touristiques, mises aux normes environnementales etc...)

L'analyse des implications de l'élargissement dans les différents secteurs d'activité du ministère doit donc ouvrir des champs beaucoup plus vastes que les élargissements précédents et concerne conjointement :

- la conduite de la politique européenne du ministère dans les divers secteurs où il contribue à la formulation de celle-ci, soit en tant qu'administration chef de file, soit en tant qu'administration concourant avec d'autres,
- la participation à la réflexion et aux décisions qui concernent la gestion communautaire de l'aide aux pays candidats, avec des responsabilités particulières dans le champ, financièrement très lourd, de la planification et de la programmation des investissements d'infrastructures de transport,
- la mise en œuvre multilatérale et bilatérale de la coopération internationale - notamment par les voies de la formation et de l'assistance sectorielles,
- - la promotion des différents secteurs d'activité relevant du ministère, dans le cadre de relations économiques extérieures accrues avec les différents pays candidats et la conduite de relations bilatérales visant à préserver et à améliorer l'influence française au sein des institutions communautaires élargies.

Le premier de ces thèmes relève plus particulièrement de la tâche d'analyse, d'évaluation et de contribution aux décisions. C'est à cet objectif qu'entendait répondre le rapport d'étape. Les trois autres thèmes conduisent à rechercher les voies et les moyens à mettre en œuvre à moyen et à long terme pour tirer le meilleur parti du processus d'élargissement.

Les **principaux enjeux de l'élargissement pour le ministère**, développés dans la suite du rapport d'étape peuvent, quant à eux, être identifiés dans les domaines suivants :

- de façon très générale, **sensibilisation à la connaissance du déroulement, des mécanismes et des processus d'adhésion et des mécanismes de pré adhésion**, qui est une condition du dialogue du ministère avec les différents secteurs d'activité dont il a la charge ;
- sur un plan interne, **suivi de la réforme des fonds structurels** dont les orientations - réduction du nombre des objectifs pris en considération et accentuation de la concentration géographique des aides régionales dans l'Union - doivent inciter à évoluer l'impact des modifications envisagées sur les actions que conduit le ministère ;
- conditions de **mise en œuvre de la politique commune des transports** par les nouveaux adhérents, qui constitue l'enjeu spécifique le plus marquant, compte tenu des développements considérables intervenus dans le cadre de cette politique commune dans l'ensemble des modes de transport ainsi que dans le domaine des infrastructures de transport, de l'ampleur et de la complexité des règles communautaires à incorporer dans les législations nationales et à appliquer pour participer dans des conditions de concurrence loyale et de sécurité au fonctionnement des marchés de transport et des impacts économiques en matière d'échanges ;
- enjeux dans le champ des **activité du BTP et de l'ingénierie** liés à la fois à la politique des transports (réseaux et infrastructures de transport) aux grands équipements, à la mise en œuvre des exigences environnementales et à la **construction**, avec à la fois les effets des règles particulières au fonctionnement de parties importantes du secteur (notamment les directives sur les **marchés publics** et les **marchés des secteurs exclus** ainsi que les règles concernant la **normalisation des produits**) et des règles générales relatives au fonctionnement du marché intérieur (libre circulation des marchandises et des services ; concurrence ; aides ...) et les impacts relatifs au **commerce extérieur** et à la **promotion des activités des entreprises exportatrices** du secteur dans un contexte de développement soutenu des grands équipements d'infrastructure en Europe Centrale et Orientale.
- enjeux dans les domaines de **l'habitat, de l'urbanisme et de la construction**, qui ne constituent pas des domaines dans lesquels sont intervenues des législations communautaires particulières, mais qui sont concernés sur un plan interne par les impacts de la réforme des

fonds structurels sur les actions conduites dans ces domaines, et sur le plan de l'élargissement proprement dit par des préoccupations proches de celles du secteur du BTP et qui constituent, dans le cadre de nos relations avec les pays candidats, un champ privilégié pour la coopération bilatérale.

- enjeux résultant dans ces différents domaines des exigences à atteindre dans le cadre de **l'environnement**, avec les obligations de mise en conformité qui en découlent pour les pays candidats et qui constituent un des coûts majeurs de l'élargissement, mais qui offrent en même temps aux entreprises des chances de participation importantes à la mise à niveau des installations des pays candidats.
- enjeux en matière de **tourisme**, avec d'une part un impact important des fonds structurels sur la modernisation de notre appareil touristique et d'autre part des perspectives de concours au développement des industries touristiques des pays candidats.

3. la démarche suivie.

La variété des impacts et des enjeux identifiés a conduit à privilégier une approche sectorielle du groupe dans la première étape, en faisant appel aux connaissances et compétences acquises par ses membres dans les différents domaines identifiés plus haut.

les analyses sectorielles :

Le rapport réunit plusieurs contributions reprenant les thèmes mentionnées ci-dessus :

- impacts de l'élargissement dans le domaine **du développement régional et des fonds structurels** ;
- effets de l'élargissement **sur la politique commune des transports et sur les activités modales** qui traite successivement : des transports terrestres, du transport aérien, du transport maritime ;
- des effets de l'élargissement **sur les secteurs d'activité du bâtiment, des travaux publics, de la construction et de l'ingénierie** ;
- des effets dans le domaine du **tourisme** ;

délimitation du champ d'analyse :

Après avoir envisagé de limiter le champ de l'analyse aux 5 pays candidats avec lesquels les négociations ont été ouvertes en mars 1998 ou des pays à sélectionner en raison des enjeux particuliers qu'ils pouvaient représenter, **le groupe de travail a estimé que celle-ci devait en**

définitive prendre en compte la totalité des dix pays candidats d' Europe Centrale et Orientale, en tenant compte de la globalité du processus d'adhésion à l'UE et des dispositions qui ont été prises pour qu'au cours de celui-ci, la situation individuelle de chacun des pays candidats puisse être appréciée au regard de ses progrès effectifs sur la voie de l'adhésion.

A l'appui de cette appréciation, est également apparu le fait que certains des pays candidats avec lesquels les négociations n'ont pas été ouvertes à ce jour représentaient des enjeux importants pour l'influence française et que l'application à ceux-ci de la stratégie de préadhésion renforcée devait être suivie très attentivement.

Enfin, il est apparu qu'une évaluation exhaustive portant sur la situation de l'ensemble des candidats, quelles que soient leurs différences de tous ordres, pourrait faciliter en seconde étape, l'établissement de choix prioritaires et la formulation de stratégies différenciées.

constitution d'une base documentaire électronique :

Enfin, la commande a donné l'occasion de mettre en place une base de données électronique rassemblant les principaux textes et documents communautaires et nationaux disponibles à ce jour dans des domaines qui sont en relation avec le sujet du rapport.

Celle-ci est apparue indispensable, à la fois en raison du volume très important des différents documents concernés - difficilement reproductibles, compte tenu de leur masse, par photocopie - et des difficultés rencontrées pour permettre à tous ceux qui ont besoin de les consulter ou de s'y référer.

Cette base documentaire a, pour le moment, la forme d'un fichier électronique ouvert sur le réseau interne du CGPC. Elle sera enrichie jusqu'au dépôt du rapport final et pourrait alors être mise à la disposition des directions d'administration centrale.

Première partie : Les impacts de l'élargissement sur les politiques et les secteurs d'activité suivis par le M.E.T.L.

Politique régionale et fonds structurels, Transports terrestres, Aviation civile, Transports maritimes, BTP, Construction et ingénierie, Tourisme.

III. Impacts de l'élargissement sur la politique de développement régional et les fonds structurels

IV. Impacts de l'élargissement sur la politique commune des transports et les activités du secteur

V. Impacts de l'élargissement dans les secteurs d'activité du bâtiment, des travaux publics, de la construction et de l'ingénierie

VI. Impacts de l'élargissement dans le domaine du tourisme

III. Impacts de l'élargissement sur la politique de développement régional et les fonds structurels

1. Champ de l'analyse

2. Les éléments principaux de la réforme des fonds structurels

3. L'implication de l'Administration centrale dans la gestion des fonds structurels

4. L'implication des services extérieurs du METL

5. Comment avoir une vision plus exhaustive des opérations cofinancées et conduites dans le cadre des politiques mises en œuvre par le METL

6. Propositions

1. Champ de l'analyse.

Le thème de la réforme des fonds structurels a été abordé par le sous-groupe en tant que conséquence induite de l'élargissement de l'Union européenne : la stabilisation des ressources affectées à la politique communautaire de cohésion économique et sociale et ses effets visant à accentuer la concentration géographique et financière des aides régionales entraînent en effet des modifications dans la répartition des aides en relation avec les modifications apportées aux zonages existants.

La France est notamment intéressée par les modifications ayant affecté les objectifs 1 (régions en retard de développement), 2 (reconversion des zones industrielles en déclin) et 5b (développement des zones rurales vulnérables) de la programmation précédente.

Deux questions principales s'attachaient à l'examen de ce thème :

- la réforme affecte-t-elle le montant des aides européennes dont bénéficie la France, et partant, quels effets peuvent en être attendus à l'égard de ceux des secteurs d'activité plus particulièrement suivis par le METL ?
- quelles modifications peuvent résulter de la concentration des zonages, avec quelles conséquences à l'égard des territoires qui ne seront plus éligibles aux aides européennes territorialisées ?

Une autre raison d'ordre interne, particulièrement importante, conduit à s'intéresser à l'évolution du régime des fonds structurels. Il s'agit du lien qui a été fait par le Gouvernement entre l'élaboration des contrats de plan Etat Régions (CPER) et l'élaboration des documents uniques de programmation européens (DOCUP) qui doivent conjointement concourir à la définition d'une stratégie unique de l'Etat dans la région. Cette orientation a notamment été formalisée par la circulaire du Premier Ministre du 31 juillet 1998.

L'unité de la démarche a été notamment assurée par l'organisation de l'unité des deux programmations dans le temps (2000-2006) avec une même date de mise à jour à mi-parcours (2003) et par des méthodes de suivi et d'évaluation parallèles. Par ailleurs, l'approche contractuelle commune aux deux instruments devrait y être renforcée, pour ce qui concerne la programmation nationale, par l'inclusion d'un volet territorial qui intégrera, à côté des contrats de ville déjà existants, des contrats d'agglomération et des contrats de pays dès la période 2000-2003.

Enfin, la réforme des fonds structurels présente un aspect externe, plus particulièrement lié à l'élargissement, dans la mesure où l'aide qui était jusqu'à présent accordée aux pays candidats par des canaux spécifiques (PHARE) a vocation à s'éteindre progressivement pour être remplacée, au moment de l'adhésion des pays candidats, par les aides relevant des politiques structurelles de l'Union.

Dans l'intervalle, le soutien apporté par l'Union européenne aux pays candidats se fera par l'intermédiaire d'un renforcement des dotations de PHARE et par la création de différents instruments nouveaux à mettre en place d'ici l'an 2000 (aide de préadhésion agricole, instrument structurel de préadhésion pour les transports et l'environnement).

Les conséquences à tirer de ces mesures et de l'extension des mécanismes des fonds structurels aux nouveaux Etats-membres relèvent toutefois davantage de l'approfondissement des relations économiques avec les pays candidats, traitée par ailleurs.

Le sous-groupe a entendu les DAC qui lui paraissaient les plus directement concernées par l'utilisation des fonds européens ainsi que le Directeur de la Stratégie de la DATAR et le représentant d'une DRE fortement impliquée dans l'instruction de dossiers comportant des cofinancements européens. Quelques DDE ont été également interrogées sur le rôle qu'elles jouaient dans ce domaine lors de déplacements individuels de membres du groupe.

2. Les éléments principaux de la réforme des fonds structurels.

L'Union européenne a mené ces dernières années une politique de cohésion économique et sociale généreuse. Son rythme d'expansion ne pouvait être poursuivi et une stabilisation financière s'imposait.

En outre, l'Union européenne doit envisager 5 à 6 adhésions nouvelles entre 2002-2003 et 2006 et dans l'intervalle un effort important est à consentir pour aider les futurs adhérents à se mettre à niveau.

Les propositions faites par la Commission dans Agenda 2000, qui prévoyaient d'affecter aux fonds structurels une enveloppe globale d'environ 240 milliards d'écus, apparemment rigoureuses, ne rompaient pourtant pas avec la progression des dépenses enregistrée antérieurement.

La France était pour sa part favorable à une stabilisation financière et considérait qu'une économie d'environ 40 milliards d'écus devait être réalisée, avec une dotation 2000-2006 (hors FEOGA-garantie) comprise entre 193 et 200 milliards d'euros pour les 15 membres actuels de l'Union.

C'est à été en définitive une position voisine qui a été reprise par le Conseil Européen, dans sa session de mars 1999 à Berlin au cours de laquelle celui-ci a en définitive adopté le cadre financier d'ensemble dans lequel doit s'inscrire le développement de la politique de l'Union entre 2000 et 2006 : les ressources disponibles en vue de l'engagement par les fonds structurels, exprimées en prix 1999, s'élèvent à 195 milliards d'euros pour la période 2000-2006. Avec l'enveloppe réservée au fonds de cohésion (18 milliards d'euros), c'est au total une enveloppe globale de 213 milliards d'euros qui seront réservés pour l'Union à 15 et pour la période 2000-2006 aux fonds structurels.

Dans ce cadre :

- le niveau du fonds de cohésion subit une légère réduction : le montant total des ressources affectées passe de 15,15 milliards d'écus, aux prix de 1992, pour la période 1993 à 1999, à 18 milliards d'euros aux prix de 1999 pour la période 2000-2006. Les anciens taux sont maintenus pour la Grèce et le Portugal, mais des réductions sont introduites pour l'Espagne et surtout pour l'Irlande.

- les efforts portent en priorité sur l'objectif 1 (69,7% des fonds) qui s'applique aux régions en retard de développement dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne du PIB/h de l'Union, aux régions ultra périphériques et aux zones concernées antérieurement par l'objectif 6. L'enveloppe totale qui lui est consacrée s'élève à 135,9 milliards d'euros.

Les régions françaises métropolitaines éligibles jusqu'ici à l'ancien objectif 1 dans la programmation 1993-1999 (Nord-Pas de Calais pour les 3 arrondissements d'Avesnes, Douai et Valenciennes ainsi que la Corse) perdent cette éligibilité, mais bénéficient d'un soutien transitoire pour la nouvelle période de programmation 2000-2006 et recevront 551 millions d'euros à ce titre.

En revanche, les DOM restent éligibles à l'objectif 1. Pour ces derniers, le maintien de la dotation à son niveau actuel, exprimé par personne et par an (1314 F) permet de faire face

sans ambiguïté aux besoins , compte tenu de l'augmentation de la population des DOM et du changement des durées de programmation.

Au total, le montant de l' allocation affectée à la France pour cet objectif s'élève à 3,8 milliards d'écus, soit 2,8% des fonds communautaires alloués à l'objectif 1.

- les autres objectifs territorialisés, c'est à dire les anciens objectifs 2 et 5b) sont regroupés en un seul objectif 2, de manière à inverser la tendance observée depuis une dizaine d'années à l'extension des zonages, à ramener de 25% à 18% la proportion de la population de l'Union éligible à cet objectif (la population française éligible passe de 46% à 36%) et à maintenir le niveau des dotations du nouvel objectif au niveau moyen atteint sur la période 1994-1999.

Sont désormais regroupés sous cet objectif, l'ensemble des zones en reconversion économique et sociale : zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, zones rurales en déclin, zones urbaines en difficulté, zones en crise dépendant de la pêche.

Le nouvel objectif 2 est doté au total de 22,5 milliards d'euros.

La dotation française a été fixée à 5,43 milliards d'euros, montant auquel s'ajoute un montant de 613 millions d'euros affectés à titre de compensation ; elle représente 26, 7% de l'allocation totale des fonds consacrés à cet objectif. Cette dotation enregistre une diminution de 1,5 milliards d'euros par rapport à la période précédente.

- des dispositifs de sortie progressive (phasing out) sont mis en place pour les zones jusqu'alors éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b et qui perdent cette éligibilité. Chaque zone anciennement éligible et dont l'éligibilité n'est pas reconduite bénéficiera d'un soutien transitoire annuel.

- un nouvel objectif 3, reprenant les anciens objectifs 3 et 4, visant à soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi, a vocation à intervenir financièrement dans les régions et zones non couvertes par l'objectif 1. Il assure par ailleurs un cadre de référence visant à assurer l'ensemble des actions menées en faveur des ressources humaines, dans un même Etat-membre.

Un budget total de 24,5milliards d'euros, en progression de 10%, lui est affecté ; la part revenant à la France s'élève à 4,5 milliards d'euros et représente 18,5% de l'enveloppe affectée à cet objectif.

- les programmes d'initiatives communautaires (PIC) qui étaient au nombre de 15, sont ramenés à quatre : promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale : INTERREG ; revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise : URBAN ; développement rural : LEADER ; promotion des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail : EQUAL.PIC et actions innovatrices sont dotées au total de 11,7 milliards d'euros. Le montant alloué à la France est pour sa part de 1,1 milliard d'euros, soit 10,2% de ce total .

- la répartition en masses relatives des crédits consacrés aux différents objectifs et

programmes reste voisine de ce qu'elle était lors de la période de programmation précédente : l'objectif 1 représente environ 70% du montant total des fonds à répartir entre les Quinze, les objectifs 2 et 3 environ 25% et les PIC, les actions innovatrices et l'assistance technique environ 5%.

Au total et du fait de la nature des critères définis, et notamment du poids donné au critère du chômage, supérieur en France à la moyenne communautaire, le montant global des fonds structurels que reçoit la France reste proche de celui perçu durant la période de programmation précédente. Pour la période de programmation 1994-1999, la France a en effet bénéficié d'un montant d'aides annuel de 2070 millions d'euros (aux prix de 1999) tandis que pour la période 2000-2006, l'aide annuelle s'élève à 2089 millions d'euros.

A l'appui de ses propositions, la Commission a rassemblé tous ces éléments notamment dans un règlement général comportant les dispositions applicables à tous les fonds adopté par le Conseil en juin 1999: le Règlement(CE) du Conseil n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels (JO L 161 du 26 juin 1999).

A noter, parmi les orientations susceptibles de concerner plus spécifiquement ce ministère, la tendance à refuser à l'avenir que le FEDER continue à financer des infrastructures lourdes (ferroviaire et routes) ainsi que la montée en puissance de critères prenant en compte l'environnement et le développement durable dans les zonages de l'objectif 2.

3. L'implication de l' Administration Centrale dans la gestion des fonds structurels.

Elle est à la fois limitée et récente.

3.1 Le METL n'est pas en effet, au niveau central, un destinataire important des fonds transférés aux Etats-membres par l'Union Européenne.

La DAFAG a connaissance d'un certain nombre d'opérations cofinancées par les fonds structurels à travers les règles de la comptabilité publique.

Les fonds de concours rattachés à des chapitres budgétaires gérés au niveau des Administrations centrales du Ministère transitent en effet par elle, avant d'être redélegués aux services déconcentrés.

Ces fonds de concours - une dizaine au total qui sont gérés par la DR, la DSCR, la DTMPL et la DAMGM - sont toutefois en petit nombre et ne portent que sur des montants relativement modestes (entre 150 à 300 millions de francs par an sur la période 1994-1998)

.

Ils n'offrent donc qu'une vue très partielle de l'ensemble des opérations relatives à la conduite de politiques dont ce Ministère a la responsabilité directe ou conjointe.

Cette situation a au surplus une conséquence accessoire qui n'est pas mineure : à la différence d'autres administrations qui disposent au titre des programmes des objectifs 2) et 5b) de moyens affectés en assistance technique, aucune possibilité de ce type n'existe

pour le METL, qui doit donc faire conduire les actions auxquelles concourent ses services en les prélevant sur ses propres ressources.

L'utilisation des fonds européens n'intervient par ailleurs comme élément important de la stratégie des Directions d'Administration Centrale que de manière relativement limitée ou ponctuelle.

Deux directions au sein du Ministère : la DGUHC et la DTMPL , auxquelles il convient d'ajouter la Direction du Tourisme, sont plus directement concernées par les impacts territoriaux de ces cofinancements. Mais aucune Direction d'Administration Centrale n'est en revanche effectivement chargée de coordonner et de piloter l'ensemble de ces actions et de représenter un point de vue stratégique du Ministère en tant que tel dans les instances interministérielles.

La DGUCH est particulièrement sensibilisée à une approche stratégique des fonds européens permettant d'intégrer à travers l'objectif 2 et certains programmes d'intérêt communautaire (PIC) les zones urbaines en difficulté (appréhender les quartiers en difficulté à travers une politique d'agglomération et obtenir que les agglomérations en difficulté socio-économique et non comprises dans les zonages deviennent éligibles à partir d'un diagnostic d'éligibilité particulier retenant une multiplicité de handicaps).

Elle accorde par ailleurs une importance particulière à INTERREG, maintenu par la réforme des fonds structurels (contrats d'agglomération transfrontières) ainsi qu'à URBAN qui devait primitivement disparaître avec la réforme, mais qui a été réintroduit à la demande du Parlement européen, en complément du cadre financier adopté en mars 1999 par le Conseil européen de Berlin. Tous deux constituent en effet des instruments significatifs d'aménagement territorial.

Une sensibilisation importante apparaît également faite dans le domaine portuaire. La DTPML , en coopération étroite avec l'UPPACIM, est également attentive à une maîtrise des différents instruments mobilisables à travers les fonds européens par les collectivités portuaires, notamment par l'intermédiaire de l'objectif 2 actuel dont le zonage couvre un nombre important de ports.

Les développements des aménagements touristiques, qui constituent des objectifs de diversification économique dans lesquels interviennent des cofinancements européens importants dans le cadre des anciens objectifs 2 et 5b) sont enfin un élément majeur des stratégies de développement touristique poursuivies par la Direction du Tourisme. Ils peuvent enfin être suivis avec une bonne précision, par l'intermédiaire des informations que lui font remonter les Comités départementaux du tourisme. (voir infra chapitre VI)

3.2. L'Administration Centrale s'est par ailleurs trouvée à l'écart des principaux mécanismes et circuits de cofinancement.

En effet, la génération des fonds attribués jusqu'en 1999 a été à la fois fortement centralisée avec un contrôle des procédures mené directement par la Commission et fortement déconcentrée , les DAC ne connaissant généralement pas les très nombreux dossiers instruits localement dans les domaines de la compétence de nos services

déconcentrés, sous l'autorité et des Préfets de Région et des Préfets.

Dans la nouvelle génération des fonds structurels, ces caractéristiques évoluent : le contrôle de l'utilisation des fonds structurels est en effet désormais confié en premier ressort aux Etats-membres dans un souci de décentralisation et d'un meilleur partage des responsabilités de conception et d'exécution entre la Commission et les Etats-membres.

Cette nouvelle manière de faire devrait notamment conduire la Commission à ne plus procéder elle-même aux contrôles, désormais réalisés par les Etats-membres, à renverser la charge de la preuve et à couper les financements en cas de comptes-rendus insatisfaisants.

L'articulation plus étroite entre les contrats Etat-Régions et les documents de programmation des opérations bénéficiant de cofinancements européens, mentionnée plus haut, devrait de son côté permettre une meilleure implication des services.

De manière plus immédiate, la nécessité d'une gestion plus efficace des fonds visant à réduire les retards d'exécution de la programmation et l'obligation de prendre de nouvelles dispositions en matière de contrôle financier ont justifié l'envoi récent d'une circulaire du Premier Ministre (12 mai 1998) aux Préfets de Région et aux Préfets relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens.

Celle-ci détermine une double contribution des services déconcentrés de l'Etat qui sont à la fois :

- services instructeurs, désignés par le Préfet de Région et rapportant selon le cas, devant le Comité de programmation régional ou départemental,
- services chargés du contrôle : certification du service fait du point de vue physique et financier, (d'où d'ailleurs un double problème : responsabilité ; appréciation d'opérations relevant de fonds de concours délégués par d'autres Administrations que le METL).

A noter que le suivi et le contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels ont fait l'objet d'une mission conjointe de l'IGF et de l'IGA, à laquelle le CGPC a été associé, pour procéder à l'examen de la conformité des dossiers programmés et aux contrôles exercés.

4. L'implication des services extérieurs du METL

Assez mal connue, elle apparaît variable. Il y a très peu d'écrits sur le sujet ; les appréciations restent très largement orales. Les interventions des services déconcentrés constituent toutefois pour eux une charge de travail qui peut se révéler importante, mais qui n'est pas identifiée comme telle dans les missions dont ils sont en charge.

4.1. Le rôle des DRE.

Certaines DRE (Nord Pas de Calais, Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Corse) sont connues pour avoir acquis des savoir-faire importants dans la préparation et la gestion des programmes européens.

L'une d'elle (Nord Pas de Calais) a exposé devant le sous-groupe de travail comment elle concourait, sous l'autorité du Préfet de Région, à la mise en œuvre des différents programmes cofinancés depuis que la Région bénéficie des fonds structurels européens (éligibilité aux objectifs 1, 2, 3, 4, 5b ainsi qu'à plusieurs programmes d'initiative communautaire, dont URBAN, RESIDER, KONVERT et INTERREG).

Son intervention, liée à un positionnement qui lui assure des relations étroites avec le SGAR et des partenariats solides avec les différentes collectivités territoriales, couvre l'ensemble du champ régalien d'élaboration et de mise en œuvre des programmes (initiation, suivi, contrôle et clôture) dans les domaines de sa compétence (principalement friches industrielles, aménagement urbain et industriel, routes et ports, ...).

La pratique des programmes communautaires lui a permis de développer ses savoir-faire dans deux domaines particuliers, celui de l'ingénierie financière (croisement de financements européens, de financements d'études, de financements provenant des contrats de plan Etat-Région et de ressources des maîtres d'ouvrage) et celui de la territorialisation des politiques (zonages).

Les dossiers qu'elle instruit dans les domaines de sa compétence correspondent pour l'objectif 1 (Hainaut) à un montant de 231 millions d'écus pour un programme de montant total de 1340 millions d'écus (1994-1999) et pour l'objectif 2 (environ 1300 communes de la Région sur la période 1997-1999) à un montant d'environ 2 milliards de francs pour un programme d'un montant total d'environ 8 milliards de francs

La DRE et les deux DDE interviennent en revanche assez peu en matière d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Le cas des DOM qui ont reçu 11,5 milliards d'écus de fonds structurels au titre des 4 DOCUP actuels est à signaler. Les 4 DDE qui sont également DRE, ont un rôle actif dans la programmation et le contrôle, sous l'autorité des Préfets ; elles sont aussi utilisateurs majeurs des fonds (ports et aéroports) et conseillers des collectivités territoriales pour le montage d'opérations.

4.2. Les modalités d'intervention des DDE

Des situations assez variables existent également dans les DDE. Quelques déplacements faits à l'occasion d'inspections programmées au cours du 2^{ème} semestre ont permis de constater que certaines DDE avaient structuré leurs services et identifié des agents chargés de suivre spécialement la gestion des programmes (essentiellement objectifs 2 ou 5b ou programmes d'initiative communautaire) en liaison avec les services du Préfet, tandis que d'autres DDE n'étaient consultées qu'occasionnellement et n'avaient pas mis en place d'organisation particulière.

Il reste cependant que l'instruction des dossiers, notamment pour l'objectif 5b, n'échoit qu'assez peu souvent aux services de l'Equipement, les deux principaux services instructeurs étant les services régionaux et départementaux du Ministère de l'Agriculture et ceux des Préfectures, le volet social non-agricole y relevant des services du travail et de l'emploi .

A coté de ces missions régaliennes, les services déconcentrés du METL - et notamment les DDE - peuvent également être conduits à assurer des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte des collectivités territoriales qui soumettent des dossiers au Comité départemental.

Ceci a conduit différents services déconcentrés à mettre en place des formations au niveau des subdivisionnaires et à éditer des documentations ou des guides pour ceux-ci et pour les maîtres d'ouvrages pour les informer sur les caractéristiques des différentes catégories d'opérations éligibles et sur les aides ou subventions dont elles peuvent bénéficier.

Les effets de cette sensibilisation sont toutefois difficiles à apprécier, même si des exemples intéressants d'assistance aux collectivités territoriales, par exemple en matière de schémas de coopération ou de chartes intercommunales ont été cités .

Il convient enfin de signaler que les calages des interventions des services de l'Etat et des collectivités territoriales en fonction des différents axes stratégiques définis par les documents uniques de programmation et des compétences respectives des services de l'Etat ne paraissent pas avoir incité nos services, qui sont fréquemment mentionnés comme points d'accès complémentaires à de nombreux programmes à utiliser cette référence pour sensibiliser les secteurs d'activité économique et les professionnels qu'ils connaissent le mieux aux possibilités offertes par différentes catégories de projets de nature sectorielle ou horizontale.

5. Comment avoir une vision plus exhaustive des opérations cofinancées et conduites dans le cadre des politiques mises en oeuvre par le METL ?

Les documents de base sont :

- les contrats de plan Etat - Régions
- les documents uniques de programmation (DOCUP)

Les contrats de plan fournissent une évaluation par ministère des crédits délégués et consommés. La DATAR dispose des éléments nécessaires par deux systèmes de suivi remontants (Préfets vers DATAR et Ministères vers DATAR). De son côté, le Commissariat Général au Plan dispose d'estimations sur l'impact des crédits consommés.

La part de cofinancement des fonds structurels dans les opérations conduites dans le cadre des contrats de plan Etats- Régions est évaluée très approximativement à 20 %- 25% du total. Sur les 36 Mds F de contrats relevant du METL, cela fait environ 10 Mds F. (hors les DOM qui reçoivent des fonds européens de l'objectif 1 dans le cadre d'un mécanisme indépendant).

Ce chiffre ne comprend pas les opérations inscrites dans des programmes d'initiative communautaire concernant directement le Ministère (PIC). Il s'agit notamment de programmes comme KONVERT, LEADER, URBAN (qui a été peu exploité par la France où une vingtaine d'opérations ont été engagées) ou INTERREG.

L'analyse des DOCUP permet de son côté un suivi de la consommation des crédits correspondant à des opérations relevant des objectifs n° 2 et 5b.

En toute première analyse, il semble que l'incidence des fonds structurels sur les politiques conduites au sein du Ministère s'exerce surtout dans deux domaines : celui des politiques de l'aménagement et de l'habitat (DGUCH) et de manière plus spécifique vis à vis des DOM (DAEI).

Le Secrétariat d'Etat au Tourisme est également une partie prenante importante, au titre du développement économique, de la reconversion et des aménagements ruraux.

A titre de comparaison la contribution française au profit du budget communautaire est d'environ 91,5 milliards de francs pour 1998, soit environ 17,5% de son montant total ; de leur côté, les fonds structurels représentent pour l'union européenne environ 100 Mds F par an, la France en recevant environ 9%. Ce taux de retour est par construction faible, puisqu'il s'agit de réduire les écarts de développement et d'aider les régions les plus défavorisées. Avec l'inclusion du FEOGA, il y a en revanche un léger déséquilibre entre la contribution française au budget communautaire et les retours.

6. Propositions.

Pour la nouvelle période de programmation des fonds structurels 2000-2006, il peut être constaté que la réforme intervenue à l'issue du Conseil Européen de Berlin n'affecte pas profondément le montant global des aides communautaires dont bénéficie en définitive la France au titre des différents objectifs prioritaires et des nouveaux programmes d'initiatives communautaires.

Les deux principales modifications apportées sont, comme on l'a vu plus haut la nouvelle répartition des fonds entre les différents objectifs et la nouvelle définition des critères de zonages qui restreint les territoires bénéficiaires

Celle-ci devrait surtout affecter l'éligibilité de départements métropolitains qui

bénéficiaient d'aides régionales au titre de l'ex-objectif 5b. Cette difficulté, qui est réelle, devrait toutefois être palliée par recours à des ressources provenant du FEOGA-garantie. 0 Sur le plan interne, une révision des zonages de la prime d'aménagement du territoire de 1995, qui doit être achevée à la fin de l'année 1999, permettra de compléter le dispositif.

Sous ces réserves, les risques de désorganisation des dispositifs existants et les effets à l'égard des activités sectorielles qui bénéficient des retombées économiques des projets cofinancés paraissent limités.

Les investigations qui ont été faites par le groupe pour répondre à la demande qui lui avait été faite l'ont conduit en revanche à constater une réelle difficulté de positionnement du METL à l'égard des fonds structurels.

Elle paraît d'abord tenir au fait qu'à la différence d'autres administrations de l'Etat, qui contribuent directement à définir la stratégie nationale relative aux différents Fonds (FSE, FEOGA, FEDER, IFOP) dans le cadre des concertations interministérielles et à la défendre à Bruxelles, le METL apparaît comme une administration moins impliquée que d'autres, sinon sur des aspects bien délimités, au niveau central ; de leur côté, les services déconcentrés, peu mobilisés par les DAC, agissent dans le cadre qui leur est assigné sous l'autorité des Préfets ou des SGAR.

Les propositions que peut faire le groupe à ce stade sont de nature avant tout administrative.

La première consiste à élever le niveau des connaissances que les DAC ont du fonctionnement des mécanismes des fonds structurels ainsi que des instruments qui ont été mis en place au niveau français afin d'en développer la maîtrise et d'accroître leur capacité d'impulsion et d'orientation de l'action des services déconcentrés.

Elle passe par un processus de sensibilisation et de formation dont les orientations nationales de formation avaient déjà souligné l'importance, et que la réforme en cours donne précisément l'occasion de relancer ; elle devrait constituer un élément important à faire figurer aux programmes de formation des DAC et des DRE.

La seconde consiste à recommander d'identifier de manière plus systématique et plus complète le contenu des actions conduites par les services déconcentrés du Ministère dans le domaine des fonds structurels par l'intermédiaire d' ISOARD, des POM et des PGPE -

Il faut en effet constater qu'aucune vue d'ensemble des interventions des DRE et des DDE n'existe à l'heure actuelle au sein du METL et que le rôle assuré dans ce domaine par les services extérieurs n'est généralement pas évoqué, ni analysé en tant que tel dans les rapports d'inspection que produisent les MIGT.

Tout au plus y trouve-t-on la mention rapide du concours apporté à la réalisation de certains programmes qui ont pu mobiliser les DRE, en appui aux SGAR (INTERREG notamment).

La conduite d'une évaluation exhaustive des structures et des effectifs concernés ainsi que des actions entreprises, comportant notamment un examen du positionnement territorial des services au regard des programmes européens de développement régional et des différents

axes qui y sont déclinés, tout en permettant de prendre les contacts avec les SGAR, les Préfets et les partenaires locaux, constituerait une manifestation particulièrement visible de l'intérêt que le Ministère porte à la question de l'articulation des contrats Etat-Régions et des DOCUP..

Elle pourrait prendre la forme d'une enquête particulière à confier aux MIGT, étant observé :

- qu'une formation solide devrait être mise au point à l'intention des membres des MIGT qui en seraient chargés. (séminaire à monter)
- que l'élaboration de questionnaires appropriés devrait être préparé avec les directions d'administration centrale.

IV - Impacts de l'élargissement sur la politique commune des transports et les activités du secteur.

IV. I . Transports terrestres

1. Champ de l'étude
2. Approche générale
3. Analyse sectorielle

1. Champ de l'étude.

Le champ de l'étude traitée par le sous-groupe " transports terrestres " inclut les différents marchés de transport terrestres : transports routiers de marchandises et de voyageurs, transports ferroviaires, transports combinés rail-route, transports par voie navigable.

Le sujet recouvre les prestations de service de transport ainsi que les prestations d'organisation du transport fournies par les professions auxiliaires du transport . Il englobe également les infrastructures de transport, étant observé que ce domaine, particulièrement important du fait de ses enjeux financiers et industriels constitue un élément majeur des enjeux analysés dans le cadre du sous-groupe " BTP et ingénierie ". Sont également concernés des aspects relatifs aux matériels de transport.

Durant la 1^{ère} phase de l'étude, les informations nécessaires ont été recherchées auprès de la Direction des transports terrestres et dans la mesure où des compléments ont été nécessaires, auprès de la SNCF. Le sous-groupe a pu également bénéficier d'une abondante documentation, en provenance des institutions internationales (Commission, CEMT, UIC ...). Les autres opérateurs que la SNCF (transporteurs routiers, opérateurs de transport combinés, ont été interrogés dans la 2^{ème} phase de l'étude, après l'établissement du rapport d'étape.

2. Approche générale.

Le domaine des transports terrestres est, dans la perspective de l'élargissement, un des principaux champs pour lesquels une expertise du METL est attendue:

- c'est d'abord le principal vecteur par lequel se manifeste la constitution même d'un espace européen élargi dans lequel les personnes et les biens circulent sur des bases identiques.
- c'est une activité à l'exercice de laquelle l'Union européenne dans son ensemble et tous les pays candidats sont directement intéressés, car elle concourt de manière déterminante au développement des relations commerciales et des échanges qu'elles engendrent .

Des tableaux des flux commerciaux enregistrés entre l'Union européenne et les pays candidats et entre la France et ces pays ainsi que des trafics correspondants par modes de transport sont joints en annexe

- c'est un champ important de la législation communautaire dérivée, avec un acquis communautaire fortement développé, puisque la Commission a recensé 133 règlements et directives adoptés dans le cadre de la politique commune des transports et qui devront être incorporées dans le droit des pays candidats ; ces textes représenteraient, d'après elle, environ 10% de l'acquis communautaire à " cribler ".
- c'est enfin un domaine dans lequel d'importantes modernisations devront encore intervenir, notamment dans le domaine des infrastructures de transport, pour fournir à l'économie des pays candidats l'un des éléments principaux de leur capacité à rejoindre l'Union.

En même temps, il convient d'apprécier ce que représente l'acquis communautaire et ce qui est effectivement attendu des pays candidats pour satisfaire aux exigences de l'Union dans ce domaine.

On peut observer à cet égard que :

- tout l'acquis résultant de la politique commune des transports ne représente pas nécessairement une charge pour les pays candidats ; ils peuvent en effet souhaiter que leurs transporteurs bénéficient le plus rapidement possible des mesures de libéralisation qui ont été prises dans son cadre et notamment de certaines réglementations communautaires qui accordent l'accès aux marchés intracommunautaires de transport, sans discriminations relatives à la nationalité du prestataire et sans restrictions quantitatives.
- une partie de l'acquis communautaire , d'origine conventionnelle, répond de son côté aux objectifs d'harmonisation inclus dans la politique commune des transports. Elle était déjà applicable dans les relations de transport international et les dispositions correspondantes ne constituent pas à cet égard une exigence nouvelle pour les administrations et les entreprises de transport des pays candidats.
- en revanche, toutes les législations communautaires dérivées qui ont des effets parfois déterminants sur les activités de transports ne relèvent pas de l'acquis

communautaire identifié dans le cadre de la politique commune des transports.

L'énumération (non exhaustive) des dispositions à mettre prioritairement en oeuvre par les pays associés qui figure dans l'annexe " Transports " du Livre blanc sur l'intégration des pays associés au marché unique (1995), ne mentionnait pas par exemple comme éléments de la politique des transports :

- les dispositions relevant de la fiscalité indirecte (accises sur les carburants, directives TVA)
- les règles d'harmonisation des véhicules (règles de construction) les dispositions applicables en matière environnementale (émissions , bruit, protection environnementale) qui intéressent directement la construction et l'exploitation des transports et qui sont également hors de ce champ mais les rattachaient à d'autres annexes de ce Livre Blanc (fiscalité ; politique industrielle ; environnement, etc ...).

Il en est de même dans le cadre des négociations d'adhésion, ce qui conduit à ne pas simplement focaliser l'attention sur le seul chapitre " Transports " de celles-ci, mais à s'intéresser à différents autres chapitres de la négociation qui contiennent des dispositions d'intérêt direct pour le transport.

3. Analyse sectorielle

3.1 Les transports terrestres

3.1.A. Transports de marchandises par route

3.1.B. Transport routier de voyageurs

3.1.C. La circulation routière

3.2 Transport ferroviaire et les transports combinés

3.3 Transport fluvial

3.4 Investissement d'infrastructure

3.1.A. Transports de marchandises par route

C'est sans doute le secteur d'activité des transports qui a été le plus rapidement et le plus profondément modifié à ce jour dans l'ensemble des pays candidats, avec :

- le passage d'une étatisation à peu près totale des transports internationaux et domestiques de marchandises avec une organisation monopolistique des entreprises de transport par route et des entreprises chargées de l'expédition des échanges internationaux à la privatisation quasi totale du secteur. *Un tableau des structures professionnelles et des principales caractéristiques du secteur des transports routiers de marchandises des pays candidats est joint en annexe.*
- une privatisation souvent effectuée de manière spontanée avec éclatement des anciennes entreprises d'Etat en multiples entreprises moyennes (principalement par des mécanismes de reprise de l'exploitation par le personnel ou les cadres) et constitution spontanée d'un tissu nombreux de petites entreprises indépendantes. Peu d'opérations de privatisations ont été organisées par cessions ou appels d'offres à investisseurs.
- un développement des investissements étrangers qui paraissent s'être portés principalement vers toutes les formes de transport express avec une présence

massive des grands intégrateurs multinationaux (du fait du vide postal dans la plupart des pays) et dont l'essor de DHL est le plus bel exemple. Dans les autres segments de marché, les formes dominantes de l'investissement étranger sont plutôt des joint-ventures. Enfin des formes plus complexes de partenariats entre entreprises de l'Union Européenne et des pays candidats se sont également développées (mises à disposition de véhicules, visant notamment, à éluder l'achat de véhicules importés et soumis à des droits de douane élevés). Un seul grand rachat : celui de l'entreprise d'état bulgare - qui était avant 1989 la plus importante entreprise d'Etat de toute l'Europe de l'Est - par une entreprise allemande elle-même spécialiste depuis longtemps des marchés d'Europe Centrale et Orientale et du Proche-Orient.

le passage, facilité par le peu de consistance de la réglementation antérieure du secteur, à un système de marché du transport intérieur généralement peu régulé sinon entièrement libre et particulièrement concurrentiel (différence avec le très long processus de dérèglementation progressive du transport routier réalisé dans les pays de l'Union) : pas de contingentement ou de restriction interne de la capacité, liberté des prix, réglementation sociale de droit commun (pas de temps de conduite et de repos, ni d'application des règles de l'AETR comme instrument de régulation sociale interne), distinction généralement incertaine entre transports pour compte propre et pour compte d'autrui, accès à la profession fréquemment réduit à une obligation administrative de détenir une licence de transport dont la délivrance est soumise à des critères minima (fonction d'enregistrement des entreprises et de contrôle de la possession des véhicules), accès entièrement libre aux professions auxiliaires de transport et absence de contrôle sur les opérations conduites par celles-ci.

C'est par ailleurs celui des secteurs du transport terrestre qui représente l'enjeu essentiel en termes d'échanges commerciaux entre les Etats membres de l'Union Européenne et les pays candidats, car il achemine la plus grande partie des importations et exportations qui se font entre les uns et les autres.

Une étude récente d'EUROSTAT sur les trafics routiers intra européens (Statistiques en bref n°2-99) permet d'apprécier, malgré les insuffisances du recueil des données, les principales caractéristiques des échanges routiers à l'intérieur de l'espace constitué par l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale, relatives à l'année 1997.

On en retiendra que sur un flux total d'échanges évalué à environ 467 millions de tonnes (matrice provenance/destination des échanges entre 25 pays), 390 millions de tonnes correspondent à des échanges internes à l'Union européenne. Les échanges engendrés par les relations entre les Etats-membres et les pays d'Europe Centrale ainsi que par les relations entre ces pays eux-mêmes sont évalués à 77 millions de tonnes.

Dans ce second ensemble, les échanges internes entre pays candidats sont réduits (12 millions de tonnes au total). Ils sont engendrés pour près des 9/10èmes de ce total par les échanges enregistrés entre la République

tchèque, la Pologne et la Slovaquie et à un moindre degré par les échanges qu'entretient la Hongrie avec ces trois pays.

Les échanges entre les pays d'Europe centrale et Orientale et les Etats membres de l'Union européenne constituent à l'inverse la plus grande partie : 27,5 millions de tonnes en provenance des pays de l'Union et 37 millions de tonnes à destination des pays de l'Union.

Parmi ceux-ci, les échanges entre l'Allemagne et les pays candidats représentent à eux seuls la moitié des tonnages transportés avec une forte concentration des échanges (environ les $\frac{3}{4}$) avec la République tchèque et la Pologne, ses deux voisins directs. Il peut d'ailleurs être relevé que ces deux relations font d'ores et déjà partie des grandes relations de trafic européennes et suivent immédiatement la douzaine de flux intracommunautaires les plus importants

Suivent ensuite l'Italie et l'Autriche avec pour chacun au total 7 millions de tonnes échangées, puis les Pays-Bas et la France avec pour chacun 3,5 millions de tonnes échangées. *Le tableau d'EUROSTAT est reproduit en annexe.*

Ces données qui soulignent l'impact certes minoritaire, mais significatif des échanges routiers entre l'Union et les pays candidats font ressortir la nécessité d'établir un niveau de compétition équilibré, fondé sur une application homogène des règles qui constituent la politique commune des transports ou de celles qui ont des effets directs sur les modalités d'exploitation des transports ; cette application est une condition indispensable du bon fonctionnement du marché unique étendu, même si elle n'est pas à elle seule en mesure d'apporter une solution à tous les problèmes.

Malgré la place toujours importante des chemins de fer dans l'économie intérieure, le transport routier constitue d'autre part un vecteur essentiel de transformation des économies (contribution au développement d'un tissu de PME, logistique et distribution).

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les relations commerciales de la France et des pays candidats, ces observations peuvent être complétées par les éléments suivants :

- le secteur routier est le principal vecteur d'accompagnement de la croissance des échanges entre la France et les pays candidats dont les valeurs courantes ont été multipliées par 2 depuis 1994, avec la constitution d'un solde positif significatif à l'avantage de notre commerce extérieur.
- les flux routiers entre la France et les pays candidats restent modestes si on les compare aux flux intracommunautaires (132 millions de tonnes échangées en 1996 entre la France et les autres pays de l'Union contre un peu plus de 3 millions de tonnes pour nos échanges avec les pays d'Europe Centrale et Orientale) mais ont

pratiquement décuplé depuis 1989. Les évolutions connues les plus récentes (variations 97/98) montrent une progression d'environ 15% en tonnages dans les deux sens.

- l'acheminement des flux routiers (exportations et importations) est nettement déséquilibré au désavantage des transporteurs français avec une compétition dans le partage du transport des frêts qui ne joue pas simplement entre nos transporteurs et les transporteurs des pays partenaires, mais aussi entre ceux-ci et les autres transporteurs communautaires, notamment belges, néerlandais et allemands :

12% des importations en tonnes en 1997 ont été transportées par des transporteurs nationaux (contre 62% aux partenaires, 9% aux transporteurs UE de nationalité identifiée et 17% à des transporteurs de nationalité non identifiée par les statistiques mais qui sont nécessairement français, partenaires ou tiers communautaires).

Toutefois, les transporteurs français assurent le transport de 25% de la valeur des importations contre 56% aux partenaires, 7% aux autres transporteurs de l'UE et 13%aux transporteurs de nationalité non identifiée. Joue également sur le chiffre des importations la pratique fréquente du rechargement des transporteurs français en Allemagne plutôt que la recherche de frêts de retour dans le pays de destination (notamment Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie) pour des raisons conjointes de niveaux de prix, de meilleure connaissance du marché et de moindre attente en frontière.

30 % des exportations en tonnes sont acheminées par les transporteurs français (contre 58% aux partenaires et 12% aux transporteurs UE). Cette part des exportations correspond toutefois à 41% de la valeur des marchandises exportées contre 48% aux partenaires et 11% aux transporteurs de l'UE). Ces chiffres sont plus élevés pour la classe NST 9 (produits manufacturés à forte valeur ajoutée) avec respectivement 41% en tonnes et 69% de la valeur des exports.

A noter aux exportations comme aux importations que la prise en charge de frets par des transporteurs tiers aux relations est principalement le fait de transporteurs communautaires allemands, belges ou néerlandais qui acheminent au total environ 10% des trafics bilatéraux, soit l'équivalent d'un quart des trafics bilatéraux acheminés sous pavillon français. En revanche les transporteurs des différents pays d'Europe Centrale et Orientale effectuent peu de transports de tiers dans les relations entre la France et cette zone. La part d'autres pays tiers (notamment NEI) aux échanges est insignifiante.

- Une discordance entre flux en tonnes et en valeur des importations et des exportations transportées qui traduit, selon les professionnels eux-mêmes une forte maîtrise d'une grande partie des frets par les organisateurs de transport français (transporteurs, commissionnaires ou chargeurs), notamment aux exportations, et de manière moindre, mais également significative aux importations. Celle-ci suggère en tout cas une réalité commerciale plus complexe

que celle qui mesure simplement les effets de la concurrence à travers le seul partage des parts de trafic et tend à montrer que l'affectation d'une partie importante des trafics se fait sur la base d'un arbitrage des donneurs d'ordres intéressés entre les exigences antagonistes de sécurisation du frêt (marchandise convoyée par un transporteur français ou communautaire) et de prix du transport (marchandise confiée au transporteur le moins cher).

les résultats obtenus ne rendent enfin pas compte des transports réalisés par des filiales ou agences commerciales de transporteurs français au moyen de matériels immatriculés dans les pays d'Europe Centrale et Orientale.

Les résultats de l'année 1998 ne montrent pas d'évolutions significatives de ces différentes constatations. Outre l'augmentation globale du volume des échanges par route entre la France et les pays d'Europe Centrale et orientale, déjà notée plus haut, et les observations particulières concernant les évolutions différenciées de ces échanges pays par pays entre 1997 et 1998, il convient de retenir :

- la légère progression des tonnages acheminés par les transporteurs routiers français, d'une année sur l'autre (+ 4% , soit + 18000 tonnes à l'export et + 7000 tonnes à l'import.) ;
- la baisse légère des acheminements réalisés par les transporteurs des autres Etats-membres entre la France et les pays d'Europe centrale et orientale (- 4%) ;
- la progression importante des transporteurs routiers des pays partenaires (+28%), qui s'approprient l'essentiel du surplus des échanges enregistrés entre 1997 et 1998 dans les deux sens.
- des évolutions détaillées par pays de provenance ou de destination, types de marchandises et parts de marchés qui sont assez contrastées et qui méritent un suivi attentif dans le temps,
- la traduction de l'augmentation globale des échanges routiers et de la forte progression de la participation des transporteurs des pays partenaires à ces échanges, dont l'effet combiné est une baisse d'environ d'environ 3 points de la participation des transporteurs français et communautaires aux échanges par route, accentuant encore la participation élevée des premiers dans les échanges (64% au départ de la France et plus des $\frac{3}{4}$ à destination de la France)

Les échanges routiers entre la France et les pays candidats pour 1997 et 1998, obtenus à partir des statistiques douanières, figurent en annexe.

Une politique d'établissement d'entreprises françaises dans les pays candidats, que les

Accords européens rendent dès à présent possible , se développe progressivement :

- soit par implantations directes, soit dans le cadre de joint-ventures.
La première formule a été retenue pour la création de centres d'entreposage et de logistique, notamment par FAURE & MACHET (FM Logistics) qui a obtenu pour ce faire des financements de la BERD (24.6 millions d'euros en Pologne) et qui dispose à ce jour de plusieurs plate-formes dont 3 en Pologne.
D'autres grandes entreprises ont également établis des filiales ou des agences dans plusieurs des pays candidats, notamment en Pologne, en Hongrie, en République tchèque et en Roumanie.
- soit par accords de correspondance avec des opérateurs locaux. C'est le mode de coopération le plus fréquent et le moins coûteux. La possibilité inverse d'établissement en France de transporteurs de pays candidats est en pratique inexistante, compte tenu à la fois du coût prohibitif de la création de succursales, agences ou filiales pour des entreprises originaires des pays d'Europe centrale et orientale dans les pays de l'Union européenne et des caractéristiques structurelles des entreprises de transport routier des pays candidats (absence quasi totale d'entreprises locales de taille significative). Un très petit nombre d'entreprises dispose de représentations commerciales en France.

L'alignement des entreprises de transport routier international des pays candidats sur les principales normes réglementaires de l'Union Européenne a été engagé très tôt :

- les états d'Europe Centrale adhéraient généralement aux principales conventions internationales en vigueur (Convention de Vienne, TIR, CMR,.) ou y étaient astreints lorsqu'ils circulaient dans l'Union Européenne, même s'ils ne les avaient pas signées (cas de l'AETR). Les nouveaux Etats (pays baltes, Slovaquie, Slovénie) y ont de leur côté adhéré dès les premières années de leur existence. Aujourd'hui on peut considérer que tous les états candidats ont mené à terme les processus de ratification ou d'adhésion au bloc des conventions internationales en vigueur et qu'ils sont tenus par leurs dispositions.
- l'adhésion de l'ensemble des pays d'Europe Centrale à la CEMT après 1990 a poussé ceux-ci à créer des règles d'accès à la profession pour les transporteurs internationaux et un cadre pour favoriser l'utilisation de véhicules répondant aux standards environnementaux applicables en Europe occidentale et bénéficier dans des conditions intéressantes pour eux des autorisations multilatérales de transport de la CEMT (doublement et quadruplement des quotas initiaux lorsqu'ils sont attribués à des véhicules " verts " et " plus verts et plus sûrs ") .
- enfin , la nécessité de circuler dans l'Union Européenne a conduit les entreprises de transport internationales des pays d'Europe Centrale et Orientale à suivre les différentes règles en vigueur sur le territoire des Etats-membres, pour satisfaire aux contrôles exercés par les pays de destination sur le respect des règles de circulation et pour fournir des prestations de transport de qualité équivalente à celles des transporteurs occidentaux. Elle a notamment entraîné un renouvellement rapide des parcs de véhicules dédiés aux transports internationaux avec l'Union européenne de

manière à respecter les normes d'émission en vigueur (EURO 1 et EURO 2).

Aujourd'hui, une différence sensible peut être constatée dans tous les pays candidats entre la réglementation effective d'un secteur international dont l'accès a été en droit et en fait limité à une minorité d'entreprises de chaque pays (pour ce qui concerne au moins les échanges avec les pays de l'Union Européenne) et celle d'un secteur domestique dont l'accès était très largement ouvert, avec des critères d'accès à la profession sensiblement moins contraignants que ceux imposés aux transporteurs de l'Union, quand ils n'étaient pas inexistantes. Cette situation a eu pour conséquence la constitution dans la plupart des pays candidats d'un secteur des transports routiers comportant un grand nombre de très petites entreprises, avec un fort tropisme contrarié pour développer leur activité vers l'international.

Il en résulte un dualisme marqué entre :

- les entreprises de transport international engagées dans des transports avec les Etats-membres de l'Union et qui sont tenues de respecter des règles strictes et coûteuses en termes de capacité professionnelle et financière (garanties douanières à défaut d'une capacité financière au sens communautaire), de qualification des conducteurs, de qualité des véhicules (âge des véhicules, normes et équipements) et des installations (parkings) pour obtenir les autorisations de transport internationales - majoritairement bilatérales - nécessaires à leur activité,
- et les entreprises qui effectuent des transports intérieurs ou des transports internationaux avec les pays tiers (CEI , Proche-Orient) et qui n'ont pas les mêmes contraintes réglementaires et dont une partie désire accéder aux marchés de transports de l'Union.

Cette structure professionnelle est toutefois amenée à perdre sa particularité lors de l'adhésion, puisque les pays candidats auront l' obligation, par la réglementation communautaire, d'unifier à compter de l'adhésion les deux régimes juridiques du transport routier international - qui est d'ores et déjà tenu d'appliquer les principales exigences communautaires - et du transport intérieur, qui en est à ce jour largement exempt et qui devra à son tour les appliquer.

Des tableaux en annexe précisent les éléments principaux touchant les entreprises et leur activité

Les obligations comme les avantages entraînés par l'adhésion ont de ce fait des portées différentes :

- pour les transporteurs internationaux des pays candidats, l'incorporation de l'acquis communautaire qui est une condition sine qua non de la réalisation des échanges dans un marché unique élargi ne présentera pas de difficultés particulières à être appliquée, dès à présent et au moins durant toute la période qui précédera l'adhésion, du double fait des exigences importantes posées par les pays d'origine pour délivrer les autorisations de transport international et des contrôles exercés

dans les Etats-membres de l'Union européenne (contrôles allemands et autrichiens qui interviennent avant l'entrée sur le territoire français).

Elle devrait présenter d'autant moins de difficultés à être atteinte au moment de l'adhésion que les entreprises comme les états candidats savent que de cette application dépend la mise en vigueur du régime communautaire d'accès à l'espace du marché unique (licences communautaires de transport sans limitation de la capacité de transport) qui est le principal avantage attendu par les opérateurs.

La pleine application de l'acquis communautaire devrait en revanche autoriser les transporteurs internationaux des nouveaux pays adhérents à accéder au cabotage dans les pays de l'Union européenne, ce qui apparaît comme une préoccupation majeure pour ceux d'entre eux qui sont limitrophes (Allemagne et Autriche notamment). Il ne semble pas toutefois que tous les pays candidats tiennent à sa mise en oeuvre immédiate dès leur adhésion, car eux-mêmes sont confrontés à des craintes similaires de leurs transporteurs nationaux.

Une reprise complète de l'acquis communautaire par l'ensemble des transporteurs des pays candidats dès l'adhésion pourrait enfin soumettre ces transporteurs internationaux à une pression concurrentielle accrue de ceux de leurs collègues que la réglementation antérieure écartait de l'accès aux marchés internationaux, mais qui, devenant susceptibles de satisfaire aux conditions communautaires d'accès à la profession lorsqu'elles deviendront applicables, pourront immédiatement prétendre à la délivrance d'une licence communautaire ;

- pour une grande partie des transporteurs intérieurs de ces pays, l'adoption de l'acquis au moment de l'adhésion devrait en revanche soulever des difficultés à la fois techniques et politiques dans la mesure où elle imposera l'adoption des règles auxquelles sont soumis les transporteurs communautaires, mais qui n'ont pas aujourd'hui leur équivalent interne dans les pays candidats.

Ces difficultés devraient apparaître notamment :

1. dans le domaine de l'accès et de l'exercice de la profession de transporteur :

- en matière de capacité financière pour laquelle le niveau des montants exigibles et surtout leur récents relèvements apparaissent proportionnellement plus lourds que dans l'UE)
l'application de l'obligation de capacité financière devrait être assortie de délais de mise en oeuvre identiques à ceux qui ont été prévus pour les transporteurs communautaires, mais entraîner des délais correspondants pour accéder aux marchés intracommunautaires

- en matière de capacité professionnelle pour laquelle beaucoup d'entreprises fondées après 1990 ne satisfont pas aux obligation de qualification posées par la réglementation communautaire) des processus fiables de formation sont à mettre en place dans les pays candidats, à la fois pour répondre aux exigences communautaires stricto sensu mais aussi pour établir des mécanismes fiables de formation professionnelle des agents.

Les conditions de mise en oeuvre de la directive n° 96/26 du Conseil du 29 avril 1996 par les pays candidats constituent à cet égard un enjeu important pour l'articulation de leur réglementation à l'égard des transporteurs domestiques et des transporteurs internationaux.

Elle laisse en effet aux pays candidats la possibilité d'adopter une réglementation différenciée d'examen d'accès pour les transports nationaux et internationaux ou une réglementation d'examen indifférenciée (comme c'est par exemple le cas en France) conduisant à un traitement uniforme de l'ensemble des transporteurs nationaux au regard de l'accès et de l'exercice de la profession.

Toutes deux admises par la directive, les deux solutions ont en revanche des conséquences concrètes dissemblables pour ce qui concerne l'organisation du marché du transport routier et l'attribution des licences communautaires.

Celle qui consiste à maintenir au moins temporairement des différenciations réglementaires autorisées par la directive dans les législations nationales des pays candidats, paraîtrait en tout cas mieux concilier les intérêts des Etats-membres et des futurs candidats, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des périodes de transition.

2. dans le domaine de la réglementation sociale (conduite et repos)

- introduction des limites en vigueur dans l'Union européenne et du tachygraphe à ce jour non obligatoire pour les transports intérieurs ; introduction des chronotachygraphes électroniques.

- projet d'extension de la directive générale sur le temps de travail aux travailleurs non mobiles des transports et projet de nouvelle directive pour les travailleurs mobiles.

L'acquis communautaire - y compris le règlement 2135/98 du 24 septembre 1998 sur le chronotachygraphe électronique - devrait être appliqué dès l'adhésion à l'ensemble des transporteurs des pays candidats, y compris lorsque ceux-ci limitent leurs activités aux transports intérieurs. Une application de cet acquis aux seuls transporteurs internationaux retarderait en effet d'autant la mise en place des moyens nécessaires à l'organisation d'un contrôle effectif de cette réglementation dans les pays candidats et bénéficierait du même coup aux transporteurs internationaux des pays candidats, qui seraient sujets à des contrôles moins intenses dans leur pays.

Des moyens de contrôle permettant de satisfaire aux obligations de vérification minimale prévues par la réglementation communautaire (constitution de corps d'agents chargés du contrôle et système de poursuites) devront être requis dès l'adhésion

Le système judiciaire (notamment sous l'angle pénal (structure des infractions et des peines ; fonctionnement des juridictions) est à renforcer.

3. dans le domaine des normes techniques applicables aux véhicules :

- poids et dimensions, du fait d'une accessibilité limitée d'une partie du réseau routier, notamment secondaire et de desserte, de certains pays candidats, qui oblige à dédoubler le parc des véhicules

- respect des normes de construction et de maintenance des véhicules (contrôles techniques périodiques)

- respect des normes d'émission et de pollution

- obligation d'installation des limiteurs de vitesse

- respect des normes qualitatives applicables à certaines catégories de véhicules (matières dangereuses, températures dirigées notamment)

La fiabilité des systèmes d'inspection technique des véhicules est à garantir, étant observé que l'inspection technique des véhicules qui a été systématiquement concédée représente dans les pays candidats un enjeu économique sur lequel les opérateurs allemands (DEKRA ; TÜV) ont pris une avance considérable par rapport aux autres opérateurs tant pour l'inspection PL que pour l'inspection des véhicules légers.

L'élimination d'une partie ancienne des parcs utilitaires et de véhicules privés en découlera.

4. dans le domaine des formations imposées aux personnels conducteurs ou non conducteurs des entreprises

- application du nouvel ADR entré en vigueur le 01. 01. 99 et applicable le 01 07 99 : obligation de formation des personnels non conducteurs, instructions écrites dans les langues des pays traversés, liste complétée des équipements de bord, n° d'identification des marchandises en quantités limitées.

Des processus fiables de formation , de vérification et de contrôle seront à justifier

5. dans le domaine de la fiscalité spécifique du transport routier

- alignement sur les seuils minimaux de taxation des carburants

- restructuration des taxes sur les véhicules

Des relèvements des taxes en vigueur, plus ou moins importante selon les pays seront nécessaires, étant observé que les limites de franchise du carburant importé dans les réservoirs, qui contribuent à une égalisation des conditions de concurrence à l'entrée des véhicules sur le territoire communautaire, seront abolies au moment de l'adhésion. A noter que les niveaux des taxes sur le gazole déjà atteints dans certains pays candidats (CZ, H, SK et SL notamment) sont proches des minima communautaires.

L'alignement sur les seuils minimaux prévus par les directives en vigueur constitue un point sur lequel l'Union doit exiger l'application des règles communautaires dès l'adhésion, ce qui suppose que les dérogations sur les seuils minimaux de taxation des carburants dont bénéficient toujours certains Etats-membres (Luxembourg et Grèce) soient supprimées dès que possible pour ne pas fournir un précédent contre-productif.

6. dans le domaine de l'organisation professionnelle et commerciale des activités de commission et d'organisation du transport, domaine pour lequel il n'existe pas de règles communes au sein de l'Union, mais seulement des règles d'établissement renforcées qui permettent aux Etats-membres qui disposent d'une législation propre dans ce domaine d'exiger des preuves d'honorabilité et d'aptitude professionnelle de la part des personnes qui désirent s'établir sur leur territoire.

- Les pays candidats devront disposer de systèmes de preuve fiables en matière d'honorabilité et d'équivalence des qualifications professionnelles, au sens de la directive n° 83 :470 du 29 juin 1982.

- pour les transporteurs internationaux de l'Union Européenne, les effets de l'adhésion sont contrastés; ils devraient avoir certaines conséquences bénéfiques, mais ils doivent faire face à des problèmes de compétitivité vis à vis des transporteurs des pays candidats. De manière générale, l'alignement des législations des pays candidats sur les règles en vigueur à l'intérieur de l'Union européenne y facilitera l'intervention des transporteurs :

- suppression d'entraves administratives unilatérales
- fin des restrictions à la circulation des véhicules utilitaires dépassant les seuils communautaires (régime des poids et dimensions) pour autant que ne soit pas accordée une dérogation temporaire du type de celle qu'avait obtenu le Royaume-Uni en 1972. Plusieurs pays candidats ont adopté la réglementation communautaire à la fois pour la circulation internationale et à titre intérieur, mais l'état du réseau routier de certains autres pays candidats, qui doit faire face en outre à des accroissements importants de la circulation des poids lourds - notamment en Pologne - fait douter qu'il soit possible d'appliquer immédiatement cette réglementation dans tous les pays candidats.

La mise à niveau progressive des réseaux routiers principaux aux normes européennes laissera en revanche subsister des difficultés importantes sur de nombreux réseaux secondaires sur lesquels des limitations de poids à l'essieu et de poids total ne pourront être évités pour des durées qui seront nécessairement longues.

Ceci implique une aptitude technique et financière des pays candidats concernés à aménager les réseaux routiers nationaux pour supporter une circulation à charge à l'essieu plus élevée (étant observé que la limitation des poids et dimensions était parfois une source de prélèvement de droits spécifiques). Ceci renvoie donc à la conduite d'une politique de développement des infrastructures à apprécier suivant la situation des pays candidats, en relation avec les dispositifs mis en place pour le développement des RTE et leur extension aux PECO. (cf IV.4. infra - infrastructures de transport)

- levée des restrictions à l'établissement qui peuvent subsister dans certains pays candidats (sociétés mixtes ; limites à l'exercice du droit de propriété et régimes fonciers)

Elle est à obtenir dans le cadre des négociations plus générales liées au droit d'établissement compte tenu des engagements déjà pris par les pays candidats dans le cadre des Accords européens.

- la question du cabotage : des craintes à raisonner de part et d'autre.

La perspective de l'extension du cabotage chez les nouveaux adhérents, qui est très

fortement redoutée dans plusieurs Etats-membres de l'Union et dans tous les pays candidats, est sans doute une crainte irraisonnée : les transporteurs de l'Union européenne auront peu de raisons d'y recourir sur les marchés domestiques des futurs adhérents compte tenu des prix non rémunérateurs qu'ils pourraient obtenir de ce type de prestations. Le cabotage suppose en outre une accessibilité effective du territoire caboté qui restera très partielle pour certains candidats, compte tenu du maintien de limitations des poids par essieu qui seront maintenues sur les voies secondaires ; ce fait devra être pris en compte pour éviter que ne s'instaurent des relations dissymétriques.

A l'inverse, les perspectives souvent évoquées de cabotage des transporteurs de nouveaux états adhérents sur les marchés intérieurs des Etats-membres paraissent se heurter aux mêmes difficultés que celles qui ont en fait contrarié la pratique du cabotage à l'intérieur de l'Union européenne : difficultés d'organisation combinée de transports internationaux et de transports domestiques ; sécurité du contrat de transport domestique (contentieux ; assurances...) etc.

Elles demanderaient, pour pouvoir se développer effectivement, que l'organisation de ces prestations soit prise en charge de façon systématique par des donneurs d'ordre nationaux ou communautaires, ce qui ne paraît pas avoir été le cas jusqu'à présent entre les 15.

D'un point de vue strictement français, les risques provenant d'entreprises des pays candidats semblent relativement limités, ne serait ce qu'en raison de la taille même des marchés internationaux considérés. En revanche, et plus que le cabotage, devraient se développer des pratiques de triangulation internationale plus familières aux transporteurs et à leurs donneurs d'ordres, que rendent déjà possibles les autorisations multilatérales de la CEMT et que l'extension du régime des licences communautaires devrait généraliser à compter de l'adhésion des candidats.

Le risque potentiellement le plus important, tant en termes de cabotage qu'en termes de exécution des prestations de services internationaux de transport, pourrait en revanche provenir de concurrents communautaires agissant dans le respect des règles communautaires en vigueur (y compris la réglementation de conduite), mais qui mettraient à profit les différences nationales existant en matière de droit du travail et notamment de régimes de rémunérations entre membres de l'Union, ou qui feraient agir des filiales créées chez les nouveaux adhérents.

Le développement du cabotage après l'adhésion pourrait en revanche se poser d'une manière plus aigüe en Allemagne compte tenu de l'importance des relations de transport par route de ce pays avec ses voisins orientaux ,(à titre de comparaison, les contingents bilatéraux y sont environ 7 fois supérieurs aux nôtres) et des relations étroites nouées entre les entreprises allemandes et celles des pays voisins. Pays déjà le plus caboté par les transporteurs de l'Union, elle peut redouter de l'être autant par les entreprises établies chez les nouveaux adhérents, y compris en tant que filiales ou établissements d'entreprises allemandes.

Les craintes réciproques liées à l'application du cabotage constituent un sujet spécifique très sensible justifiant un approfondissement particulier, une fois les positions de négociations des 5 premiers candidats déposées.

La position qu'adopteront les autorités allemandes sur le sujet est donc à suivre avec une

attention toute particulière.

La principale sinon l'unique source effective de difficultés est liée aux capacités de concurrence que les faibles coûts salariaux donnent aux transporteurs des pays candidats. Cet avantage est important et naturellement variable selon les pays candidats. C'est toutefois le seul facteur de coût qui jouera indiscutablement au bénéfice des transporteurs des pays candidats, au moment de leur adhésion, les autres facteurs entrant dans la composition des prix de revient étant soit comparables - en posant pour acquis que l'alignement des fiscalités spécifiques sur les minimas communautaires sera réalisé dès l'adhésion - soit même pour le moment plus élevés (droits de douane sur le matériel et les pièces détachées, frais financiers et coûts du crédit notamment), tandis que la productivité des entreprises des pays candidats reste inférieure à celles des entreprises occidentales.

L'incorporation de la législation communautaire dans le droit interne des pays candidats n'apporte cependant pas de solution directe à cette question, pas plus qu'elle n'en avait apporté au moment d'élargissements précédents.

La difficulté à agir à court terme sur le coût des facteurs de production - et en particulier sur les coûts de main d'oeuvre (rémunérations et charges sociales) - conduit à veiller à ce que cet avantage ne soit pas aggravé artificiellement par l'inapplication des règles qui encadrent la circulation des véhicules (code de la route, normes de poids et de dimensions ; réglementation de la conduite et des repos, droit du travail...).

S'il revient à chacun des Etats-membres de veiller sur son territoire à la bonne application de ces règles par les transporteurs étrangers et d'en sanctionner les manquements, il est également attendu des pays candidats qu'ils se dotent eux-mêmes des moyens administratifs et judiciaires pour introduire chez eux un corps de règles de droit d'efficacité équivalente à celui qui existe aujourd'hui dans les états-membres et pour garantir qu'elles trouveront application en trafic international comme pour les transports domestiques, afin de garantir l'égalité des conditions de concurrence sur leur territoire .

Un bon fonctionnement de l'assistance entre les autorités nationales compétentes, prévues à la fois dans les accords bilatéraux existants et dans la législation communautaire sera également à garantir

Un risque sérieux étroitement lié au point précédent que l'on retrouve dans d'autres secteurs et que la mobilité propre aux transports accentue (voir navigation fluviale notamment) est celui de la mobilité des salariés du secteur qui pourra s'effectuer après l'adhésion dans le cadre de la liberté de circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union élargie avec un recours à une main d'oeuvre provenant des PECO et recrutée par les entreprises appartenant à des pays de l'Union européenne.

Il renvoie aux conditions générales d'exercice de la liberté de circulation des personnes ainsi qu'à la liberté de circulation des travailleurs dans l'Union, ces deux sujets apparaissant d'ores et déjà comme un des enjeux importants des négociations d'élargissement.

Ce risque, dont la perception est dès à présent fortement ressentie par toutes les organisations professionnelles du secteur des transports routiers comme un effet de l'élargissement pouvant mettre en difficulté leurs activités, mais dont l'analyse n'est pas

maîtrisée de manière précise, conduit cependant à distinguer dans sa survenance deux périodes chronologiques distinctes, l'une précédant l'adhésion, l'autre postérieure à celle-ci :

- dans la période qui précède l'adhésion, pendant laquelle la liberté de circulation des travailleurs n'est pas mise en oeuvre vis à vis des ressortissants des pays candidats et alors que la liberté de prestations des services de transport à l'intérieur des états-membres n'est pas ouverte aux entreprises des pays candidats, seules continuent à s'appliquer les réglementations des transports routiers internationaux entre Etats-membres de l'Union et pays tiers d'une part, entre Etats-membres d'autre part.

i) règles applicables entre Etats-membres de l'Union et pays tiers

Celles-ci excluent que des conducteurs salariés relevant du marché du travail de l'un quelconque des pays candidats (ou des conducteurs indépendants dont le siège est situé dans un de ces pays) puissent réaliser des opérations de transport autres que celles que permettent les autorisations internationales que ceux-ci ont à bord de leur véhicule, et qui sont nécessairement :

- soit des autorisations bilatérales dont les conditions de validité sont déterminées par les accords bilatéraux ;

- soit des autorisations multilatérales CEMT faisant partie du contingent CEMT délivré au pays dont relève l'entreprise. Ces dernières permettant toutefois aux entreprises concernées d'effectuer des transports internationaux entre les états membres de la CEMT (sauf restrictions d'usage particulières, notamment en Autriche et en Italie), les entreprises des pays candidats peuvent, sous ce couvert, effectuer dès à présent des transports internationaux entre Etats-membres de l'Union européenne.

Le nombre total des autorisations CEMT attribuées aux pays candidats (environ 3000 autorisations annuelles au total compte tenu des conversions convenues au sein de la CEMT en faveur des véhicules " propres " et " plus propres et plus sûrs ") est toutefois relativement modeste, puisqu'il équivaut à celui aux premiers contingents multilatéraux mis en place dans la Communauté au début des années 1980. On peut considérer très grossièrement, qu'elles couvrent environ 10% des trafics effectués par les transporteurs des pays-candidats.

Les transports internationaux qui seraient exécutés en dehors de ces deux régimes et a fortiori les opérations de cabotage qui pourraient être réalisées par des entreprises relevant des pays candidats le sont en infraction à la réglementation. Ceci relève avant tout du contrôle.

S'agissant d'autre part des conducteurs eux-mêmes, il convient de rappeler qu'en application de l'article 35 (immatriculation) de la Convention de Vienne sur la circulation routière, " aucune des dispositions de cette Convention ne saurait être interprétée comme limitant le droit des parties contractantes d'exiger dans le cas d'un véhicule en circulation internationale qui n'est pas immatriculé au nom d'une personne se trouvant à bord, la justification du conducteur à la détention du véhicule ".

Il découle de cette disposition qu'en l'absence d'une telle justification, qui se manifeste

normalement dans les transports routiers de marchandises :

- par la combinaison de l'identité des raisons sociales figurant sur le certificat d'immatriculation et l'autorisation internationale de transport d'une part,
- et par l'existence d'un lien de préposition justifiable entre le conducteur détenteur de ces deux documents et l'entreprise désignée par l'autorisation de transport délivrée par l'autorité habilitée d'autre part,

la circulation internationale d'un véhicule sur son territoire peut être considérée par tout Etat Partie à la Convention de Vienne comme non conforme aux termes de celle-ci, à charge naturellement pour ce dernier d'avoir établi les instruments appropriés sur le plan interne et dans les accords bilatéraux.

ii) règles applicables entre membres de l'Union

La réglementation en vigueur ne fait pas en revanche obstacle à ce que des entreprises communautaires puissent effectuer des transports internationaux soit entre Etats-membres de l'Union, soit dans des relations de trafic avec les pays candidats soit même dans des transports intérieurs, en employant des salariés de pays non communautaires dès lors que ceux-ci sont légalement rattachés au marché du travail de l'Etat dans lequel elles ont leur siège ou un établissement secondaire et dans le respect des règles définies par la législation du travail de cet état-membre (à défaut, il s'agit de travail clandestin).

Le lien avec le marché du travail pertinent s'établit notamment par l'intermédiaire du règlement n°1408/71 modifié du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et spécifiquement à ses dispositions particulières qui s'appliquent aux travailleurs des transports internationaux faisant partie du personnel roulant et navigant.

Dès lors qu'ils sont occupés sur le territoire de deux ou plusieurs Etats membres et au service d'une entreprise effectuant pour compte d'autrui et pour compte propre des transports de passagers et de marchandises par fer, par route , par air et par voie navigable, ces travailleurs sont en effet toujours soumis à la législation de l'Etat dans lequel l'entreprise a son siège ; lorsqu'ils sont occupés par une succursale ou une représentation permanente que l'entreprise possède sur le territoire d'un Etat-membre autre que celui de son siège, ils sont soumis à la législation de l'Etat-membre de la succursale ou de la représentation permanente de cette entreprise.

On notera de plus que ces règles n'affectent pas les droits qui ont été conférés aux Etats-membres par l'article 35 de la Convention de Vienne, cité plus haut, dans la mesure où ceux-ci ne paraissent pas avoir à ce jour d'équivalent dans la législation communautaire.

La législation du travail n'étant pas en revanche harmonisée, notamment pour ce qui concerne la politique d'accueil des travailleurs tiers, le paiement d'un salaire minimum, qui n'est pas obligatoire dans tous les états-membres, et les conditions de conclusion et d'extension des conventions collectives n'étant pas homogènes d'un pays à l'autre mais différant même parfois à l'intérieur d'un même pays, il ne peut être exclu que des entreprises communautaires n'adhérant pas à un régime conventionnel national ou régional

puissent rémunérer des personnels provenant de pays non communautaires à des niveaux inférieurs à ceux qui sont généralement appliqués au plan national et qu'elles bénéficient ainsi d'un avantage concurrentiel important vis-à-vis de leurs collègues nationaux et communautaires. Il s'agit toutefois de problèmes relevant clairement au premier chef de la compétence des Etats-membres dont relève l'entreprise ou l'établissement secondaire de celle-ci.

Seul l'exercice de la libre prestation de service à l'intérieur d'un Etat-membre (cabotage) qui s'exécute aux conditions de l'état caboté, pourrait justifier que l'on s'interroge sur les modalités dans lesquelles le principe de l'application du droit du travail de l'Etat-membre dans lequel la prestation est rendue vaut à l'égard des salariés (communautaires ou non) du prestataire. Toutefois, les particularités de la prestation de cabotage routier, qui n'appelle pas en règle générale de détachement du travailleur par rapport à l'entreprise qui l'emploie et qui limite du même coup très fortement l'application du droit du travail de l'Etat-membre dans lequel la prestation est rendue, paraissent réduire sérieusement les possibilités de prendre en défaut les entreprises de transport communautaires qui réalisent des opérations de cabotage.

Les difficultés rencontrées ne sont pas sans rappeler celles qui ont eu cours en Allemagne, il y a quelques années dans l'industrie du bâtiment, lorsqu'étaient employés, notamment à Berlin de très nombreux salariés étrangers détachés sur des chantiers par leurs entreprises et rémunérés, en l'absence de salaire minimum réglementaire, à des niveaux très inférieurs à ceux des salariés locaux. La difficulté n'a alors pu être résolue que par l'adoption d'une disposition législative temporaire (elle a expiré en septembre 1999 et sa reconduction est actuellement en discussion) permettant une extension particulière de la convention collective de la branche aux entreprises non adhérentes, les autorités allemandes ayant dérogé au principe de l'autonomie de la négociation collective en s'appuyant, semble-t-il, sur une ancienne convention de l'OIT engageant ses signataires "à instituer des salaires minima pour le cas où il n'existe pas de régime de fixation des salaires par voie de contrats collectifs et où les salaires seraient exceptionnellement bas".

Pour le transport, la solution paraît également relever en premier ressort des Etats-membres concernés avant d'être communautaire. Le constat permet toutefois de souligner que les conditions requises pour exécuter des prestations de cabotage ne définissent que très imparfaitement ces exigences. Si l'élargissement n'est pas aujourd'hui pour grand chose dans les difficultés soulevées, il ne fait guère de doute qu'il ne pourra le moment venu que les accentuer.

L'adoption de la directive sur les temps de travail constituera une amélioration dans la mesure elle homogénéisera les modalités de décompte des temps de service dans l'espace communautaire, mais restera sans effet sur les niveaux de rémunération eux-mêmes.

Par ailleurs, et à défaut d'une harmonisation du droit du travail, une interprétation commune de dispositions visant à donner une application intracommunautaire homogène de l'article 35 de la Convention de Vienne constituerait un pas certain en vue de la solution des problèmes rencontrés.

A compter de l'adhésion des pays candidats, l'extension de la liberté de circulation des travailleurs aux nouveaux adhérents pourra faciliter le recrutement de salariés en provenance de ces pays par des entreprises communautaires. Les obligations relatives à

l'autorisation de travail tomberont. Relevant du marché du travail de l'état-membre dans lequel ils travaillent, ces salariés seront soumis, en application du principe de l'égalité de traitement entre ressortissants nationaux et ressortissants d'autres Etats-membres de l'Union, au droit du travail de celui-ci.

Dans certains cas, et notamment en France, ceci ne devrait pas modifier profondément les règles applicables aux salariés étrangers qui deviendront salariés communautaires relevant du régime français du travail. Dans d'autres cas, le fait de devenir salarié communautaire pourrait en définitive apporter une protection de ces salariés supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui. A l'inverse, des dispositifs visant à employer des salariés à bas coûts salariaux pourraient être mis en place.

Il reste de ce fait :

- à s'assurer que le recours par des entreprises communautaires à une main d'oeuvre recrutée dans les nouveaux adhérents pourra s'effectuer sans modifications majeures des équilibres de marché actuels et sans leur donner un avantage concurrentiel fondé sur des politiques salariales qui s'écarteraient notablement des niveaux conventionnels généralement admis

- et à oeuvrer, le cas échéant, à l'élimination des pratiques concernées.

La nécessité s'impose d'avoir une analyse juridique approfondie sur la nature des distorsions de concurrence qui peuvent provenir de la non-harmonisation du droit du travail des Etats-membres, en liaison avec la mise en oeuvre de la libre prestation des services (règles générales et règles de cabotage propres au transport étant observé que le Conseil Transports ne s'était pas interdit, en adoptant le règlement " cabotage " de revenir sur la liste des dispositions de l'Etat d'accueil et à l'adapter au vu de l'expérience acquise.)

S' impose également un examen des dispositions susceptibles de donner une application à l'article 35 de la Convention de Vienne en ce qui concerne la détention d'un véhicule qui n'est pas immatriculé au nom d'une personne se trouvant à son bord

Il pourrait enfin être envisagé par l'Union d' introduire dans les actes d'adhésion une éventuelle disposition temporaire de portée générale pour assortir de délais la libre circulation des travailleurs, étant toutefois observé que celle-ci n'empêcherait pas que perdurent les pratiques déjà observées aujourd'hui.

Aujourd'hui comme dans le futur, les difficultés existant en matière de droit du travail peuvent se trouver accentuées par les configurations complexes que peuvent mettre en oeuvre des transporteurs communautaires dans le cadre d'une exploitation intégrée couvrant l'espace de l'Union européenne, celui des pays candidats et celui de pays tiers non candidats (NEI) en combinant la gestion d'une flotte nationale et de flottes sous contrôle (filiales ou sociétés mixtes).

La combinaison de l' implantation dans des pays tiers d' établissements (filiale ou société mixte) pouvant bénéficier d'avantages de création que le droit communautaire interdirait dans l'Union européenne ou les pays candidats, du mixage des différentes catégories de titres de transport et de l'interchangeabilité des véhicules (tracteurs), la segmentation des opérations de transport international (deux CMR successives) permettent en effet de se

prévaloir des bénéfices des diverses réglementations internationales en échappant aux contraintes qui accompagnent chacune d'elles.

La nécessité s'impose d'avoir, en complément de l'analyse juridique mentionnée précédemment, une analyse intégrée des articulations existant entre les trois régimes de transport international en vigueur (régime CEE, régime CEMT et régimes bilatéraux) en fonction du lieu d'établissement de l'entreprise, de l'immatriculation du véhicule, des lieux de résidence et d'emploi du conducteur et du contrat de transport.

Les questions relatives à l'application des règles douanières de l'Union ne relèvent pas directement de l'analyse de cette étude . Elles ont toutefois un impact extrêmement important pour l'ensemble des professions du transport qui ont à les appliquer quotidiennement et la capacité des pays candidats à participer à l'application des règles de l'union douanière est un des critères majeurs à retenir pour apprécier le degré de préparation de ceux-ci à l'adhésion.

Il convient à ce propos d'appeler l'attention sur un aspect qui apparaît à ce jour n'avoir été relevé que de manière très limitée et qui touche les transformations qui découleront de la suppression des frontières internes entre les Etats-membres de l'Union et les futurs adhérents.

L'institution du marché unique a en effet entraîné en son temps une crise grave de restructuration des agents en douane, avec d'importantes pertes d'emplois parmi les entreprises qui effectuaient des opérations en douane à l'intérieur de l'Union européenne.

Des difficultés analogues se produiront à l'évidence au moment de l'adhésion des différents pays candidats et affecteront en premier lieu les entreprises de l'Union et des pays candidats qui exercent des activités d'agent ou de commissionnaire en douane aux frontières extérieures de l'Union (avec des difficultés de reconversion d'autant plus importantes pour les entreprises des pays candidats qu'elles n'exercent généralement pas d'activités autres que l'agence en douane) mais aussi à l'intérieur des états les plus engagés dans les échanges commerciaux avec les pays candidats.

Elles affecteront ainsi les entreprises qui, dans l'Union, réalisent des opérations de mise sous douane et de dédouanement sur des marchandises en provenance ou à destination des pays candidats.

Or, il ne semble pas que les conséquences de cette situation aient été jusqu'à présent relevés dans les impacts de l'élargissement, ni dans les programmes d'adaptation.

Il convient d'introduire au niveau communautaire l'impact de la reconversion des activités d'agent en douanes et d'en mesurer les effets sur l'emploi des zones les plus exposées.

Une évaluation nationale des conséquences de l'extension du marché unique est à faire sur un plan national auprès des commissionnaires en douane directement concernées par les échanges avec les pays candidats.

Comment gérer le processus d'élargissement dans le cas des transports routiers ?

i) un constat révélateur de difficultés d'adaptation nombreuses

La capacité des pays candidats à adopter et à mettre en oeuvre en temps utile la totalité des législations communautaires du secteur des transports routiers ainsi que les législations nationales d'accompagnement reste, aujourd'hui, à justifier. Les analyses qui précèdent en ont montré l'ampleur.

Or, les mécanismes de l'adhésion reposent sur la constatation que les pays candidats sont en mesure d'appliquer l'acquis communautaire dans sa totalité au moment où ils adhèrent et qu'ils ont de ce fait correctement transposé celui-ci et montré leur capacité à le mettre en oeuvre.

Ce processus doit en outre être tel que la mise en place de l'acquis s'opère bien avant l'adhésion de sorte que les entreprises des pays candidats aient eu les délais d'adaptation suffisants pour exercer leurs activités dans les conditions requises au moment de l'adhésion, que les équilibres de marché ne soient pas rompus et que le bon fonctionnement du marché interne soit assuré.

Les Accords européens et la stratégie de pré-adhésion renforcée ont pour objet de faciliter dès à présent la démarche.

Le rôle de ces Accords en matière de transport terrestres est toutefois moins précis qu'en d'autres domaines pour lesquels des engagements formels ont été pris par les pays candidats. Leurs dispositions pertinentes se bornent en effet le plus souvent à prévoir que :

pour assurer un développement coordonné et une libéralisation progressive des transports entre les Parties, adaptés à leurs besoins commerciaux réciproques, les conditions d'accès au marché des transports routiers, ferroviaires et fluviaux font l'objet, lorsqu'il y a lieu, d'accords spéciaux sur les transports, qui seront négociés entre les Parties après l'entrée en vigueur " de ces Accords.

Ceux-ci restent à venir et, comme on le verra plus loin, la Commission avait envisagé à la fin de l'an dernier de soumettre prochainement au Conseil un mandat pour négocier de tels accords spéciaux avec les pays candidats. La DG VII a fait en ce sens quelques démarches exploratoires au début de cette année auprès des états-membres et le Rapport de présentation des résultats des criblages " transport " qu'elle doit transmettre prochainement au Conseil pourrait comporter une proposition de mandat de négociation pour mettre en oeuvre cette disposition des Accords européens.

Dans ce cadre général, les dérogations et la définition de périodes transitoires pendant lesquelles l'application du droit communautaire serait retardée devraient rester exceptionnelles. Ces mesures, limitées dans le temps et dans leurs effets, avec un plan de reprise par étapes de l'acquis, ne devraient en outre en aucun cas conduire à une modification des politiques de l'Union, perturber leur bon fonctionnement et entraîner des distorsions de concurrence importantes ou nuire au bon fonctionnement du marché intérieur.

Dans ce contexte, deux réalités importantes, propres à la négociation du domaine des

transports routiers, apparaissent :

- il reste, dans l'immédiat et à l'horizon de temps des premières adhésions, beaucoup à faire pour que l'ensemble des dispositions nécessaires à une intégration satisfaisante des marchés de transport routier des pays candidats soient prises en temps voulu.

Des résultats convaincants ne seront au mieux atteints que peu de temps avant la conclusion des négociations d'adhésion. Or, une mise en vigueur précipitée de l'acquis, n'en garantissant pas une application satisfaisante, ne serait pas supportable par les entreprises et entraînerait des perturbations graves des marchés de transport des pays candidats.

- les novations qui seront introduites dans les pays candidats par la transformation du cadre réglementaire organisant les marchés de transport routiers (passage des règles nationales à la réglementation communautaire) - sans passer par les différentes étapes intermédiaires qui ont caractérisé la constitution d'un marché unique des transports routiers au sein de l'Union européenne - pourraient faire disparaître très rapidement les segmentations de marchés actuellement existantes dans les pays candidats et , comme il a été souligné plus haut, provoquer un brusque afflux de nouveaux entrants sur les marchés intracommunautaires de transport, avec des risques de perturbations sérieuses des marchés des pays candidats et des marchés de l'Union. Or, en l'absence de politiques de capacité nationales clairement définies, la sélection appropriée des transporteurs habilités à accéder aux marchés de transport internationaux de l'Union demeure dans différents pays candidats un problème difficile à maîtriser.

ii) des demandes de période transitoires possibles, sinon probables.

Les positions de négociation que les pays candidats devaient faire connaître à l'issue des exercices de criblage et qui devraient toutes être connues dans le courant du 2^{ème} semestre 1999 sont à cet égard particulièrement importantes, car elles doivent permettre de savoir si ces derniers considèrent pouvoir incorporer l'acquis sans périodes transitoires, ou s'ils estiment au contraire de telles périodes nécessaires pour mettre en oeuvre certaines des dispositions communautaires en vigueur.

Les stratégies qui pourront être développées du côté français à partir des positions de négociation des pays candidats, du Rapport " Transports " que la Commission présentera au Conseil, puis lors de l'élaboration des positions communes de l'Union, relatives au chapitre Transports, dépendent évidemment de cette première option des pays candidats (qui peut au surplus différer sensiblement selon les pays) :

- sans pouvoir être entièrement exclue, l'hypothèse d'une absence de toute demande de période transitoire par l'ensemble des 5 premiers pays-candidats apparaît en fait peu probable, car elle supposerait que la totalité de l'acquis du chapitre " Transports " et celui des autres chapitres qui peuvent y être directement liés (y compris les mesures communautaires adoptées après le 01/03/98) ait pu être effectivement incorporé par toutes les entreprises auxquelles il s'applique avant l'adhésion.

Si un ou plusieurs des cinq pays-candidats adoptaient cette position, il conviendrait évidemment que tous les éclaircissements nécessaires soient demandés de manière à s'assurer que les dispositifs mis en oeuvre par ceux-ci répondent aux exigences, avec le détail et les calendriers des démarches entreprises pour satisfaire avant l'adhésion à l'ensemble de l'acquis communautaire.

En tout état de cause, il ne fait aucun doute que, suivant la terminologie en vigueur, les différentes Conférences entre l'Union et les pays candidats l'adhésion devront " revenir à ce chapitre le moment venu ", ne serait-ce que pour apprécier comment les progrès annoncés auront été réalisés dans l'intervalle et tirer des conclusions définitive

- différentes demandes de périodes transitoires figureront dans les positions de négociation de plusieurs des pays candidats. Compte tenu des situations décrites plus haut, elles devraient notamment concerner les domaines suivants:

- poids et dimensions,
- application de la réglementation sociale des transports routiers,
- fiscalité routière
- accès et d'exercice de la profession de transporteur routier.
- cabotage.

Elles n'auront naturellement aucune uniformité.

S'il n'apparaît pas à ce stade utile d'en envisager la consistance exacte, quelques éléments de la ligne de conduite à tenir pour examiner ces demandes et prendre position vis-à-vis d'elles peuvent en revanche être esquissés :

- pour gênante qu'elle puisse être, l'absence d'application immédiate des normes de poids et dimensions dans certains des pays candidats ne paraît pas pouvoir être refusée pour différentes raisons : l'analyse de l'état des réseaux routiers de certains pays candidats ne peut guère être contestée et des dérogations analogues ont été par le passé accordés à des états-membres qui ne pouvaient pas appliquer la réglementation communautaire des poids et dimensions (Royaume-Uni et Irlande) ; l'Union européenne concourant par ailleurs à la remise en état des réseaux routiers des pays candidats, il est aussi de son propre intérêt de protéger le réseau existant pour en réduire les coûts de restauration.

Il reste toutefois que des difficultés d'accès durables à la totalité ou à une partie importante des réseaux routiers de l'un ou de l'autre des pays candidats ne constituent pas seulement une difficulté d'adaptation technique obligeant les transporteurs communautaires à organiser les chargements des véhicules en fonction de poids à l'essieu inférieurs, même si le poids total permis est identique.

Pendant toute leur durée, elles entraîneront aussi des dysfonctionnements dans la réalisation du marché unique en limitant l'accès des véhicules communautaires aux voiries concernées, obligeant notamment à des ruptures de charge. Elles pourront aussi contribuer à distordre la structure interne des professions du transport routier (incitation à disposer de matériels répondant ou se rapprochant des normes de poids à l'essieu communautaires) et à accroître l'offre de transport nationale au delà des besoins. Elles généreront enfin des problèmes quotidiens de contrôle du type de ceux qui ont été rencontrés dans les relations

de transport entre le Royaume-Uni et l'Irlande et les autres membres de l'Union.

La dimension technique du sujet des poids et dimensions ne peut de ce fait être dissociée de ses conséquences en termes de politique d'accès aux marchés de transport nationaux et internationaux.

Ceci renforce l'importance qui s'attache à une maîtrise effective de la capacité de transport et notamment de la capacité de transport international par les pays candidats (voir infra à propos des conditions d'accès et d'exercice de la profession de transporteur) avec des garanties d'autant plus fortes que la période de transition convenue sera longue.

- des demandes de période transitoire dans le domaine de la réglementation sociale des transports routiers ne peuvent par hypothèse concerner que les transporteurs ne réalisant pas de transports internationaux (l'AETR s'appliquant en effet dès à présent aux transporteurs internationaux,). Seuls les transporteurs effectuant des transports intérieurs ont en effet à appliquer cette réglementation. Des délais de mise en oeuvre pourraient de ce fait être considérés à première vue comme dépourvus d'effet sur les marchés intracommunautaires.

De telles demandes auraient toutefois l'inconvénient majeur de réduire l'effort de mise à niveau que doivent accomplir les administrations des pays candidats, d'exercer une moindre pression pour mettre en place une législation complète dans ce domaine et de reporter de fait l'application de la réglementation communautaire aux transports nationaux, en concentrant de surcroît les premiers moyens de contrôle mis en place sur les transporteurs internationaux des autres pays. Y donner suite ne serait donc pas conforme à l'intérêt communautaire.

- l'alignement sur les seuils minimaux de fiscalité routière (y compris les accises sur les carburants non traitées dans le chapitre " transports ") participe directement à un rééquilibrage des conditions de concurrence à l'intérieur de l'Union élargie et il ne peut y être dérogé.
- des demandes de périodes transitoires relatives à une application différée des conditions d'accès et d'exercice de la profession par certaines catégories de transporteurs - et notamment en matière de qualification professionnelle et de capacité financière - pourraient, au contraire des précédentes, constituer une démarche favorable à la fois aux intérêts des pays candidats et à ceux des Etats-membres de l'Union, en atténuant les risques de perturbation des marchés.

L'aménagement selon un calendrier progressif des dispositions de transposition de la directive n° 96/32 modifiée en 1998, donnant aux transporteurs intérieurs des délais pour remplir les conditions de capacité professionnelle et financière permettrait en effet de limiter, après l'adhésion, la délivrance des licences intracommunautaires à ceux des transporteurs qui rempliraient intégralement les conditions communautaires d'accès et d'exercice de la profession (essentiellement les actuels transporteurs internationaux). Les autres transporteurs seraient autorisés à poursuivre l'exercice de leurs activités sur les marchés de transports nationaux, dans le cadre de dispositions transitoires proches de celles que les états-membres ont mis en place chez eux dans les années 1970-1980,

Les pays candidats garderaient ainsi les moyens de maîtriser la capacité de transport routier international dans leur pays, et disposeraient des délais nécessaires à la mise en ordre de

leur marché national, tant que durerait la période transitoire.

Le dispositif paraîtrait au surplus pleinement admissible au regard des critères retenus pour justifier une demande de période transitoire.

iii) des esquisses de stratégies pré-adhésion discutables

Devront toutefois être également prises en compte les propositions que la Commission envisageait de présenter pour faire progresser dans le sens fixé par les Accords européens le " développement coordonné " et la " libéralisation progressive des transports " entre l'Union européenne et les pays candidats préalablement à l'adhésion.

Elles pourraient comporter de sa part une proposition visant à la conclusion d'un accord multilatéral de transport entre l'Union et les différents pays candidats, à caractère théoriquement ferroviaire et routier, et dont les dispositions essentielles comporteraient un mécanisme dit " step to step " : la constatation des progrès faits par les pays candidats dans la mise en oeuvre de l'acquis transport serait accompagnée par l'attribution à chaque pays candidat d'un contingent de licences multilatérales permettant à leurs titulaires d'effectuer des transports routiers internationaux entre deux points du territoire constitué par l'Union et les territoires des 10 pays candidats. Le niveau du contingent multilatéral attribué à chaque pays candidat et ses relèvements seraient fonction de l'amélioration de l'application de l'acquis.

Le principal objectif recherché est d'accoutumer les transporteurs routiers internationaux des PECO à gérer, avant l'adhésion, un système d'autorisations multilatérales contingentées, comparable au contingent communautaire en vigueur avant 1993, qui coexisterait avec les contingents bilatéraux et qui augmenterait progressivement avant d'être entièrement libéralisé.

Initié et soutenu par l'IRU, ce schéma anticiperait sous diverses conditions la libéralisation des prestations de transport international entre l'Union et les pays candidats, sans accorder aux transporteurs des pays candidats de droits à cabotage, qui ne seraient ouverts qu'à compter de l'adhésion.

Il ne paraît toutefois enthousiasmer que modérément différentes associations nationales de transporteurs routiers de l'Union européenne, compte tenu de la participation déjà élevée des transporteurs des pays candidats dans l'acheminement des échanges entre ces pays et l'Union européenne.

Plus fondamentalement, il ne paraît pas contribuer autant qu'il serait nécessaire à la structuration réglementaire des activités de transport routier et à la maîtrise de la capacité du transport international dans les pays candidats ; il paraît également difficilement compatible avec les calendriers d'incorporation des éléments d'harmonisation de l'acquis communautaire qui ne seront au mieux réalisés que dans les années 2001-2003 et avec l'existence de demandes de périodes de transition formulées par certains pays candidats ; enfin, et sauf situations particulières de tensions contingentaires bilatérales (dont la France) à identifier plus précisément, les échanges entre pays candidats et états-membres de l'Union ne paraissent pas entravés de manière véritablement gênante par les politiques bilatérales menées aujourd'hui par la plupart de nos partenaires de l'Union, comme le montrent les conditions de participation des transporteurs des pays candidats aux trafics

internationaux.

Sa négociation, si elle devait être autorisée par le Conseil, poserait à l'évidence de multiples difficultés et ne saurait être conduite rapidement. (on rappellera que l'accord de transit entre l'Union européenne d'une part, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie d'autre part, dont l'ambition était bien moindre, est en négociation depuis plusieurs années).

Son utilité devrait de ce fait être assez réduite, au moins pour les premiers pays candidats qui adhéreront à l'Union, car elle interférerait avec les calendriers des négociations d'adhésion auxquels ceux-ci accordent la priorité.

Il ne fait pas de doute en revanche qu'après les premiers élargissements, les relations de transport routier entre les états-membres de l'Union européenne et ceux des 10 pays qui devront poursuivre les négociations d'adhésion, ne pourront pas rester en l'état et que des accords spéciaux de transport, remplaçant les relations bilatérales entre les 15 et les nouveaux adhérents d'une part et les candidats de la seconde vague, devront intervenir. Le projet d'accord multilatéral qu'envisage la Commission sera, dans ce futur contexte, pleinement justifié.

iv) une évaluation des pratiques françaises à engager

On soulignera in fine que la France, qui est aujourd'hui considérée dans toute l'Europe comme l'un des deux ou trois états-membres de l'Union les plus restrictifs en matière d'évolutions contingentaires bilatérales, sera sans doute plus à l'aise pour faire entendre ses positions dans le cadre de la négociation du chapitre des transports, en rendant plus cohérente sa politique des relations routières bilatérales avec les pays-candidats et en l'adaptant dès à présent aux évolutions.

Comme le montre un tableau joint en annexe, les niveaux des contingents bilatéraux échangés avec ceux-ci, croisés avec ceux de nos échanges par route (données 1997), font en effet apparaître des pressions restrictives inégales qui diffèrent parfois de manière très importante d'un partenaire à l'autre et qui peuvent même être, dans divers cas, défavorables au développement de nos échanges commerciaux.

Ainsi, seules des logiques historiques de négociations bilatérales menées au coup par coup expliquent-elles que le contingent polonais soit légèrement inférieur au contingent hongrois alors que les flux de transport pris en charge par les transporteurs français aux exportations vers la Pologne sont trois fois plus élevés ; de même en va-t-il du contingent lituanien, deux fois plus faible que le contingent letton, malgré une participation sensiblement plus forte des Français aux échanges routiers franco-litvaniens et des évolutions commerciales générales avec la Lituanie plus favorables et de divers autres contingents.

Une remise en ordre rapide de certains de ces contingents bilatéraux serait dans ces conditions opportune.

3.1.B. Le transport routier de voyageurs.

La nature des questions posées par l'élargissement dans le domaine des transports de voyageurs par autocars ne diffère pas très sensiblement de ceux que soulèvent les transports de marchandises.

Il convient de signaler toutefois que la privatisation de ce secteur s'est engagée plus lentement et moins complètement que celle du transport routier de marchandises. Elle est largement réalisée dans les segments des transports routiers internationaux et à l'intérieur de chacun des pays candidats sur le segment des transports occasionnels. D'assez nombreux services réguliers interurbains continuent en revanche à être exécutés par des entreprises d'Etat ; les services urbains demeurent pour leur très grande majorité réalisés par des entreprises d'Etat, mais peuvent parfois se trouver doublés par des services concédés de type minibus.

L'incorporation de la législation communautaire par les entreprises des pays candidats se pose dans des conditions qui ne diffèrent pas notablement de celles rencontrées pour les transports de marchandises :

- les entreprises effectuant des transport internationaux occasionnels ou réguliers seront très généralement en état d'appliquer la législation communautaire d'accès à la profession et au marché sans difficulté particulière, comme devrait le manifester la conclusion prochaine par l'Union européenne et les pays candidats de l'accord INTERBUS, qui doit étendre à ceux-ci la libéralisation des services occasionnels réalisée par l'accord ASOR conclu entre les 19 premiers membres de la CEMT . Cet accord multilatéral, qui pourrait être approuvé à bref délai et qui s'appliquera jusqu'à l'adhésion, permet de régler par anticipation la principale des difficultés rencontrées au cours de ces dernières années avec le développement des trafics internationaux de personnes, à savoir l'ancienneté et le mauvais état technique des véhicules utilisés par les entreprises de transport des pays candidats.

L'application des règles organisant les services réguliers internationaux de voyageurs ne devrait pas de son côté soulever de difficultés notables tant pour les entreprises que pour les administrations qui auront la charge de les mettre en oeuvre.

Les impacts concurrentiels vis-à-vis des entreprises de l'Union européenne sont limités : la libéralisation multilatérale du transport occasionnel ne diffère pas de la libéralisation bilatérale déjà acceptée depuis plusieurs années ; la libéralisation des services réguliers lors de l'adhésion des pays candidats, sur la base du nouveau règlement n° 11/98 adopté par le Conseil le 11 décembre 1997, qui a consacré la pluralité d'offre sous le contrôle des états d'origine et de destination, n'est pas à ce stade appliquée par la France dans le cadre de ses relations bilatérales avec les pays candidats , sauf en ce qui concerne la Pologne ; il n'y a toutefois pas d'objection de principe à abandonner, du côté français, la mono-désignation des entreprises desservantes dans les relations avec d'autres pays candidats dans les prochaines années et à répondre en même temps aux demandes d'entreprises françaises qui souhaitent également cette évolution

- les entreprises effectuant des transports intérieurs de personnes devraient de leur côté rencontrer des difficultés d'adaptation proches de celles déjà rappelées pour les transports de marchandises (capacité financière notamment) dans le domaine

communautarisé de l'accès à la profession.

Les règles nationales d'accès aux marchés intérieurs de transports de personnes - qui n'ont que des rattachements tenus à l'acquis communautaire par l'intermédiaire du régime des obligations de service public (non obligatoire à l'égard des services urbains, suburbains ou régionaux) - ont dans l'ensemble été renouvelées dans le cadre des législations ou réglementations adoptées ces dernières années par les pays candidats. L'organisation des transports urbains (sauf métros) est généralement décentralisée, alors que celle des transports interurbains relève généralement de compétences d'état, en partie déconcentrées. Les mécanismes de désignation des titulaires des services réguliers ne diffèrent pas sensiblement des procédures en vigueur dans les Etats-membres.

Les tarifs sont très généralement soumis au contrôle de l'Etat , les transports interurbains relevant de l'exploitation " aux risques et périls " tandis que les transports urbains restent fortement subventionnés. Pas plus qu'à l'intérieur de l'Union européenne, n'apparaît l'intérêt d'une extension d'un régime harmonisé des obligations de service public à ce type de transport.

L'enjeu principal est toutefois la modernisation des réseaux transports intérieurs de personnes, et particulièrement des transports urbains, qui offre des perspectives importantes de coopération économique et technique dans de nombreux champs amont et aval du transport public : ingénierie de l'aménagement urbain et adaptation au transport public, amélioration de l'offre, modes de gestion et d'exploitation, ingénierie financière, construction, organisation institutionnelle...

Les évolutions enregistrées dans ce secteur sont, en dehors de la réhabilitation technique, restées assez peu développées à ce stade, à la différence de celles qui peuvent être observées dans de nombreux pays d'Europe occidentale, dans lesquels les grands groupes français de transport public (CGEA Transport, GTI, Transdev et Cariane) ont réalisé des implantations importantes.

Cependant l'ouverture des marchés, liée à la transformation des relations entre autorités organisatrices de transport et exploitants, constitue une occasion importante à saisir par les entreprises françaises du secteur, qui peuvent mettre en avant leurs expériences internationales

L'association des savoir-faire combinés de la recherche publique - notamment par l'intermédiaire du CERTU - de l'ingénierie spécialisée et des capacités techniques et financières des groupes français privés ou publics de transport permet de présenter une offre de haut niveau aux pays candidats et à leurs collectivités territoriales et de développer des partenariats public-privé sur des bases éprouvées.

Il convient de l'appuyer par une action appropriée, en étant à la fois très attentifs aux perspectives de modification des dispositions communautaires relatives au traitement des obligations de service public, qui ne doivent pas rendre plus difficiles les interventions de ces entreprises sur leurs lieux d'implantation ainsi qu'aux réflexions en cours en matière de concessions pour lesquelles apparaît l'intérêt d'une directive de définition, qui pourrait constituer un cadre de référence pour les opérations à conduire dans les PECO.

3.1.C. La circulation routière.

La circulation automobile constitue un champ dans lesquelles les interventions communautaires sont diverses.

Si les bases de son organisation reposent, au plan international, sur des instruments conventionnels conclus dans le cadre plus large des Nations-Unies - notamment la Convention de Vienne sur la circulation routière et la Convention sur la signalisation routière - plusieurs catégories de dispositions ont toutefois été développées dans un cadre communautaire, en relation avec les politiques mises en place par l'Union européenne.

L'acquis communautaire à transposer par les pays candidats se développe ainsi dans trois champs principaux :

- celui du marché unique dans le cadre de la libre circulation des biens et de la levée des échanges techniques aux échanges, avec son application aux règles de construction des véhicules qui a conduit à l'adoption de la directive n° 70/156, maintes fois modifiée, d'harmonisation des conditions de réception des véhicules et de leurs remorques, et d'un grand nombre de directives spécifiques (53) visant les divers éléments de cette construction. S'y ajoutent les dispositions applicables aux véhicules à moteur à 2 et 3 roues et aux tracteurs forestiers.
- celui des exigences environnementales, dont les instruments sont les directives du Conseil prises en vue de limiter les émissions de gaz polluants des moteurs automobiles, d'améliorer la qualité des carburants et de réduire les nuisances phoniques des moteurs et des systèmes d'échappement, et qui ont été également modifiées à différentes reprises pour élever progressivement les exigences requises.
- celui de la politique des transports et notamment de son volet de sécurité dont les principales dispositions adoptées à ce jour concernent l'harmonisation des législations nationales relatives aux permis de conduire et l'harmonisation des règles relatives aux contrôles techniques périodiques des véhicules à moteur.

La transposition de l'acquis est, dans le premier domaine et pour ce qui concerne au moins les 5 pays candidats, facilitée par le fait que les obligations imposées par les directives de réception s'appliquent aux véhicules neufs. Les industries automobiles locales étant exclusivement des industries de montage, la réception n'appelle pas de fait de tâches d'homologation autonome. En revanche la transposition juridique de l'acquis par les candidats dès l'adhésion est une exigence majeure, car elle est indispensable à la constitution du marché automobile élargi et à la disparition de toute entrave technique ou administrative dans ce domaine.

L'application des règles applicables en matière d'émissions gazeuses et de bruit est en relation très étroite avec le point précédent.

Les enjeux industriels et commerciaux liés à la restructuration radicale du secteur de la construction automobile engagée depuis 1989 dans les pays d'Europe Centrale et Orientale (privatisations, restructurations et reprises de la quasi totalité des constructeurs locaux par des constructeurs européens et asiatiques) ainsi qu'à la perspective de l'abolition rapide des droits de douane dans la zone UE/ PECO/AELE) ne relèvent pas de ce rapport, mais il peut

être souligné qu'ils constituent avec les textiles l'un des deux principaux postes des échanges commerciaux entre l'Union européenne et les pays candidats

Les dispositions relatives aux permis de conduire, qui constituent également un élément de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union, ne devraient pas poser généralement de difficultés majeures d'acceptation de l'acquis. Aucune demande de période transitoire n'a été déposée en ce qui les concerne.

Les contrôles techniques périodiques des véhicules à moteur (directive n°96/96 du 20 décembre 1996) constituent une matière qui a fait l'objet de dispositions nationales d'application pour ce qui concerne au moins les cinq pays candidats. Ceux-ci considèrent que cette réglementation communautaire, dont le dispositif prévoit l'obligation d'un contrôle périodique annuel pour les véhicules utilitaires ainsi que pour les véhicules servant aux transports de personnes autocars, taxis et ambulances, à l'issue de la première année suivant leur première mise en circulation et un contrôle périodique des véhicules légers, à l'issue de la 4^{ème} année suivant la première mise en circulation, suivi d'un contrôle périodique tous les deux ans, entrera en vigueur au plus tard au moment de l'adhésion.

A l'exception des véhicules utilitaires et des véhicules de transport des personnes, la directive laisse donc des délais significatifs aux pays candidats pour se mettre en règle.

Dans l'immédiat, le principal point à vérifier sera donc de s'assurer que la totalité des exigences concernant ces deux catégories de véhicules seront effectivement appliquées dès l'adhésion dans leur contenu technique.

Sur un plan industriel, on notera que cette activité est généralement déléguée par les gouvernements à des organismes de contrôle privés. Dans les pays d'Europe Centrale et orientale, elle est pour l'essentiel assurée par des organismes émanant de deux groupes allemands : EKRA, associé à Veritas et les TÜV. Son véritable développement est toutefois lié à une systématisation du contrôle technique des véhicules particuliers.

3.2. Transport ferroviaire et les transports combinés

Un mode de transport qui garde, malgré ses insuffisances, une place importante dans tous les pays-candidats

Le transport ferroviaire, qui a été longtemps le mode de transport largement dominant dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, garde aujourd'hui encore un rôle important, même si sa part de marché tend à régresser sous les effets combinés de la réorganisation des économies de ces pays, de la privatisation et de la libéralisation des transports routiers de marchandises et du développement du parc des véhicules individuels pour les personnes.

Mesuré en tonnes-kilomètres, **le transport ferroviaire représentait encore en 1995 57, 7% dans le partage modal des pays d'Europe Centrale et Orientale** alors que cette part a été réduite à environ 15% dans l'Union Européenne.

Dans cet ensemble, **le réseau polonais**, 3^{ème} réseau européen par l'importance de ses infrastructures après l'Allemagne et la France, et 2^{ème} réseau européen, après l'Allemagne,

par le tonnage transporté, occupe une place majeure.

Fait au moins aussi important, le transport ferroviaire restait à la même date, malgré la restructuration des économies des pays candidats, un **vecteur particulièrement important des échanges terrestres de ces pays entre eux, avec l'Union européenne prise comme un tout ainsi qu'avec leurs voisins de la CEI**, notamment l'Ukraine et la Biélorussie. Les flux internationaux en provenance et à destination de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie sont à cet égard comparables aux flux les plus importants enregistrés entre réseaux à l'intérieur de l'Union européenne.

Enfin , les insuffisances des infrastructures routières, qui ne seront résolues que de manière très progressive, donnent aux réseaux ferroviaires des pays candidats ainsi qu'aux opérateurs de transport combiné des délais appréciables pour engager leur modernisation et consolider leurs positions sur les marchés de transport terrestres.

Tous ces réseaux doivent néanmoins faire face à de **graves difficultés**, en héritage de leur passé.

Les caractéristiques principales des différents réseaux ferroviaires sont en effet voisines :

- il s'agit d'abord de **réseaux anciens**, qui sont à moderniser dans leur totalité (infrastructures, matériels et exploitation), pour atteindre les niveaux de qualité des principaux réseaux de l'Union Européenne ; de plus, les réseaux ferroviaires des pays baltes, dont les voies sont à l'écartement russe, n'ont pas de liaison à ce jour avec le réseau polonais et par ce dernier avec l'Union européenne.

- depuis 1990, la plupart des entreprises ferroviaires, qui étaient dotées d'effectifs pléthoriques, ont dû subir des **restructurations profondes**, avec des réductions parfois massives des personnels employés ; celles-ci se poursuivent.

- compte tenu des conditions d'intégration qui caractérisaient leur organisation (combinaison de l'industrie ferroviaire et de la production ferroviaire ; gestion directe de nombreux services au bénéfice des personnels) des efforts importants restent à faire dans différents pays pour recentrer les entreprises ferroviaires sur leurs métiers principaux ;

- à la différence des entreprises ferroviaires des pays de l'Union, la plupart des entreprises ferroviaires des pays d'Europe Centrale et Orientale qui n'avaient pas à financer elles-mêmes leurs investissements d'infrastructure, n'ont pas aujourd'hui de dettes importantes ; **leur capacité d'investissement est en revanche très faible.**

- les **structures tarifaires** des entreprises ferroviaires restent conçues de manière à faire couvrir les tarifs passagers, structurellement maintenus à des niveaux faibles et

l'ensemble des charges des entreprises par les recettes du fret. (subventions croisées internes)

- les niveaux de subvention externe des tarifs de voyageurs, qui étaient bas, sont soumis à de fortes pressions des autorités publiques en vue d'en limiter l'augmentation, compte tenu de la faiblesse des ressources publiques ;

- le modèle antérieur d'organisation étatique des réseaux ferroviaires des pays d'Europe Centrale et Orientale a été complètement remis en cause dans tous ces pays comme le montrent les législations le plus récemment adoptées. La volonté de rupture avec les mécanismes étatiques a conduit la plupart de ceux-ci à privilégier des formes de propriété publique de nature commerciale (entreprises publiques à capital détenu par l'état) et à ne pas exclure des privatisations à terme.

Des tableaux faisant apparaître les caractéristiques financières principales des réseaux ferroviaires des 10 pays candidats, comparées à celles de plusieurs réseaux ferroviaires de l'Union, sont joints en annexe.

L'alignement sur la législation communautaire.

Toutes les réformes entreprises par les pays candidats pour réorganiser les transports ferroviaires dans les dernières années se sont appuyées sur les principes définis par la directive n° 91-440 et sur les directives n° 95-18 et 95-19 et les législations nationales ont pratiquement toutes été renouvelées pour être rendues compatibles avec ces textes et les obligations qu'ils imposent.

Deux analyses récentes des mesures mises en oeuvre par chacun des pays candidats par la CEMT d'une part (document CEMT/CM 98-2 du 7 mai 1998) et par l'UIC d'autre part (Rapport sur l'influence des directives 91-440, 95-18 et 95-19 dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale - juin 1998) ayant été publiées, on ne renouvellera pas ici les analyses détaillées du contenu de ces législations qui montrent qu'un effort de réorganisation de grande ampleur a été fait dans tous les pays candidats.

Les transformations peuvent d'ailleurs être **extrêmement rapides et profondes** puisque la Roumanie par exemple a complètement réorienté, en l'espace de quelques mois, la politique qu'elle avait suivi jusqu'alors en transformant l'entreprise ferroviaire roumaine qui fonctionnait sous la forme d'une régie nationale, en six sociétés distinctes.

Il peut en outre être remarqué que dans la plupart des pays candidats, les choix d'organisation formulés à travers les législations déjà adoptées ou les projets en cours d'élaboration **vont souvent largement au-delà de ce qu'impose la directive communautaire n° 91-440 :**

- certains pays candidats ont en effet procédé à des **privatisations d'activités** d'exploitation des chemins de fer ou en ont prévu l'organisation à terme plus ou moins

rapproché

- la plupart des pays candidats s'orientent vers des structures d'entreprise inspirées notamment de celles de la Deutsche Bahn et se ménagent des **possibilités d'ouverture du capital des entreprises ferroviaires au privé**

- la séparation de la gestion des infrastructures et de l'exploitation a été conduite par certains réseaux jusqu'à une **séparation organique** que n'impose pas la directive n° 91-440.

- **L'accès des tiers aux réseaux** a été organisé dans plusieurs pays candidats et ouvert à des catégories de bénéficiaires -et notamment des opérateurs intérieurs - plus étendues que ceux que désigne la directive n° 91-440.

Ces évolutions, qui font écho à celles qui peuvent être observées dans différents états-membres de l'Union, paraissent déplacer la nature de l'examen de l'acquis dans le domaine ferroviaire :

- il ne fait pas de doute qu'en ce qui concerne au moins les cinq candidats avec lesquels les négociations ont été engagées, celui-ci met en évidence une large conformité au moins apparente des textes nationaux adoptés au cours des dernières années avec l'ensemble de la législation communautaire existante.

- dans la mesure où les réformes engagées vont nettement au-delà de la législation communautaire en vigueur, ce seront leurs résultats à moyen terme ainsi que les comptes qui devraient être appréciés pour garantir que les dispositifs adoptés ne gardent pas un caractère formel.

- les contraintes budgétaires communes à tous les pays candidats n'autorisant pas de concours élevés des pouvoirs publics aux entreprises ferroviaires, celles-ci auront à assurer elles-mêmes l'essentiel des mesures destinées à atteindre leur équilibre d'exploitation.

- la contrainte d'équilibre - mise en oeuvre sous la surveillance des bailleurs internationaux, sans lesquels la modernisation des réseaux ne pourra être entreprise - limite en fait fortement toute politique visant à développer le rôle des chemins de fer de ces pays dans une perspective de service public

- les dispositions à prendre pour assurer la conformité européenne des réformes entreprises , notamment : mise au point des mécanismes de compensation au titre des charges

anormales supportées par les chemins de fer ; détermination du champ et des montants des obligations de service public ; modalités d'établissement des redevances d'infrastructures ; assainissement et restructuration des dettes antérieures ; transparence des relations financières de l'Etat et des entreprises ferroviaires, devraient, compte tenu des limites des interventions financières des états, faire peser dans une large mesure les exigences correspondantes sur les entreprises.

Les enjeux de l'élargissement dans le domaine ferroviaire.

D'un point de vue strictement français, plusieurs catégories d'enjeux peuvent être relevés :

- **Des enjeux commerciaux**

Ils sont **modestes** tant pour le transport ferroviaire que pour le support qu'il apporte aux transports combinés.

Les trafics ferroviaires représentent en effet, selon les statistiques de la SNCF environ 220000 tonnes aux exports et 350000 tonnes aux imports, soit un peu moins de **600 000 tonnes échangées**. Ceci représente un peu moins de 2% du trafic international bilatéral de la SNCF avec les autres réseaux ferroviaires européens (environ 30 millions de tonnes) et environ 1% de son trafic international total (qui inclut les trafics passant par les ports français et le trafic de transit).

Malgré la progression globale des échanges commerciaux, les échanges par fer avec les pays candidats ne sont pas aujourd'hui supérieurs à ceux d'avant 1990.

Au total trois trafics sont significatifs : en premier lieu la Pologne (environ la moitié du trafic total) puis la Slovaquie et la Slovénie.

Le recours à la technique du transport combiné entre la France et les pays candidats reste marginale. (moins de 2000 EVP sous forme de caisses opérées par CNC et aucun trafic de Novatrans). Cette technique - distincte de la " route roulante " - reste en fait à l'écart des développements importants qui s'opèrent notamment à partir de l'Allemagne, de l'Autriche et plus accessoirement de l'Italie vers les pays d'Europe centrale (Hongrie, Républiques tchèque et slovaque, Pologne et Slovénie).

La situation apparaît comme un effet indirect des difficultés rencontrées pour développer des relations bilatérales de transport combiné entre la France et l'Allemagne et qui ont été récemment analysées dans une étude du PREDIT.

La priorité consiste à chercher à lever la barrière allemande : or, si Novatrans et Kombiverkehr paraissent prêts à coopérer à cet objectif, DB-AG ne paraît pas prêt à privilégier un développement commun du trafic franco-allemand par rapport au développement des autres grandes relations de transport combiné existantes.

- **Des enjeux liés à la présence de la SNCF en Europe Centrale et Orientale**

Au-delà des enjeux strictement commerciaux, la SNCF cherche à consolider son positionnement auprès des entreprises ferroviaires des pays candidats et à assurer

une présence sur des marchés ferroviaires importants (le trafic intracommunautaire total était de 120 millions de tonnes en 1995 et celui entre les pays membres de l'Union européenne et les 10 pays d'Europe Centrale et Orientale de 45 millions de tonnes) sur lesquels la DB Cargo, les ÖBB et les FS, sont les principaux partenaires des pays candidats. Les trois réseaux cités concourent en effet à l'acheminement de plus de 95% du trafic ferroviaire entre les deux espaces.

Des tableaux des flux de trafic entre réseaux ferroviaires sont joints en annexe.

Il convient toutefois d'observer à ce propos que les trafics en provenance des PECO représentent environ 80% du trafic total des échanges par fer entre l'UE et ces pays.

Pour la SNCF et en tenant compte naturellement des caractéristiques très différentes des relations entre réseaux et de la disproportion des trafics concernés, un objectif stratégique est de maintenir une présence effective en Europe Centrale et Orientale et de ne pas laisser à DB Cargo - qui est désormais au coeur des alliances intra européennes par ses accords de regroupement avec d'une part l'organisation du fret néerlandais et d'autre part l'organisation des frets suisses et italiens ainsi que par son réseau de coopération avec tous ses voisins - un champ totalement libre sur les marchés ferroviaires des pays candidats.

Elle cherche, dans cette perspective à traiter en direct avec les réseaux et notamment avec la société polonaise PKP - qui assure par ailleurs 12 millions de tonnes d'échanges bilatéraux Pologne-Allemagne au total dont 1,5 en provenance d'Allemagne et 10,5 en provenance de Pologne - en surmontant les obstacles liés au franchissement des réseaux en transit (développement du système " achat-vente de prestations " mis en oeuvre dans le cadre du protocole d'acheminement du transit entre la France et la Scandinavie et dans lequel le groupement d'entreprises de départ et d'arrivée achète , avec le risque commercial inhérent , des sillons et de la traction au pays de transit) tout en restant dans un cadre de coopération entre réseaux.

La démarche inclut également la préoccupation de s'assurer des capacités de transit à travers la Pologne pour accéder aux réseaux des NEI.

Ceci sous-entend que les gestionnaires d'infrastructures, et derrière eux, leurs autorités tutélaires acceptent pleinement de jouer le jeu en matière de transit, sans créer d'obstacles injustifiés à la vente de sillons-traction, ni imposer de niveaux de péage prohibitifs.

Il convient toutefois de noter que les perspectives de plus en plus précises de privatisation partielle de PKP, qui devrait être divisée dans un avenir proche en plusieurs sociétés par actions dans lesquelles l'Etat polonais ne garderait que 51% des actions, attirent dès à présent les investisseurs étrangers.

Au premier rang de ceux-ci se présentent l'américain Wisconsin, ainsi que la DB-AG dont la stratégie annoncée vise prioritairement à compléter l'organisation germano-néerlandaise fusionnée du fret dans Eurorail Cargo en y associant la

future branche frêt de PKP.

La mise en place toute récente du corridor de fret GLASGOW- LONDRES- LE HAVRE- METZ- FRANCFORT-WELS-WIEN- SOPRON, signé par Railtrack, Eurotunnel, SNCF, RFF, DB AG, OBB et Sté Raab-Odenburg-Ebenfurter Eisenbahnen avec 4 sillons horaires, une desserte quotidienne, ainsi qu'un guichet unique à Vienne en Autriche, participe également de cette stratégie de développement des échanges est-ouest par le territoire français.

Une présence commerciale accrue auprès de la clientèle a par ailleurs été récemment promue avec la création en 1998 d'une délégation commerciale frêt à l'étranger à Vienne qui s'ajoute aux 6 délégations déjà existantes (en Allemagne fédérale, en Belgique, en Espagne, en Italie au Royaume-Uni et en Suisse) et qui est chargée des relations avec l'Autriche et les PECO du Sud de l'Europe ainsi qu'avec le renforcement du bureau de Varsovie, chargé des PECO septentrionaux.

Il convient enfin de souligner qu' **une condition essentielle de développement de cette stratégie passe par un accroissement très significatif du partage modal dans les échanges de marchandises entre la France et l'Allemagne** : la SNCF n'est en effet que le 5^{ème} partenaire commercial de la DB-AG, après les chemins de fer italien, polonais, autrichien et tchèque, DB-AG étant pour sa part le 3^{ème} partenaire de la SNCF, après les chemins de fer italien et belge.

Est également présente la préoccupation de voir comment se font les évolutions en cours dans les différents pays en faisant valoir le savoir-faire SNCF (ingénierie, partenariats dans le cadre de sociétés d'exploitation, lorsqu'il y a ouverture des activités à des tiers ;).

Avec la constitution de **SNCF International**, celle-ci dispose à cet effet depuis 1998 d'un outil qui lui permet de proposer des interventions dans l'exploitation hors de France de systèmes ferroviaires régis dans des contextes institutionnels variés (ouverture d'activités à des tiers, gestion privée, concessions, assistance à exploitant ...) en s'associant à des partenaires locaux, (réseaux, industriels, opérateurs de transport, investisseurs) et en participant à l'investissement dans des partenariats capitalistiques. **Cet instrument, qui devrait prendre une place de plus en plus importante pour soutenir la coopération technique ferroviaire, ne pourra toutefois jouer un rôle significatif en Europe Centrale et orientale que s'il peut mobiliser des moyens financiers d'ampleur suffisante pour acquérir l'influence d'un véritable investisseur, allant au-delà d'un simple " ticket " d'entrée.**

- **Des enjeux impliquant l'Etat**

L'adoption par le Conseil des directives ferroviaires s'est accompagnée d'une diversification rapide des formes selon lesquelles les états-membres de l'Union européenne ont organisé les transports ferroviaires ainsi que leurs relations avec les entreprises de ce secteur ; le modèle européen jusqu'alors dominant de l'entreprise publique intégrée gérant les infrastructures et l'exploitation a été remis en question pour faire la place à des structures beaucoup plus diverses d'un pays à l'autre.

Dans ce nouveau paysage, les réformes françaises apparaissent comme une réponse nationale adaptée aux questions qui devaient être résolues pour permettre au transport ferroviaire de trouver une dynamique nouvelle ; elles ne constituent pas en revanche un modèle aisément transposable ou exportable.

De leur côté, les réformes conduites dans les pays candidats devraient à la fois accentuer cette diversification des structures ferroviaires, s'inscrire en rupture vis à vis d'anciens modes d'organisation dans lesquels l'état et l'entreprise ferroviaire ne faisaient qu'un et **elles pèseront en faveur de l'ouverture des marchés de transport ferroviaire.**

De ce point de vue, l'élargissement de l'Union ne devrait pas aider la défense d'une position française à vocation exemplaire dans les instances communautaires, car il paraît quelque peu illusoire d'y escompter un soutien notable de la part des futurs adhérents et d'en attendre une évolution à notre profit des équilibres auxquels donne lieu l'élaboration de la politique ferroviaire au sein du Conseil. Il s'agit clairement d'un effet négatif.

3.3. Le transport fluvial

Principales caractéristiques de la navigation fluviale dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Le transport fluvial occupe une place non négligeable dans les économies des pays d'Europe Centrale et orientale, avec **trois bassins de navigation aux caractéristiques totalement différentes :**

- ceux de la **Pologne** et de la **République tchèque**, qui sont directement reliés au réseau allemand via l'Oder pour le premier et la Moldau et l'Elbe pour le second et qui présentent des caractéristiques voisines (accessibilité maximum d'environ 900 tonnes pour la Moldau et l'Elbe et de 500 à 600 tonnes pour l'Oder).

- celui du **Danube**, qui est une voie d'eau internationale soumise à un régime conventionnel remontant au Traité de Versailles (1921) et qui est défini aujourd'hui par le Traité de Belgrade conclu en 1948 par ses riverains. L'Allemagne, qui n'était pas membre de cette dernière Convention jusqu'alors, vient d'y adhérer. La France signataire du Traité de Versailles et membre de la Commission du Danube issue de ce Traité, n'a pour sa part jamais reconnu l'organisation mise en place par le Traité de Belgrade.

Le rôle économique du Danube, qui était important jusqu'à la fin des années 1980 (105 millions de tonnes en 1989) a fortement décru depuis les changements intervenus à cette date, à la fois en raison de la réorientation des économies des pays d'Europe Centrale et orientale et des mesures d'embargo mises au trafic à destination de l'ancienne Yougoslavie (environ 30 millions de tonnes en 1995, dont 16 millions de tonnes pour les pays candidats). Une certaine reprise des trafics avait commencé dernièrement, mais ce mouvement vient de nouveau d'être stoppé.

Le rôle économique des flottes tchèques et polonaises paraît surtout régional.

L'autre événement majeur à prendre en compte en matière de navigation intraeuropéenne a été **l'ouverture en 1992 du canal Rhin-Main-Danube**, voie d'eau allemande, qui a permis d'établir un réseau fluvial navigable continu entre le Rhin et l'ensemble de ses affluents et le Danube jusqu'à son embouchure, les écluses du RMD et les ponts autorisant le passage de convois poussés de 11,4 mètres de large, de 6 mètres de tirant d'air, 4 mètres de tirant d'eau et de 185 mètres de long (automoteurs rhénans de 110 mètres et convois poussés de 2 barges).

Dans les trois cas, la continuité de la navigation est aujourd'hui handicapée par des difficultés tenant à la régularisation insuffisante du cours amont de ces différentes voies d'eau ainsi que par la hauteur des ponts- (au nombre de 122 entre Bamberg et Kelheim)- qui interdit le développement des trafics de conteneurs dans de bonnes conditions . Cette dernière caractéristique qui interdit de superposer plus de deux rangées de conteneurs, a eu sa part, avec d'autres causes, dans l'échec des tentatives de création de desserte fluviale directe pour les conteneurs.

L'élargissement est, dans ce domaine un facteur considérable de transformation du régime des voies navigables dans l'Union Européenne ainsi que dans les relations de celle-ci avec les pays tiers, signataires du Traité de Belgrade. L'adhésion des pays candidats devrait accentuer les tendances déjà observées à la communautarisation du régime existant :

- par l'extension du régime communautaire existant aux flottes et aux réseaux polonais et tchèques appelés à devenir un prolongement du réseau fluvial du nord-ouest de l'Union ;

- par la nécessité d'organiser un régime communautaire prenant simultanément en compte les réseaux danubien et rhénan pour y assurer la libre prestation des services et l'établissement des opérateurs.

Devrait en découler notamment une extension du bénéfice du régime rhénan - déjà assurée aux membres actuels de l'Union qui ne sont pas signataires des Actes de Mannheim par le règlement n°2919/85 du 17 octobre 1985 - aux futurs membres de l'Union.

Les transporteurs par voie navigable des

actuels pays membres de l'Union devront naturellement disposer des droits d'accès communautaires sur les réseaux des futurs états membres.

Il convient cependant d'en examiner les effets en sachant que les conditions techniques de la navigation transeuropéenne devraient limiter très sensiblement la portée des règles juridiques et institutionnelles.

Enjeux économiques.

Une première constatation est que **les enjeux proprement français restent limités**. La mesure peut en être prise à partir de deux données simples :

- celle de nos échanges par voie d'eau avec les pays d'Europe Centrale et Orientale : 16300 tonnes à l'export et 46500 tonnes à l'import en 1997,
- celle de la répartition des pavillons au passage des écluses du Rhin-Main-Danube : les flottes allemandes, néerlandaise, belges et autrichiennes réunies y assuraient en 1996 89,5% du trafic total, les flottes hongroises et slovaques comptaient pour 8,6% et les autres pavillons ensemble 1,9% pour un trafic international total entre Rhin et Danube d'environ 4 millions de tonnes .

Le pavillon ne rend toutefois pas compte des activités d'affrètement ou de " cross-trading " que peuvent organiser des entreprises comme la CFNR, Touax, la CFT ou Mondia (filiale P&O) en recourant à différents pavillons communautaires pour effectuer des transports entre les bassins rhénan et danubien.

Il demeure cependant dans ce cas des difficultés importantes de positionnement sur les trafics directs germano-danubiens, car les affrétés sous un autre pavillon communautaire sont exclus des accords bilatéraux conclus par l'Allemagne et les pays danubiens et qui sont décrits ci-dessous.

Une seconde constatation touche **la structure des marchés et des flottes** concernées :

- les marchés polonais et tchèques sont des marchés d'ampleur réduite, à vocation principalement régionale : 9,3 millions de tonnes pour la Pologne (dont 3,9 millions de tonnes en trafic international, essentiellement sous forme de transports de matériaux de carrière acheminés sur courtes distances entre le nord-ouest de la Pologne et la région de Berlin) et 4,5 millions de tonnes pour la République tchèque (dont 1,5 millions de tonnes en trafic international). Les flottes sont peu performantes et leur activité est handicapée par les obstacles à la navigation existant tant dans les deux pays qu'en Allemagne Fédérale. La privatisation des entreprises est aujourd'hui totale en République tchèque ; elle est partielle

en Pologne.

On notera que les échanges entre les deux pays et l'Allemagne ont été organisés dans le cadre d'accords bilatéraux, fondés sur le partage à 50/50 des trafics bilatéraux (qui n'est pas dans les faits imposé par la partie allemande aux batelleries polonaise et tchèque) et la réglementation des frets. et que l'objectif de la négociation que la Commission avait engagée, sur la base d'un mandat du Conseil accordé en décembre 1992, avec ces deux pays ainsi qu'avec la Hongrie et la Slovaquie, visait à remplacer cette organisation bilatérale par un accord communautaire multilatéral fondé sur le principe du libre accès des Parties en trafic direct entre leurs ports, sans restrictions ni tarifs.

Le projet d'accord maintenait toutefois à titre de concession faite à l'Allemagne, un régime temporaire de partage égal des cargaisons et de réglementation des frets en vigueur entre les ports allemands et ceux des pays parties à l'accord.

Les effets discriminatoires de cette dérogation à l'égard des ressortissants communautaires étaient éliminés par une clause assurant le libre accès de ces derniers à la part de 50% des trafics précédemment réservée au pavillon allemand.

Le projet d'accord, approuvé par la Pologne la République tchèque ainsi que par la Slovaquie, mais pas par la Hongrie, a toutefois soulevé de très vives oppositions en Allemagne en raison des risques qu'il faisait courir à la flotte allemande du fait de la concurrence inégale des flottes des pays candidats et des nouvelles conditions d'accès prévues en faveur des autres flottes communautaires ; il se trouve depuis près de trois ans sur la table du Conseil.

- les marchés des pays candidats riverains du Danube (15,9 millions de tonnes au total en 1996) **sont également modestes** : 1,1 millions de tonnes pour la Bulgarie (trafic exclusivement international), 2,8 millions de tonnes pour la Slovaquie (dont 2 millions à l'international), 3,6 millions de tonnes pour la Hongrie et 8,4 millions de tonnes pour la Roumanie (dont 3,1 à l'international).

Ils sont également organisés, pour ce qui concerne les relations entre les pays candidats et les Etats-membres de l'Union par différents accords bilatéraux, conclus notamment par l'Allemagne et les Pays-Bas, mais dont la Commission a par la suite empêché le développement (cf. opposition de la Commission en 1993 à la conclusion d'un accord bilatéral entre la France et la Roumanie, en estimant qu'il compromettrait le déroulement des négociations engagées au plan communautaire, sur la base de sa proposition d'accord multilatéral).

Les accords bilatéraux entre l'Allemagne et les pays riverains du Danube comportent le même mécanisme de répartition des trafics à 50/50 entre les Parties et de tarifs. A la différence toutefois de ce qui se passe pour la Pologne et la République tchèque, **la part prise aux trafics par les batelleries danubiennes reste limitée**, comme le montrent les chiffres de passage aux écluses du canal Rhin-Main-Danube cités plus haut.

L'application de ceux-ci donne en revanche lieu aux difficultés d'accès des pavillons communautaires non allemands aux marchés germano-danubiens qui ont été rappelées plus haut et que le projet pendant d'accord multilatéral auquel étaient associées la Slovaquie et

la Hongrie, avait pour objectif de résoudre.

Cette dernière question trouvera nécessairement sa solution définitive au moment de l'adhésion des différents pays candidats concernés, Il demeure cependant que sont maintenues dans l'intervalle des discriminations relatives à la nationalité à l'encontre des bâtiments communautaires autres qu'allemands sur les trafics concernés, tant qu'un mécanisme communautaire de désapplication de la réserve bilatérale de cargaison que prévoyait le projet d'accord multilatéral ne sera pas intervenu.

Sur un plan technique, les flottes existantes, conçues exclusivement pour la navigation danubienne et le transport de masse de produits lourds entre pays de l'ex-CAEM, sont en quasi-totalité constituées de barges et de pousseurs et ne comportent pratiquement pas d'automoteurs ; **la plupart des unités ont des dimensions ou des caractéristiques techniques qui soit les empêchent de franchir les écluses du RMD, soit affectent significativement leur compétitivité.** A titre d'exemple, on mentionnera que la flotte hongroise compte en tout et pour tout 13 automoteurs aptes à naviguer sur le Rhin.

Enfin, **la productivité, comparée à celle des unités rhénanes est faible** (entre 1/3 et 1/12^{ème} de celles-ci), ce qui est également un signe indiscutable de surcapacité. La propriété des flottes est restée publique en Slovaquie et en Bulgarie ; des privatisations sont en cours en Hongrie et en Roumanie.

Un tableau synthétisant les principales structures professionnelles, la composition des flottes et les trafics fluviaux figure en annexe.

L'élément majeur qui peut être retenu de cette analyse est, indépendamment des autres facteurs à prendre en compte, la faible performance commerciale et technique des flottes des différents pays candidats.

Sans transformations extrêmement profondes des conditions d'exploitation (création d'entreprises artisanales de type rhénan et renouvellement des flottes par des automoteurs satisfaisant aux nouvelles demandes des marchés et capables d'accéder au Rhin ; rénovation de l'organisation commerciale) et sans amélioration de la navigabilité sur le cours supérieur du Danube, les risques effectifs de voir des opérateurs provenant de pays candidats introduire une concurrence nouvelle sur les marchés ouest-européens des transports par voie fluviale sont extrêmement faibles. Seules l'Autriche et accessoirement l'Allemagne pour ce qui concerne le cours supérieur du Danube pourraient être affectées plus rapidement.

Mise en oeuvre de l'acquis communautaire.

Bien que les débats relatifs à l'organisation de la politique commune des transports dans le secteur de la navigation fluviale aient commencé très tôt - en se focalisant sur les relations de la navigation du Rhin (convention de Mannheim) et des autres voies d'eau de la Communauté - les premiers éléments de législation dérivée n'ont été adoptés qu'au début des années 1980 et celle-ci ne s'est pleinement développée que depuis une dizaine d'années.

Etait en effet au coeur des problèmes à résoudre la conciliation entre le régime conventionnel du Rhin qui accordait un droit de libre navigation aux bateaux du Rhin

(liberté totale de prestation des services sur le Rhin et ses affluents conventionnels ; réglementation technique particulière d'accès ; absence de tous droits de navigation) et les régimes nationaux de navigation des Etats-membres sur les autres voies d'eau communautaires dont l'harmonisation n'est intervenue que très progressivement.

La législation communautaire qui s'est développée à côté du régime rhénan établi dans le cadre de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, comporte cinq grands domaines d'harmonisation :

- celui des **règles techniques applicables aux bateaux circulant sur les voies d'eau communautaires**, engagé avec la reconnaissance réciproque des certificats de navigabilité des bateaux enregistrés dans les Etats-membres et poursuivi avec l'établissement de règles techniques communes relatives à la délivrance de ces certificats (aujourd'hui en voie de révision). Sont également à prendre en compte à ce titre les règles relatives au transport de matières dangereuses par voie fluviale.

- celui des **règles techniques de qualification des certificats de conduite des bateaux nationaux** suivant le même principe de reconnaissance réciproque des titres nationaux, puis d'harmonisation de ceux-ci.

- celui de l'harmonisation des **conditions préalables à l'exercice de la profession de transporteur de marchandises par voie fluviale**, en vue d'assurer le libre établissement des exploitants dans la Communauté.

- celui de **l'assainissement coordonné de la cale structurellement excédentaire** et de la restructuration de la flotte par déchirage des unités en surnombre (primes de déchirage)

- celui, enfin de **l'organisation commune du marché des transports par voie navigable**, destinée à remplacer les régimes existants dans les Etats-membres pour y organiser les transports nationaux et internationaux en instaurant progressivement un régime uniforme permettant le cabotage et organisant l'extinction des régimes de " tour de rôle " et de tarification.

De ces différents corps de règles, qui constituent l'acquis communautaire, les deux derniers ne devraient pas entraîner de difficultés particulières de reprise de l'acquis par les pays candidats :

- aucun d'entre eux ne dispose en effet de réglementations d'organisation des marchés nationaux et internationaux comportant des exigences en matière de formation des prix ou de gestion de la cale, à titre national ou international, à l'exception peut-être de restrictions à l'accès au " petit " cabotage entre pays riverains du Danube.

- l'assainissement structurel est de son côté une réglementation à la fois temporaire et de champ d'application géographique et technique limité et n'est pas comme telle, susceptible d'être reprise par les pays candidats au titre de l'acquis communautaire.

En revanche, les autres réglementations nécessiteront une reprise de l'acquis par les pays candidats.

L'Autriche, comme pays riverain du Danube, a d'ores et déjà jugé que la reprise des règles

techniques applicables aux bateaux des futurs membres (en fait la Hongrie et éventuellement la Slovaquie dans un premier temps) était pour elle, de première importance. Son point de vue mérite d'être soutenu, malgré notre faible intérêt direct, car il vise à sortir du marché les bateaux sous normes et à donner un signal clair sur les évolutions à faire prévaloir auprès des différents pays riverains et des flottes naviguant sur le Danube.

Les deux autres séries de législation dérivée (notamment certificats de conduite des bateaux et, avec un degré moindre, conditions d'accès à la profession) sont également très sensibles pour l'ensemble de l'Union, car même dans la mesure où les certificats communautaires ne sont pas à ce stade équivalents à la patente de batelier du Rhin, les possesseurs de ces titres seront admis à naviguer sur l'ensemble des autres voies d'eau de la Communauté.

La justification du niveau des connaissances professionnelles des titulaires de ces certificats, à un niveau équivalent à celui requis par la réglementation communautaire sera donc à garantir précisément.

Pour important qu'il soit, le respect de ces règles sera en revanche sans effet, une fois un pays candidat devenu Etat-membre, sur l'utilisation que les ressortissants de cet état pourront faire des titres délivrés par celui-ci, dans le cadre de la libre circulation des travailleurs. Seules, d'éventuelles mesures transitoires de caractère général, à formuler par l'Union, pourraient retarder le moment où un ressortissant d'un nouvel Etat-membre, disposant d'un certificat de conduite de bateau conforme aux exigences réglementaires, pourrait être employé sur un bateau enregistré dans un autre Etat-membre.

A la différence de la mobilité réduite des flottes des pays candidats, la mobilité des personnels de conduite ou des équipages ressortissants de nouveaux membres peut être importante (personnels qualifiés et disponibles susceptibles de satisfaire aux niveaux de qualification communautaire). Celle des équipages l'est déjà et a donné lieu à l'emploi contesté de ressortissants des pays d'Europe Centrale et Orientale sur des bateaux battant pavillon d' Etats-membres de l'Union Européenne.

Pour le secteur,(et hors l'hypothèse à ce jour non formulée d'une période transitoire limitant la libre circulation des travailleurs), seule l'évolution de la législation communautaire dans des champs comme la composition des équipages ou les temps de repos minimum peut exercer un rôle stabilisateur.

Les aspects institutionnels.

Bien qu'ils ne relèvent pas en tant que tels de la négociation d'adhésion, les aspects institutionnels propres à la navigation fluviale constituent un enjeu dont l'élargissement modifiera notablement les données.

Ils permettent en effet d'envisager qu'à long terme, un régime de navigation unifié s'applique à l'ensemble des voies d'eau européennes, que les riverains soient ou non communautaires (cf. aujourd'hui la Suisse pour le Rhin et les Etats balkaniques pour le Danube).

Les futures adhésions entraîneront tout d'abord une extension du champ du règlement n°

2019/85 à plusieurs nouveaux Etats-membres de l'Union Européenne (les cinq pays avec lesquels les négociations ont été engagées en premier lieu) dont quatre sont avec l'Autriche des pays amenés à participer à l'élaboration de la politique commune en matière de transports fluviaux. Elles élargiront sensiblement le nombre des pays intéressés à pratiquer le cabotage rhénan dès lors que les compagnies ressortissantes satisferont aux exigences de la navigation du Rhin.

Toutefois, l'ouverture effective du bénéfice du régime rhénan et du régime communautaire à de nouveaux Etats-membres et l'application symétrique des principes de libre prestation de services sur de nouvelles voies d'eau - et notamment le Danube dans ses eaux communautaires - ne peut se concevoir sans qu'intervienne une harmonisation des processus de décision, ni une nouvelle organisation des pouvoirs de décision qu'aucune des institutions concernées n'assure aujourd'hui complètement.

L'Union Européenne et la CCNR se partagent en effet l'application du droit fluvial dans la Communauté, la Commission continuant à veiller comme elle l'a toujours fait, à empêcher que ne se crée une compétence subsidiaire de la CCNR pour la navigation, dans un climat de coopération qui demeure conflictuelle.

La Convention du Danube de 1948 deviendra, dès l'adhésion de la Hongrie, un Traité dont trois Etats-membres de l'Union seront membres (l'Autriche est le premier, l'Allemagne venant de suivre). Mais ses modes d'organisation, beaucoup moins contraignants que ceux de la CCNR (elle adopte à la majorité des recommandations sans aucun effet obligatoire pour ses membres alors que les décisions unanimes de la CCNR lient les membres de la Convention de Mannheim) lui font jouer un rôle beaucoup plus effacé et n'assurent même pas l'unité de sa réglementation sur le Danube. Toutefois, les règles communautaires de compétence externe conduiront à prévoir une participation de l'Union européenne à ses travaux.

Enfin, la CEE/ONU à Genève est le lieu d'élaboration de certaines réglementations spécialisées (transports de matières dangereuses notamment).

La complexité du système d'organisation de la navigation fluviale en Europe ne peut qu'en être accrue.

Ceci devrait conduire à rechercher, comme enjeu de long terme, une articulation cohérente entre les règles qui inspirent le droit communautaire, le droit rhénan et le droit danubien à partir du principe de liberté de navigation dont le Rhin reste le meilleur exemple et des objectifs de sécurité de la navigation fluviale que partagent toutes les institutions qui en traitent.

3.4. La question des investissements d'infrastructures.

L'insuffisance et le mauvais état des différentes infrastructures de transport terrestres dans les pays candidats constituent, avec des nuances propres à certains pays, une des caractéristiques majeures qui différencie la situation entre les pays de l'Union européenne et ces pays candidats.

Schématiquement, ces réseaux ressemblent en effet aux réseaux français du début des années 50, avec une quasi absence d'autoroutes, peu ou pas de contournements de villes, un réseau ferroviaire dense mais aux caractéristiques de faible niveau (peu de vitesses au-dessus de 100-120km/h, rayon de courbures faibles, etc), des ouvrages d'art aux caractéristiques souvent insuffisantes....

Plusieurs des pays candidats manquent en outre de réseaux secondaires accessibles à une circulation de véhicules utilitaires aux normes communautaires : en dehors des grands itinéraires, les voiries locales sont calculées pour supporter une charge maximum à l'essieu de 8 tonnes et la sensibilité au gel y est grande.

Globalement, l'entretien insuffisant a causé une détérioration de la qualité des infrastructures.

Enfin, les infrastructures en direction des pays de l'UE étaient particulièrement déficientes.

Ces carences représentent un obstacle de première importance à une intégration plus poussée des économies des pays candidats, car elles constituent:

- une des principales causes des **blocages des échanges des personnes et des marchandises aux frontières**, néanmoins moins aiguës qu'il y a quelques années,

- un **frein aux déplacements et à l'acheminement des personnes et des marchandises** qui affecte la capacité des pays candidats à réaliser les progrès leur permettant d'assurer les obligations inhérentes à l'adhésion et à satisfaire notamment au second critère économique retenu dans le cadre de la définition des critères de Copenhague.

Ce critère qui vise à apprécier la capacité des pays candidats à faire face à la pression concurrentielle et aux forces de marché à l'intérieur de l'Union européenne, retient, entre autres l'existence d' " **un volume suffisant de ressources matérielles et humaines "** **parmi lesquelles figurent explicitement les réseaux d' infrastructures** (approvisionnement énergétique, télécommunications, transports, etc).

Il ne fait pas de doute à cet égard que l'insuffisance des infrastructures de transport, qui a des effets directs sur le degré et le rythme de l'intégration commerciale des pays candidats à l'Union, en rendant les échanges moins fiables, perturbe le fonctionnement des marchés et des relations économiques entre l'Union et ceux-ci et qu'un système de transport mal équilibré dans les pays candidats a également des effets nuisibles pour les états-membres, en contrariant la réalisation des objectifs poursuivis par l'Union dans ce domaine, et notamment les rééquilibres du système de transport à l'intérieur de celle-ci.

La mise à niveau des infrastructures de transport, qui génère des coûts considérables hors de portée des seuls pays candidats, a constitué dans ces conditions un objectif majeur qui a justifié dès le lendemain de l'écroulement de l'ancien bloc communiste, une action importante d'assistance technique et financière de toute la communauté internationale.

Les premières mesures prises sont intervenues dès 1990.

Elles ont d'abord visé à résoudre les problèmes des **passages en frontière** et se sont attachées à fournir l'assistance nécessaire à la restructuration et à la réintégration des systèmes d'infrastructures dans les systèmes d'Europe occidentale par des soutiens méthodologiques, stratégiques et institutionnels ainsi que par le montage de mécanismes d'investissements.

Les démarches entreprises ne peuvent cependant avoir comme seul objectif de remédier aux carences constatées mais doivent être resituées dans la problématique de mise à niveau des infrastructures de transport dans le cadre des relations intracommunautaires.

Cette perspective conduira à ne pas évoquer ici les travaux qui ont été conduits en terme de configuration géographique et technique des réseaux d'infrastructures dans les pays d'Europe centrale et orientale pour sélectionner les 10 corridors paneuropéens , mais visera à titre principal à **identifier les impacts institutionnels, financiers et économiques du raccordement du réseau d'infrastructure de transport de l'Union** à celui des pays candidats à travers trois développements consacrés respectivement à :

- un rappel des éléments de la politique de l'Union européenne, constituant l'acquis communautaire dans ce domaine, ainsi que des instruments utilisés dans l'Union pour mener cette politique, qui est apparu nécessaire dans le cadre de ce rapport à la fois pour faire ressortir les moyens mis en oeuvre par l'Union pour développer les infrastructures communautaires et rappeler le cadre dans lequel doit être entrepris l'extension des RTE aux pays candidats.
- une présentation du processus de mise à niveau des infrastructures de transport dans le contexte paneuropéen, tel qu'il a été engagé jusqu'à ce jour ;
- la problématique particulière de l'extension des réseaux transeuropéens aux pays candidats.

Rappel des orientations et des démarches engagées dans le cadre communautaire.

Les interventions de l'Union européenne dans le secteur des infrastructures de transport se sont d'abord développées dans le cadre d'une politique d'appui financier ancienne, demeurée longtemps morcelée et dont la cohérence, longtemps détachée de la politique commune des transports, ne s'est établie que très progressivement, avant de constituer un élément à part entière de cette dernière.

Ses instruments , qui mobilisent des montants financiers importants sont restés de ce fait longtemps dispersés.

La modernisation des infrastructures de transports s'est initialement faite sous la forme de **prêts à long terme de la BEI** aux Etats-membres, pouvant financer jusqu'à 50% des

projets sélectionnés.

Entre 1975 et 1990, les interventions de la BEI dans le secteur des transports se sont au total élevées à environ 14 milliards d'écus. Durant cette période, la France a été l'un des principaux pays bénéficiaires de ces prêts.

Depuis 1990, les prêts consentis ont été très sensiblement accrus pour s'élever au total à 17,8 milliards d'écus sur la période 1989-1993 et à 25 milliards d'écus pour la période 1994-1997.

En 1998 enfin, le montant des financements accordés dans le domaine des transports s'est élevé à 6,5 milliards d'euros, pour un montant total de prêts consentis dans l'Union d'environ 25 milliards d'euros.

Le second point d'appui des financements communautaires aux infrastructures de transport s'est inséré dans la politique de développement régional, par l'intermédiaire des **subventions communautaires du FEDER**, créé en 1975.

Sur la période 1975-1990, le soutien du FEDER au développement des infrastructures de transport dans les régions les moins développées de l'Union a atteint environ 9 milliards d'écus (environ 60 milliards de francs) soit environ 8% environ des subventions totales.

Depuis qu'est intervenue la réforme des fonds structurels, les fonds structurels consacrés aux infrastructures de transport se sont élevés à environ 8 milliards d'écus au titre de l'objectif 1 pour la période de programmation 1989-1993 et à 13,8 milliards d'écus pour la période de programmation 1994-1999, répartis pour l'essentiel entre l'Espagne, la Grèce, l'Italie et l'Irlande (la part française étant proche de 0,3 milliards d'écus).

Sur ce dernier chiffre, environ 3,5 milliards d'écus ont contribué à la réalisation de projets inclus dans le réseau transeuropéen de transport (RTE).

Pour cette dernière période, les financements relevant de l'objectif 2 devraient s'élever de leur côté à environ 1,4 milliard d'écus, au bénéfice notamment du Royaume-Uni (0,400 milliards d'écus) de l'Espagne (0,400 milliards d'écus) suivie de la France avec 0,250 milliards d'écus.

S'agissant plus précisément de la France, il peut être retenu qu'environ 19% des fonds communautaires reçus au titre des objectifs 1 et 2 (520 millions d'écus sur un total de 2,6 milliards d'écus) sont affectés à des infrastructures de transport

Par ailleurs, avec la création en 1993 du Fonds de Cohésion, dont 50% des ressources environ soutiennent des projets d'infrastructures de transports incluses pour l'essentiel dans les RTE, environ 5 milliards d'écus supplémentaires doivent par ailleurs être affectés jusqu'à 2000 à des infrastructures des quatre pays de la cohésion (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal).

La BEI a complété, par ses prêts, les financements des fonds structurels à hauteur de 60% du total des prêts qu'elle a consentis pour la période 1989-1993 (10,6 milliards d'écus) et de 64% pour la période 1994-1997 (16 milliards d'écus).

Les actions de l'Union européenne visant à intégrer le financement des infrastructures de transport dans le cadre de la politique commune des transports ont en revanche été longtemps pointillistes et modestes.

Le véritable point de départ d'une politique commune des infrastructures de transport, disposant d'instruments réglementaires et d'un budget propres, peut être en effet daté du début des années 1990, avec la conjonction :

- de l'adoption et de la ratification par les Etats-membres du Traité d'Union européenne, dont **le Titre XII nouveau consacré aux réseaux transeuropéens** confie à la Communauté, dans l'article 154 du Traité d'Amsterdam (ancien article 129 B du Traité d'Union européenne) , la mission de contribuer " à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie ", en favorisant, en application de l' ancien article 129 C, dans le cadre d'un " système de marchés ouverts et concurrentiels, l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux ".
- des orientations et recommandations du **Livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi** (plan Delors) entériné par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 1993 ; celles-ci proposant dans le domaine des transports un ensemble indicatif de 26 projets caractérisés par leur intérêt communautaire, leur potentiel de combinaison de financements publics et privés et leur impact en termes de création d'emplois (cette liste de 26 projets n'a aucune réalité juridique et elle n'a été endossée ni par le Conseil , ni par le Parlement).
- de l'adoption par le Conseil Européen d'Essen en décembre 1994 des propositions d'un groupe à haut niveau des représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernements (groupe CHRISTOPHENSEN), chargé en 1993 d'identifier les projets prioritaires susceptibles d'être engagés rapidement et dont le rapport s'est prononcé en faveur de la réalisation d'un **programme de 14 grands projets inclus dans les réseaux transeuropéens de transport** (RTE), (ces 14 projets sont inclus dans la liste des 26 projets du rapport DELORS)

Les instruments qui ont été mis en place pour engager cette politique ont été développés dans trois directions principales :

- établissement d'un **schéma européen des infrastructures de transport**, notamment sous la forme de réseaux

transeuropéens de transport ;

- établissement de normes communes en vue de développer **l'interopérabilité des réseaux** ;
- **soutien financier** de l'Union aux états-membres.

Le schéma européen des infrastructures de transport

La définition du schéma européen des infrastructures de transport constitue le cadre général de référence orientant l'action des Etats-membres et de la Communauté pour promouvoir un réseau transeuropéen de transport correspondant à l'article 154 du Traité d'Amsterdam (ancien article 129 B du Traité de Maastricht). Ce schéma ne vaut toutefois pas, en tant que tel, engagement financier ni pour les Etats-membres, ni pour l'Union.

Il sert notamment de **référence pour l'éligibilité à l'aide financière de l'Union** pour des projets d'intérêt commun répondant aux critères de l'article 154 B du Traité de Maastricht (cohérence, interconnexion et interopérabilité) et dont la réalisation est subordonnée à leur degré de maturité ainsi qu'à la disponibilité de ressources financières.

Il a été engagé à l'origine sous une forme modale au début des années 1990, avec l'élaboration successive de schémas du réseau ferroviaire à grande vitesse, du réseau autoroutier et routier et du réseau des voies navigables, adoptés successivement sous la forme de décisions du Conseil.

Il a été ensuite repris de manière globale dans la **décision conjointe n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996, sur les orientations communautaires pour le développement du réseau européen des transports**, qui en définit les éléments constitutifs sous une forme plurimodale (réseaux routier, ferroviaire et de voies navigables, ports maritimes, aéroports,, réseau de transport combiné, réseau de gestion et d'information du trafic maritime, réseau de gestion du trafic aérien et réseau de positionnement et de gestion).

La décision fixe notamment :

- **ses perspectives** : mise en place d'un réseau intégré à l'horizon 2010.
- **les objectifs** auxquels les RTE doivent satisfaire :

mobilité durable (conditions sociales et de sécurité ; environnement ; concurrence ; cohésion économique et sociale) ;
qualité élevée à coûts acceptables ;
intégration des modes, compte tenu des avantages comparatifs ;
utilisation optimale des infrastructures existantes ;
interopérabilité et intermodalité (notamment transport combiné) ;
accessibilité ;
connexion aux réseaux des pays tiers (AELE; PECOS ; MEDA)

- **le contenu des RTE :**

infrastructures ;
systèmes de gestion du trafic, de positionnement et de navigation

- **les grandes lignes d'action et les moyens :**

modes d'établissement et de révision des schémas de réseau ;
identification des projets d'intérêt commun ;
aménagement des réseaux existants ;
combinaison optimale des modes ;
cohérence et complémentarité des interventions financières ;
protection de l'environnement.

Des cartes en annexe permettent d'identifier par modes les infrastructures constitutives du réseau.

Les orientations font référence en annexe aux 14 projets prioritaires retenus par le Conseil.

L'inscription des infrastructures et des projets d'infrastructures au schéma européen est une condition d'éligibilité au soutien financier de l'Union, par l'intermédiaire de la ligne budgétaire " réseaux transeuropéens ".

L'interopérabilité

Le développement de l'interopérabilité constitue de son côté une novation importante de la politique des infrastructures engagée dans le nouveau cadre mis en place. Ce concept figurait déjà dans la résolution du Conseil adoptée en 1991 sur le réseau ferroviaire à grande vitesse.

Elle correspond à la volonté d'**assurer une utilisation optimale des infrastructures existantes, d'améliorer la qualité des services rendus et de favoriser les rééquilibrages modaux** à l'intérieur de l'Union, en permettant une combinaison et une intégration renforcées entre modes et à l'intérieur de ceux-ci.

Ses points d'application privilégiés sont d'ores et déjà mis en place avec notamment l'adoption de la directive n° 96/48 CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse ainsi qu'avec les travaux conduits dans les domaines des réseaux de gestion et d'information des trafics maritimes et aériens et du réseau de positionnement et de navigation., avec des enjeux qui touchent simultanément le transport et l'industrie.

Le soutien financier de l'Union européenne

Le soutien financier de l'Union européenne comporte, à côté des instruments généraux décrits plus haut (cofinancements des fonds structurels et notamment FEDER ainsi que du fonds de cohésion, prêts de la BEI et garanties d'emprunt du Fonds européen d'investissement), la **ligne budgétaire des " réseaux transeuropéens "**, dotée pour la période 1995-1999, d'un montant total de 1,8 milliards d'écus.

La dotation 2000-2006 adoptée par le Conseil et le Parlement en juin 1999, sera de 4,6

milliards d'euros pour l'ensemble des RTE (y compris énergie et télécoms) et de 4 milliards d'euros environ pour le RTE transport.

Le niveau limité de ces crédits, comparé aux autres sources de financement évoquées plus haut ainsi qu'aux besoins identifiés dans le cadre des schémas d'infrastructures (environ 400 milliards d'écus à l'horizon 2010) a conduit à imposer un taux de cofinancement réduit (10%) et la limitation des projets éligibles ; il a conduit en 1996 le Conseil européen à allouer 75% de cette ligne budgétaire aux 14 projets prioritaires pendant 2 années, la part restante étant destinée aux autres projets. Pour 1998 et 1999, cette part a été ramenée à 60%.

Les conditions d'éligibilité des projets d'intérêt commun, les modalités de l'intervention communautaire (cofinancement d'études, bonifications d'intérêts sur prêts accordés par la BEI, contribution aux primes de garantie d'emprunt du FEI et dans certains cas justifiés, subventions directes aux investissements, mixage de ces quatre formes de concours) et les conditions d'attribution (taux limité à 50% pour les études et à 10% du coût total de l'investissement ; exclusion de principe des autres sources de financement à la charge du budget communautaire) ont été définies dans un règlement financier n° 2236/95 du Conseil du 18 septembre 1995 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens.

Ce texte constitue avec la décision conjointe du Parlement européen et du Conseil, le fondement de la politique des infrastructures de transport dans l'Union.

Pour l'appliquer, les Etats Membres proposent chaque année des projets ou des études pour un cofinancement par la Communauté. Le Comité financier RTE transport qui rassemble la Commission et les Etats Membres se réunit une fois par an pour étudier l'affectation des crédits sur les projets retenus. Le choix de la programmation revient donc aux Etats et à la Commission. En particulier, le pourcentage affecté aux 14 projets prioritaires n'est pas inclus dans le règlement financier, mais dépend des orientations données par le Conseil..

Il convient de noter que la décision conjointe du Parlement européen et du Conseil devait faire l'objet pour le 1^{er} juillet 1999 d'un rapport d'évaluation de la Commission portant sur une éventuelle adaptation de ses orientations au développement de l'économie et à l'évolution des technologies, notamment pour ce qui concerne les transports ferroviaires. Une première modification, ayant pour but essentiel de mieux identifier les ports dans le RTE est en cours de discussions (Position Commune et première lecture au Parlement adoptées)

De son côté, le règlement financier de 1995, calé sur les perspectives financières 1994-1999, a été révisé en 1999 afin de l'adapter aux nouveaux besoins de l'Union, et de l'inscrire dans le cadre budgétaire de l'agenda 2000.

Il a été définitivement voté par le PE et par le Conseil en juin 1999. Les principaux points qu'il a introduit sont les suivants :

- le montant total alloué aux RTE sur la période 2000-2006 sera de 4,6 milliards d'euros (transport, énergie et télécom)

- la notion de programmation pluriannuelle
- la possibilité pour une petite fraction des fonds RTE de participer dans un fonds de capital risque pour financer des RTE en Partenariat Public Privé
- la possibilité de financer à partir de 2003 jusqu'à 20% du montant total des projets de Navigation par satellite

La mise à niveau des infrastructures de transport dans le contexte pan européen.

Considérée dès le lancement de l'assistance financière aux pays d'Europe Centrale et Orientale comme une des bases de la restructuration des économies de ces pays, la mise à niveau des infrastructures de transports est apparue comme un des grands enjeux auxquels se sont trouvés confrontés ceux-ci et, avec eux, l'ensemble de la communauté internationale.

Trois grandes tâches s'attachaient à l'organisation et à la mise en œuvre de cette politique :

- il convenait d'abord de **restructurer le secteur des infrastructures sur un plan opérationnel et financier** et d'améliorer son efficacité, en actualisant les technologies, en développant des compétences de définition des politiques et des stratégies ainsi que des fonctions régulatrices ;
- il fallait **réintégrer et articuler les systèmes d'infrastructures des pays d'Europe Centrale et orientale - dissociés de ceux des pays d'Europe Occidentale - avec ces derniers**, en le rattachant aux réseaux de transports européens (RTE) pour faciliter les échanges,
- il fallait enfin y **stimuler les investissements d'infrastructure** - qui avaient fortement décru au début des années 1990 - en faisant face aux contradictions résultant à la fois de la reprise de la croissance et de la réorientation de la demande de transport (accroissement de la motorisation des populations et modification des flux de transport de marchandises) et de l'insuffisance des moyens propres de financement des infrastructures.

Les démarches engagées dans ce sens ont bien entendu mobilisé l'Union européenne et les pays intéressés, mais elles se sont inscrites en même temps dans un champ plus large à vocation paneuropéenne et dans un cadre partenarial plus étendu associant notamment d'autres institutions internationales, les institutions financières internationales engagées dans le soutien aux économies des pays concernés ainsi que les investisseurs privés potentiels appelés à intervenir dans des processus de partenariat public-privé.

Les prémisses

Avant 1990, le cadre dans lequel étaient menés les travaux sur les infrastructures de transports terrestres à caractère paneuropéen était celui de la Commission économique pour l'Europe des Nations -Unies (CEE-NU) de Genève , dont le Comité des transports intérieurs avait analysé les flux de transport de manière intégrée dans une approche multimodale fondée sur la **notion des corridors de transport**, privilégiant à la fois la demande de mobilité et les flux internationaux de transport, plutôt que les projets nationaux d'infrastructure.

Ce concept avait notamment permis d'élaborer trois grands corridors multimodaux, dont l'un couvrait plus particulièrement l'Europe Centrale, avec un corridor autoroutier Nord-Sud (TEM) et un corridor ferroviaire (TER) visant tous deux à améliorer les liaisons entre les pays concernés.

L'autre contribution importante de la CEE-NU à l'établissement d'un réseau transeuropéen présentant des caractéristiques cohérentes avait été, dès cette époque, l'élaboration de plusieurs accords internationaux applicables à l'infrastructure routière (AGR) ferroviaire (AGC) et plus récemment, aux transports combinés (AGTC) et aux voies navigables (AGN).

La démarche paneuropéenne

A partir de 1989-1990, se sont mis en place se sont mis en place différents cadres de discussions entre les institutions internationales actives dans le champ des transports - notamment Commission européenne ; CEE-NU ; CEMT ; G 24 - et différents instruments d'assistance multilatéraux et bilatéraux agissant dans le cadre de prêts (notamment BEI ; BERD ; BM) ou de subventions non remboursables (PHARE).

Les enceintes :

Du foisonnement initial des initiatives et des lieux dans lesquels la question du développement des infrastructures était abordés, s'est dégagée progressivement une collaboration entre institutions visant à étendre le concept des Réseaux Trans-européens (RTE) aux futurs Etats-membres et à l'espace pan-européen.

Le cadre principal d'établissement de cette coopération a été constitué par les **Conférences paneuropéennes sur les transports** qui se sont réunies, sous l'égide commune du Parlement européen, de la Commission et de la CEMT, pour définir des approches communes de développement des transports à l'échelle du continent : à Prague (31 octobre 1991) - en Crète (14-16 mars 1994) - à Helsinki (23 -25 juin 1997).

Bien qu'elles n'aient pas de caractère contraignant, leurs conclusions méritent d'être relevées, car elles contribuent à la formalisation d'un " corpus " de principes communs aux participants, parmi lesquels le concept de réseaux durables joue un rôle fédérateur.

La **Conférence de Crète** a par ailleurs mis l'accent sur un processus de développement des infrastructures de transport concentré sur des projets prioritaires d'intérêt commun reliés aux réseaux transeuropéens, reposant sur le concept de **9 " corridors " multimodaux** et dont le champ géographique s'étendait au delà du seul groupe des 10 pays d'Europe

centrale et orientale, pour couvrir également les nouveaux Etats indépendants (NEI), les pays de l'Espace économique européen et la Suisse et les pays du bassin méditerranéen .

La **Conférence d'Helsinki** a actualisé et précisé la liste initiale de ces 9 corridors (6 corridors nord- sud et 3 corridors ouest-est dont le corridor fluvial du Danube) auxquels elle a ajouté un 10^{ème} corridor traversant l'ex-Yougoslavie. Elle a également articulé ces corridors avec les trois grandes mers intérieures de l'Europe (Mer Baltique, Mer Noire et Méditerranée en identifiant 4 " zones paneuropéennes de transport " (PETRA) qui incluent dans une même aire d'intérêt les principaux ports maritimes concernés avec leurs hinterlands respectifs.

Les corridors :

Conçus pour identifier les priorités régionales et pour coordonner celles-ci dans un cadre commun, au bénéfice de toutes les parties concernées, dans une perspective de réseaux paneuropéens, les " corridors " ont été développés dans le cadre d'une classification en trois niveaux successifs, avec :

Au 1^{er} niveau : **les réseaux** qui sont les projets figurant dans les perspectives à long terme du développement d'infrastructures paneuropéennes d'intérêt commun, telles que les reflètent les instruments internationaux AGR, AGC, AGTC, ne comportant aucun calendrier de réalisation des réseaux concernés et qui forment une sorte de schéma directeur de long terme.

Au 2^{ème} niveau : **les corridors** qui sont des ensembles cohérents de projets correspondant aux priorités d'intérêt communs jusqu'à 2010, prenant en considération pour l'Union européenne les RTE et, pour les pays d'Europe centrale et orientale, les corridors définis par la Conférence de Crète, complétés à Helsinki .

Leur sélection s'appuie sur 3 hypothèses principales : desserte de chaque pays par un corridor au moins ; viabilité économique et perspectives réalistes de financement de leur mise en place à un niveau de service satisfaisant d'ici 2010 ; compatibilité avec le concept des réseaux.

Au 3^{ème} niveau : **les projets** qui sont les actions concrètes correspondant aux priorités d'intérêt commun à court terme (jusqu'à 5ans) situés sur des corridors de second niveau et, pour ce qui concerne les pays d'Europe centrale et orientale déterminés à partir d'une liste de projets spécifiques et en fonction de critères opérationnels.

Cette troisième catégorie de projets doit répondre à différents critères de présélection obligatoires, ne dispensant pas chacun d'eux d'une évaluation individuelle de rentabilité et notamment des critères :

- financiers : disponibilité potentielle du financement assurant la viabilité financière d'une entité à but lucratif d'exploitation des infrastructures ;

- économiques : seuil de rentabilité socio-économique de l'ordre de 10% ;
- de maturité : permettant la mise en œuvre immédiate des projets avec un objectif de réalisation à 5- 6 ans.
- d'amélioration de l'interconnexion et de l'interopérabilité géographique et technique des liaisons internationales et interrégionales, les trafics internationaux devant dépasser 10% du trafic total ;
- d'amélioration de l'équilibre modal
- de durabilité environnementale,

avec une priorité pour les solutions les moins coûteuses (entretien et réhabilitation par rapport à la construction neuve, amélioration du matériel roulant, promotion des nouvelles technologies).

La problématique particulière de l'extension des réseaux transeuropéens aux pays candidats.

L'appropriation des orientations de la Conférence de Crète au sein de l'Union européenne et leur application au cas des pays candidats à l'adhésion répondent à des caractéristiques particulières, car à la différence de l'exercice paneuropéen, **les infrastructures des pays candidats ont vocation à être intégrés à terme dans le système des réseaux transeuropéens de l'Union européenne et à relever de l'article 154 du Traité d'Amsterdam** (ancien article 129 B et C du Traité d'Union européenne) au fur et à mesure des élargissements.

Aussi, la démarche entreprise s'est-t-elle appuyée en même temps sur les concepts développés ces dernières années dans le cadre paneuropéen et sur la stratégie de pré-adhésion de l'Union en s'appuyant sur les instruments qui ont fondé celle-ci - Accords européens , Livre blanc, dialogue structuré et programme PHARE.-, avant de se référer à la nouvelle stratégie de préadhésion renforcée, adoptée par le Conseil de Luxembourg en décembre 1997.

Dans le domaine particulier des infrastructures de transport, la première phase s'est ordonnée pour l'essentiel à partir des moyens du programme PHARE avant qu'il ne soit réformé et du " dialogue structuré " :

Première phase : le programme PHARE

En matière d'infrastructures de transport, le Programme PHARE, qui constituait le principal instrument financier de la stratégie de préadhésion et qui avait été dans un premier temps limité dans sa capacité de cofinancement des grands travaux d'infrastructures à 15% des financements totaux accordés aux pays candidats, a pu jouer un rôle plus étendu à la suite du Conseil Européen d'Essen, qui a fixé cette limite à 25%,

Quatre finalités ont été affectées aux financements de ce secteur :

- le **soutien méthodologique, stratégique et institutionnel**, initialement prioritaire, destiné à élaborer le cadre adéquat à la conduite d'une politique d'investissements dans les pays candidats et à y développer des capacités d'analyse, de planification, de programmation et de gestion qui faisaient défaut aux administrations concernées ;
- la **modernisation et l'amélioration des passages en frontière**, visant à réduire les goulôts d'étranglement et à faciliter les échanges
- le **cofinancement des projets d'investissement**, destiné à faciliter l'octroi de concours des institutions financières internationales (BEI, BERD et Banque Mondiale), et permettant d'amplifier substantiellement l'effet des ressources de PHARE.
- la **coopération transfrontalière entre pays candidats et Etats-membres de l'Union** ayant des frontières communes

Sur la période 1990-1996, environ 1,5 milliard d'écus sur un montant total de crédits PHARE d'environ 6,6 milliards d'écus (y compris les programmes plurinationaux et horizontaux) ont ainsi été affectés aux infrastructures de transport. Limités entre 1990 et 1993 (au total 280 millions d'écus représentant 8,5% des engagements), ces crédits ont été sensiblement accrus entre 1994 et 1996, représentant 36,2 % des engagements totaux de PHARE, avec des dotations pour 1995 et 1996 d'environ 450 millions d'écus.

Il convient de relever cependant que les crédits engagés n'ont été utilisés qu'assez lentement puisque les paiements correspondants ne représentaient en 1996 qu'environ 28% des engagements, contre 56% pour l'ensemble de PHARE. Ceci rejoint une opinion formulée par différents opérateurs et organismes professionnels rencontrés au cours de la mission et selon laquelle les effets de PHARE dans le secteur des infrastructures avaient été jusqu'à une période récente nettement moins visibles que ce qu'ils escomptaient.

L'effet de levier des concours de PHARE aux projets d'infrastructures de transports sous la forme de cofinancements stricto sensu est difficile à établir pour la période ; le niveau des engagements des IFI est en revanche connu de façon assez précise : 2580 millions d'euros prêtés au total entre 1990 et 1995 et environ 1 milliard en 1996 .

- Le dialogue structuré et la mise en place du processus TINA.

Le dialogue structuré -c'est à dire le dialogue institutionnalisé entre les institutions de l'Union européenne et les Etats associés - réalisé notamment lors des rencontres entre le Conseil et les ministres des Etats associés - s'est manifesté la première fois à l'occasion du **Conseil Transports de septembre 1995**, au cours duquel a été adoptée une **recommandation visant à effectuer une évaluation des besoins en infrastructures de transport des Etats candidats**, en vue de la définition du futur réseau transeuropéen de l'Union européenne élargie.

Cette recommandation a conduit à mettre en place un dispositif d'évaluation des besoins en infrastructures de transport, désigné sous le terme de **TINA**, (**T**ransport **I**nfrastructure **N**eeds **A**ssessment). Son pilotage a été organisé par la Commission avec :

La **création en mai 1996 d'un groupe des hauts fonctionnaires TINA**, composé de représentants des Etats-membres de l'Union et des 11 pays candidats (les 10 PECO + Chypre) et au sein duquel ont été constitués trois groupes de travail régionaux, :

- région de la **Baltique**, sous présidence allemande ;

- région de l'**Europe centrale**, sous présidence autrichienne, et au sein duquel la France est représentée ;

- région de l'**Europe du sud-est**, sous présidence grecque, avec également une représentation française ;

La définition d'un mandat (termes de référence ou cahier des charges) du Groupe TINA, adopté en 1997 qui fixait à celui-ci une tâche générale d'analyse, d'évaluation et de sélection des réseaux et des projets potentiels recensés en fonction de leur " intérêt mutuel " qui les rattache aux réseaux pan-européens et de leur " intérêt commun " qui prend en compte les objectifs et les critères des réseaux transeuropéens suivant les orientations de développement des RTE.

La **mise en place d'un Secrétariat TINA**, destiné à servir de soutien technique au Groupe des Hauts Fonctionnaires, localisé à Vienne et financé par le Programme PHARE Transport. Le Secrétariat a notamment pour tâches d'apporter son soutien au Groupe des Hauts Fonctionnaires en identifiant les éléments de réseau nécessaires à la mise en place des futurs réseaux transeuropéens dans les pays candidats, d'élaborer une méthodologie d'évaluation commune du réseau et des projets qui le constituent et de développer un système d'information géographique (SIG) pour le réseau.

Ce Secrétariat devait également suivre plusieurs études réalisées sous financement PHARE permettant de mieux les caractéristique du réseau TINA (en particulier une étude sur les coûts et une autre sur les trafics).

Les hypothèses de travail retenues reposent ainsi sur :

- l'utilisation des critères établis dans la décision commune du Parlement et du Conseil de 1996,

- l'utilisation des normes techniques conformes aux recommandations établies par la CEE-ONU (cohérence entre capacités et trafics prévus) ;
- un horizon de réalisation fixé à 2015 ;
- un coût de faisabilité des réseaux n'excédant pas 1,5% du PIB par an des différents pays.

Sur cette base, le Groupe TINA a procédé :

- à **l'identification d'un réseau " squelette "**, établi à partir des sections des corridors d'Helsinki traversant les pays candidats, en améliorant la description.

Le coût total de ce réseau, qui comprend 13500kms de lignes ferroviaires, 12000 kms de routes, 35 aéroports, 11 ports de mer et 49 ports fluviaux, a été évalué à environ 66 milliards d'euros (Rapport d'étape 1998) ;

- à **l'identification d'éléments complémentaires** permettant de constituer un véritable réseau de base au sens des orientations communautaires, afin que le réseau TINA ne soit pas conçu comme un simple prolongement des RTE par des corridors, mais comme un véritable réseau maillé, afin qu'il puisse constituer le moment venu un élément additionnel des RTE Transport et qu'il puisse être intégré à ces derniers lorsque la Commission présentera ses propositions d'amendement de la Décision de 1996.

Le coût total du réseau complémentaire a été évalué à environ 23 milliards d'euros, portant le coût total du réseau TINA à environ 90 milliards d'euros, dont 46 milliards pour les infrastructures routières et 33 milliards pour les infrastructures ferroviaires, mais ces valeurs paraissent d'emblée assez largement sous-évaluées.

Avec ses compléments, le réseau TINA comporte la mise à niveau de 25000 kms de lignes ferroviaires, 18500 kms de routes, 38 aéroports, 13 ports de mer et 49 ports fluviaux

Le programme de travail du Groupe TINA comportait enfin **l'établissement d'une méthodologie de sélection des projets**, visant à évaluer les projets du réseau squelette et du réseau complémentaire en considération de leur caractère prioritaire pour le réseau, selon une méthode commune qui reprend en les améliorant les principes d'évaluation définis dans le cadre du réseau paneuropéen. Un premier document intitulé " Principales orientations à suivre pour l'évaluation des projets TINA " a été produit en 1998.

Le rapport définitif du Groupe TINA est en cours de finalisation, après que les travaux aient été soumis à une validation économique sociale et environnementale à laquelle ont

notamment été associés les bailleurs de fonds privés et les institutions financières internationales.

Il est envisagé qu'à l'issue du processus, les propositions relatives au réseau TINA soient formalisées dans une communication de la Commission au Conseil et au Parlement, en vue de développer et d'actualiser la Communication COM 97/172 de la Commission présentée en 1997 et intitulée " Raccordement du réseau d'infrastructures de transport de l'Union avec celui de ses voisins ", avec la perspective évoquée plus haut d'inclusion du réseau TINA aux réseaux RTE de la Décision de 1996.

Deuxième phase : la stratégie renforcée de préadhésion.

La **stratégie renforcée d'adhésion** a été engagée à partir de 1997 avec dans un premier temps (1998-1999) une réforme de PHARE, qui a eu pour principal objet de passer d'un programme d'assistance principalement fondé sur les demandes des pays candidats à un programme d'appui aux priorités impliquées par les réformes destinées à favoriser l'adhésion de ceux-ci.

Elle a conduit à **concentrer les interventions de PHARE sur deux priorités essentielles** liées à la reprise de l'acquis communautaire :

- le **renforcement de la capacité institutionnelle et administrative** des pays candidats, financé à raison de 30% des dotations et développé à partir d'un instrument nouveau, faisant intervenir les administrations des Etats-membres de l'Union dans le cadre de la procédure dite des " **jumelages institutionnels** " ;
- le **financement des investissements**, financés à raison de 70% des dotations, avec une priorité accordée à la mise en conformité des entreprises et des installations des pays candidats aux normes et standards de l'Union, à la préparation et à l'usage des mécanismes de gestion des fonds structurels, au développement des infrastructures de transport ainsi qu' à l'appui aux entreprises (notamment PME).

Dans un premier temps (1998-1999), ces financements continuent à transiter par PHARE pour un montant annuel total d'environ 1,2 milliard d'euros en 1998 et de 1,5 milliards d'euros en 1999. Les grands équipements publics en bénéficieraient notamment par les trois principaux canaux suivants :

- **grandes infrastructures** financées dans la limite de 25% des crédits PHARE et dans le cadre du " programme de cofinancement de Copenhague " en coopération avec les institutions financières internationales, avec une montée en puissance concomitante des prêts de la BEI (1,7 milliards d'euros affectés en 1998 aux infrastructures de transport pour un total de prêts de 2,3 milliards d'euros)
- **programmes transfrontaliers** pour les régions frontalières

entre Etats-membres et pays candidats et pour les régions frontalières entre pays candidats pour un volume annuel de 200 à 400 millions d'euros ;

- **programmes SPP**, (préparation aux programmes structurels) répondant aux priorités à court terme des Partenariats pour l'adhésion en matière de développement régional et préparant la mise en place des instruments financiers à mettre en place à partir de 2000, pour environ 60 millions d'euros ;

A partir de 2000 et dans le cadre des perspectives financières établies les 24 et 25 mars 1999 par le Conseil Européen de Berlin pour la période 2000-2006, le montant total de l'aide de pré-adhésion a été sensiblement accru avec des dotations annuelles totales de 3280 millions d'euros par an, soit au total 22 milliards d'euros sur la période.

Elle se répartit entre **trois instruments de financement** :

- **le programme PHARE** proprement dit, doté de 1560 millions d'euros par an (10960 millions d'euros au total), **géré par la DG IA** (rubrique budgétaire relative aux actions extérieures) et dont l'action devra être concentrée sur le renforcement institutionnel et sur les actions non couvertes par les deux autres instruments financiers spécialisés dénommés SAPARD et ISPA, à l'exception de projets des domaines des transports, de l'environnement ou du développement rural qui constitueraient une partie indispensable d'autres projets de restructuration industrielle ou de développement rural

- **l'instrument de financement du développement agricole et rural** (SAPARD) doté de 520 millions d'euros par an et **géré par la DG VI Agriculture**, qui constitue un pré-FEOGA Section Orientation, ayant vocation à financer des projets correspondant à des objectifs de type 5b.

- **l'instrument de financement des politiques structurelles** (ISPA) destiné au cofinancement des grands projets relatifs aux transports et à l'environnement, disposant d'un budget annuel de 1040 millions d'euros (soit au total 7280 millions d'euros) et **géré par la DG XVI Politique régionale**.

ISPA doit ainsi jouer pour la période de la préadhésion un rôle comparable à celui du Fonds de Cohésion

La moitié des financements d'ISPA (3,5 milliards d'euros environ au total) devrait revenir aux infrastructures de

transport.

Le montant global des ressources affectées à ISPA étant garanti pour la période 2000- 2006 et le bénéfice du régime ISPA devant cesser au moment de l'adhésion, les ressources d'ISPA auront vocation à être redistribuées au cours de cette période entre les pays candidats dont l'adhésion ne sera pas intervenue, les nouveaux adhérents devenant dès leur adhésion parties prenantes aux mécanismes de financement communautaires de la cohésion.

La place des infrastructures de transport dans le processus des négociations.

Les éléments relatifs aux infrastructures de transport ont été inclus dans le chapitre " transports " sous une rubrique " réseaux transeuropéens de transports " et ils ont fait l'objet en novembre 1998 d'un criblage bilatéral de la Commission et des 6 pays avec lesquels les négociations ont été ouvertes . Le criblage du chapitre " transports " ayant toutefois été programmé en deux temps (matières horizontales ; aviation civile et transports maritimes dans un premier temps ; transports terrestres dans un second temps en mars 1999), le rapport de la Commission au Conseil reste à venir.

La matière ne semble pas avoir fait l'objet à ce stade de discussions approfondies entre la Commission et les pays candidats.

Ceux-ci se sont déclarés en état de mettre en œuvre très rapidement le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens.

De son côté, la Commission a souligné que l'adhésion aurait un impact sur la décision conjointe du Parlement et du Conseil n° 1692/96 du 23 juillet 1996 relative aux orientations pour le développement des RTE, ses annexes et la réglementation financière correspondante et qu'elle examinait pour le moment les options juridiques propres à assurer l'extension des RTE aux nouveaux membres. Elle s'est borné à rappeler qu'en pratique elle préparait cette extension dans le contexte de l'initiative TINA, évoquée plus haut, en indiquant que les candidats avaient activement participé aux travaux d'identification et d'évaluation des éléments du réseau qui les concernaient.

Il y a lieu de fait de considérer que le sujet nécessite de nombreuses clarifications et qu'il reste entièrement à traiter dans le cadre des négociations d'adhésion :

- des incertitudes considérables demeurent d'abord sur les **conditions juridiques dans lesquelles pourront être effectuées les extensions des RTE aux nouveaux adhérents** faute de disposer à ce jour de propositions de la Commission. La communication que celle-ci envisage d'adresser au Conseil et au Parlement, une fois établi le rapport définitif du Groupe TINA, ne peut constituer qu'une étape sur la voie de la révision et de l'extension de la décision de 1996 aux nouveaux membres;

- le développement des infrastructures constitue un **point d'application de multiples réglementations communautaires** dont la mise en oeuvre est à examiner en tenant compte des liens qui existent entre ce sujet et d'autres chapitres faisant l'objet de

négociations et pour lesquels la conformité à l'acquis peut, le cas échéant, rester à améliorer.

Ces liens concernent notamment :

- les obligations liées à l'environnement et à la protection de la nature ;
- les études d'impact environnementales liées à l'évaluation des effets des projets d'infrastructure ;
- la politique régionale ;
- les règles de concurrence ;
- les marchés publics et les concessions ainsi que les partenariats public-privé ;
- les aides d'état et la transparence financière des entreprises publiques ;
- la certification et la normalisation ...
- la **capacité administrative et technique des pays candidats à conduire une politique de développement des infrastructures** avec l'ampleur et les délais souhaitables reste à vérifier et ne pourra effectivement être constatée qu' à l'expérience, notamment au vu du fonctionnement d'ISPA et de l'alignement effectif aux normes d'infrastructures communautaires qu'il aura permis,
- une appréciation finale du degré de la mise à niveau opérée en matière d'infrastructures de transport avant l'adhésion et de la capacité à la poursuivre dans les conditions requises aura à être faite le moment venu pour constituer un des éléments de l'accord général concluant les négociations avec les différents pays candidats.

Le chapitre " Politique régionale et développement des instruments structurels " qui n'a pas encore fait à ce stade l'objet d'un Rapport de la Commission au Conseil et qui de ce fait n'est pas encore ouvert à la négociation, devrait donner une large place aux conditions du développement des infrastructures de transport dans les pays candidats.

Il conviendra que le METL soit associé étroitement à son examen et à la préparation de la position française à défendre lors de l'élaboration de la position commune de l'Union européenne.

IV-II. Les impacts de l'élargissement pour les transports aériens

Sous groupe de travail " Transports aériens " : J.D. Blanchet ; J.C. Marcel

1. Méthodologie
2. Le paysage européen de l'aviation civile
3. La construction aéronautique
4. Les transports aériens
5. Les infrastructures

1 . Méthodologie

L'intitulé du sous-groupe est " Transports aériens ".Le champ de l'étude inclut ce qui touche au marché des services de transport aérien proprement dit, avec ses corollaires que sont le marché de l'emploi et le marché de la formation dans ce secteur. Cela étant, on y a inclus, par voisinage incontournable, les marchés de la construction du matériel volant, et celui des infrastructures utilisées, aussi bien au sol (les aéroports), qu'en l'air (les systèmes de navigation aérienne) deux secteurs où les enjeux industriels sont importants, et où la position des opérateurs français est significative. De sorte que le champ d'étude correspond à ce que l'on appelle, dans l'organisation française, comme dans le langage international " Aviation civile "

Les auteurs ont pendant cette première étape, recueilli des informations auprès de la Direction générale du ministère en charge de l'ensemble du champ délimité ci-dessus, qui est la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), puis dans une seconde étape ont consulté les opérateurs et agents économiques (compagnies aériennes, constructeurs de matériel volant, aéroports, industriels des systèmes de navigation aérienne...). Il convient de noter que certains de ces marchés ont des adhérences avec d'autres secteurs: les aéroports avec le BTP en général, le matériel volant et la navigation aérienne avec l'armement et l'électronique de défense. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

Au sein de la DGAC, les auteurs ont eu des entretiens avec les responsables des unités suivantes :

la Mission des relations multilatérales (MRM)
la Mission des actions extérieures (MEX)
la Direction des programmes aéronautiques civils (DPAC)
la Direction des transports aériens (DTA)
le Service de la formation aéronautique et du contrôle technique (SFACT)
le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA)
la Direction de la navigation aérienne (DNA)
le Service des bases aériennes (SBA)
la Division du travail et de l'emploi (DTE)
l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC)

Ont ensuite été entendus les opérateurs suivants :

Aéroports de Paris
Union des Chambres de Commerce et Etablissements gestionnaires d'aéroports
SOFREAVIA

Air France, Corsair, Britair
Syndicat des Compagnies Aériennes autonomes
Aérospatiale
Thomson-CSF
Airsys-ATM
PROAVIA
Alstom
Syndicat National des pilotes de ligne (SNPL)

Ont été consultées les institutions européennes suivantes :

la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC)
la Commission Européenne (DG VII)

2. Le paysage européen de l'aviation civile

- 2.1. Une diversité héritée de l'histoire
- 2.2. La CEAC
- 2.3. Eurocontrol
- 2.4. Les JAA
- 2.5. Airbus, ATR, Eurocopter
- 2.6. L'Union européenne
- 2.7. L'OTAN

2.1. Une diversité héritée de l'histoire

Pour des activités aussi " transfrontalières " que sont la navigation aérienne ou les services de transport aérien, la nécessité de coordination internationale, ou d'intégration dans des réseaux internationaux, a conduit les Etats européens à bâtir, à partir de 1948, des structures multinationales spécifiques à certains secteurs : le contrôle de la navigation aérienne (Eurocontrol), les politiques générales de transport, et plus récemment, de sûreté (CEAC), la navigabilité et les contrôles techniques de sécurité des appareils (les JAA). Ces organisations n'ont pas la même géométrie, elles n'ont pas les mêmes méthodes de travail, mais elles ont ceci de commun qu'elles sont étatiques, et que le résultat de leur travaux est progressivement pris en compte par l'Union européenne, qui s'en sert de base pour ses directives ou règlements.

2.2 La CEAC

Issue d'une initiative du Conseil de l'Europe, la Conférence européenne de l'aviation civile, s'est structurée comme un sous-ensemble régional de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), ayant vocation à regrouper tous les Etats situés à l'Ouest d'une ligne Oural-Caucase. Son siège est en France (Neuilly). Cette institution est " l'enveloppe " de toutes les autres. Elle regroupe à ce jour 37 Etats; 3 autres sont candidats (Ukraine, Azerbaïdjan, Bosnie); 4 demeurent pour le moment non-candidats (Russie, Biélorussie, Géorgie, Yougoslavie).

La CEAC agit comme coordonnateur, expert, et opérateur de formation. Avant que l'Union n'adopte une politique commune du transport aérien, la CEAC était l'enceinte des

échanges doctrinaux en la matière (comme l'OACI l'est au niveau mondial). Aujourd'hui les champs d'action de la CEAC sont plus techniques: sûreté aéroportuaire, enquêtes sur les accidents, facilitation... En direction des PECO, la CEAC joue un rôle d'antichambre, permettant l'analyse des besoins, la connaissance des ressources, et la validation des résultats. A la différence des deux autres instances examinées ci-après, elle n'a pas de rôle normatif.

2.3 Eurocontrol

Née au début de la construction européenne, à un moment où certains avaient pensé à une exploitation intégrée du ciel européen, l'institution Eurocontrol a commencé, et est longtemps restée à 6 (France, Allemagne, Royaume Uni, Bénélux). Son siège est à Bruxelles. Au cours de la dernière décennie, les difficultés dues aux encombrements de trafic ont imposé de réguler les flux au niveau de l'ensemble de l'Europe, et d'harmoniser les systèmes et les équipements nationaux. Tout naturellement la Commission a décidé qu'Eurocontrol, qui avait l'avantage d'exister (et de s'autofinancer par le biais des redevances de route), serait son instrument dans ce secteur d'activité. Peu importe que les Etats Eurocontrol et les Etats UE ne soient pas exactement les mêmes. Les normes définies par Eurocontrol ont été adoptées par l'Union ; Eurocontrol est maître d'oeuvre des projets multinationaux intéressant les PECO, en premier lieu un projet de centre de contrôle aérien pour l'Europe centrale : le projet CEATS (Central European Air Traffic Services)

Aujourd'hui 28 Etats sont membres d'Eurocontrol. La liste en est donnée en annexe.

2.4 Les JAA

Tout aéronef, avant de pouvoir transporter des passagers, et incidemment être vendu à l'étranger, doit recevoir une certification de la part des autorités du pays de construction. Cette règle simple est devenue un casse-tête dès lors qu'un appareil est le fruit d'une coopération internationale. En outre, une fois construit et exploité, un appareil doit, pour des raisons de sécurité évidentes, être suivi et contrôlé dans son entretien et son exploitation opérationnelle. Sous la pression d'Airbus, en 1975, les grands Etats constructeurs européens se sont groupés en une sorte de club : les Joint Aviation Authorities (JAA), dont l'objectif est de définir des normes communes, appelées les JAR (JAA requirements), dans les domaines liés à la sécurité tels que:

- Certification,
- Maintenance,
- Exploitation,
- Licences du personnel navigant

Ainsi l'Europe a bâti, pour les avions qu'elle produit, un corpus comparable à celui édifié par la Federal Aviation Administration (FAA) pour la production américaine. Certes, ces normes n'ont par elles-mêmes aucune valeur juridique contraignante, mais chaque Etat peut faire ensuite de ces JAR sa réglementation nationale.

Actuellement les JAA regroupent 29 Etats. Leurs bureaux (il ne s'agit pas d'un siège) sont provisoirement situés à Hoofddorp, aux Pays-Bas. Tous les Etats de l'Union sont membres

des JAA. Il est prévu que l'actuelle association des JAA soit transformée en une véritable autorité supranationale spécifique: l'European Aviation Safety Authority (EASA).

L'Union souhaite que cette Autorité soit rapidement instituée. Mais sans attendre cela, la Commission a en 1991 pris un règlement communautaire (Règlement CEE 3922) qui déclare que les JAR sont destinés à entrer dans l'acquis communautaire dès lors qu'ils seront adoptés par le Conseil, ce qui est déjà le cas pour le JAR concernant la maintenance (JAR 145). Outre la facilitation technique que cela procure aux industriels et aux compagnies (même réglementation pour tout et partout), il y aura un impact sur l'emploi et les conditions de travail (licences européennes, limitations des temps de vol...) sur lequel nous reviendrons.

2.5 Airbus, ATR, Eurocopter

Il ne s'agit pas ici d'instances étatiques, mais étant donné les enjeux économiques, et pour comprendre la problématique du secteur de la construction aéronautique vis à vis des PECO exposée ci-après, il est bon de rappeler sommairement quels sont les principaux groupements industriels aéronautiques en Europe:

- Airbus: Aérospatiale (F), DASA (D), British Aerospace (UK), CASA (E) ;
- ATR (aviation dite régionale, modules inférieurs à 100 places): Aérospatiale et Italie ;
- Eurocopter (hélicoptères): Aérospatiale, DASA.

Deux points importants sont à signaler:

- comme pour tout ce qui touche aux alliances industrielles, on est dans une situation en constante évolution ;
- le secteur de la construction d'avions civils a des adhérences fortes avec deux secteurs qui sont en dehors de notre champ d'analyse: la construction d'avions militaires, et le secteur dit des équipements de bord, lequel se rattache à l'électronique, et par là, aux télécommunications et au spatial.

2.6 L'Union Européenne

Dans le Traité de Rome, il était écrit que les dispositions de son Titre IV (Transports) "*s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable*" (article 84 §1) tandis que, pour les autres modes, il était spécifié que "*le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne*" (article 84 §2). Pendant longtemps, les diverses autorités nationales, ainsi que les opérateurs de ces secteurs, ont pensé que cette disposition excluait lesdits transports du champ d'intégration communautaire.

En 1974 un arrêt de la Cour de justice est venu changer la donne en déclarant que "*si, en vertu de l'article 84 §2, les transports maritimes et aériens sont, tant que le Conseil n'en a*

pas décidé autrement, soustraits aux règles du Titre IV de la deuxième partie du traité relatives à la politique commune des transports, ils restent, au même titre que les autres modes de transport, soumis aux règles générales du traité ".

En 1986, un second arrêt de la Cour concernant les tarifs est venu confirmer que les règles relatives à la concurrence s'appliquaient bien aux transports aériens.

A peu près au même moment, l'Acte Unique européen, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987, a tout d'abord modifié l'article 84.2 du Traité de Rome en remplaçant l'unanimité du Conseil requise pour la mise en oeuvre de cet article par la majorité qualifiée et en appliquant aux décisions prises par le Conseil en matière aérienne les règles de procédure applicables à l'article 75, paragraphes 1 et 3.

Dès lors, tout est allé très vite.

Les services de transport ont été l'objet de trois " *paquets* " progressifs de libéralisation, mis en application respectivement le 1er janvier 1988, le 1er juillet 1992, et le 1er janvier 1993. Depuis cette dernière date, tout transporteur aérien titulaire d'une licence délivrée dans la Communauté est autorisé à exercer tous les droits de trafic entre deux aéroports communautaires en fixant librement ses tarifs.

Notons en passant que le système ainsi instauré dans le transport aérien est plus intégré que dans la plupart des autres domaines puisque les autorités nationales ne procèdent pas par reconnaissance d'équivalences, mais délivrent de véritables licences de transporteur communautaire.

La politique communautaire ne s'est pas limitée aux services de transport proprement dits. Elle englobe également désormais leurs volets annexes tels que :

- les créneaux horaires,
- l'assistance en escale,
- les systèmes informatisés de réservation,
- les limitations (ou interdictions) imposées aux aéronefs en raison de leur bruit,
- les règles d'accès aux différents aéroports desservant une même cité (les " *systèmes aéroportuaires* "),
- les licences des personnels navigants.

De sorte que dans les transports aériens, la construction européenne, quoique commencée tardivement, a atteint un niveau dont on trouve peu d'exemples dans les autres branches d'activité.

2.7. L' OTAN

Bien que cette institution ne soit pas spécifiquement européenne, puisqu'elle regroupe deux Etats non européens (USA et Canada), il semble utile de la mentionner car son existence et sa politique en matière d'équipements ne sont pas sans impact sur certains

secteurs du champ de l'étude.

L'Alliance constituée par le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington entre les Etats-Unis et le Canada, d'une part, dix Etats européens, d'autre part, regroupe aujourd'hui dix-neuf Etats. Les trois derniers entrants sont la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque, dont les adhésions sont récentes (février 1999).

Bien que l'objectif de cette institution soit militaire, il est clair que, dans deux domaines au moins, l'appartenance d'un Etat à l'Alliance a des conséquences sur sa politique industrielle.

Dans la construction aéronautique, les spécifications OTAN amèneront les nouveaux membres à aligner leurs flottes d'avions et d'hélicoptères sur les normes des armées occidentales. Ils doivent pour cela reconverter leurs bureaux d'études et leurs usines, avec l'aide des entreprises occidentales (américaines et européennes). Dès lors qu'un constructeur américain prend pied dans un nouvel Etat pour participer à la reconfiguration de sa flotte aérienne militaire, il sera bien placé pour participer aussi au développement de sa flotte aérienne civile.

Dans le domaine des équipements de navigation aérienne, l'appartenance à l'OTAN implique une couverture radar pour une défense aérienne intégrée. Bien que dans presque tous les Etats la " défense aérienne " (détecter les intrus) et le " contrôle aérien " (réguler le trafic civil) soient l'oeuvre d'opérateurs différents, militaire dans un cas, civil dans l'autre, il est clair que les systèmes et équipements utilisés doivent être, soit intégrés, soit au minimum compatibles. Il en résulte que l'industriel qui équipe un pays en radars de défense aérienne (aux normes OTAN) sera également bien placé pour l'équiper aussi en radars de contrôle aérien (aux normes Eurocontrol).

3. La construction aéronautique

- 3.1. Pas d'acquis communautaire
- 3.2. Les ventes d'appareils
- 3.3. Les aides européennes
- 3.4. La concurrence intra-communautaire
- 3.5. La concurrence extérieure
- 3.6. Un bilan mitigé

3.1 Pas d'acquis communautaire

La construction aéronautique est une activité qui relève de la DG III (Industrie), et dans laquelle les pouvoirs communautaires sont quasi nuls. Il n'y a pas de politique commune, et pas d'acquis communautaire. Toutefois, la Commission a un pouvoir d'intervention dans des domaines qui encadrent la construction aéronautique : la concurrence (DG IV), la recherche-développement (DG XII), les négociations internationales (DG I).

Nous sommes là dans un secteur où les intérêts de la France sont associés à ceux " des autres pays Airbus ", soit : Allemagne, Royaume Uni, et Espagne. La perspective de l'entrée des PECO dans l'Union conduit à plusieurs questions : est-elle de nature à influencer sur les ventes d'appareils? sur les aides européennes? sur la concurrence intra-

communautaire? sur la concurrence extérieure?

3.2 Les ventes d'appareils

Le fait d'élargir le marché va, pour tous les industriels, a priori, dans le bon sens. Toutefois, s'agissant d'un secteur où peu de constructeurs sont sur le marché mondial (deux pour les gros appareils, quatre ou cinq pour les petits modules et les hélicoptères), le fait qu'un PECO soit ou non formellement dans l'Union ne sera pas décisif sur la politique d'achat de sa (ou ses) compagnie(s) aérienne(s). Les compagnies les plus actives de ces pays (LOT, MALEV, CSA) se sont équipées partiellement chez Airbus, partiellement chez Boeing. Le choix des appareils répond à d'autres critères, techniques et économiques.

De ce point de vue l'élargissement ne va pas changer fondamentalement les choses. Au demeurant, l'Union n'a jamais su, vis à vis d'un des siens, conditionner une quelconque aide, à l'achat d'un avion européen.

3.3 Les aides européennes

En la matière, les aides sont essentiellement des aides amont (Recherche-Développement / RD). Dans le passé la Commission et le Conseil ont souvent manifesté la volonté de favoriser, et de valoriser une oeuvre européenne réussie, comme l'est l'industrie aéronautique. C'est ainsi qu'ont été approuvés des programmes de RD, qui ne concernaient en fait que les quatre Etats Airbus.

Dans une Europe des quinze, c'est devenu plus difficile. Dans une Europe à vingt ou à vingt-cinq, cela sera quasi impossible. Les PECO n'accorderont jamais aux questions aéronautiques la même priorité que les Etats Airbus, et surtout que la France. Un programme d'aide à la RD dans l'industrie aéronautique aura peu de chances de passer.

Du point de vue du système d'aides, l'arrivée des PECO aggravera la situation.

3.4 La concurrence intra-communautaire

La Commission, et particulièrement sa DG IV, est gardienne des Tables de la Loi pour faire respecter la concurrence. Or dans l'industrie aéronautique en Europe, il n'y a pas, ou peu, de concurrence intra-communautaire. Et quand il y en a, c'est souvent avec des filiales de sociétés américaines, ou des sociétés qui travaillent pour des sociétés américaines. On cite le cas d'une usine de construction aéronautique (à Naples), construite avec des aides de l'Union, qui travaille pour Boeing; ou encore une aide refusée à une société française (Sextant), qu'une société américaine conteste parce qu'elle fausserait la concurrence vis à vis d'une de ses filiales. Ce phénomène, qui existe déjà dans l'UE, va s'accroître avec l'entrée des PECO.

Le potentiel de l'industrie aéronautique des PECO est un terrain ouvert. Il existe une telle industrie en Pologne, en République tchèque, en Roumanie. La politique de privatisation de ce secteur naguère militaire offre des opportunités.

L'industrie aéronautique française peut craindre l'émergence de concurrents à l'Est, certes modestes, mais liés à des concurrents plus forts, et qui, de surcroît, pourront bénéficier d'aides de l'Union (au titre des restructurations industrielles ou régionales), et de

protections (au nom de la concurrence).

3.5 La concurrence extérieure

Les négociations avec l'extérieur, et principalement les USA sont communautarisées (DG1). Pour la construction aéronautique, dans des discussions telles que celles sur les avances remboursables, l'Union, à douze comme à quinze, a défendu des positions qui, au fond étaient préparées par les quatre d'Airbus. Dans des conflits portés devant l'OMC, l'Union à vingt n'aura pas les mêmes prédispositions à défendre une industrie qui portera des intérêts devenus minoritaires.

3.6 Un bilan mitigé

Au total, il semble que l'élargissement ne soit pas une bonne affaire pour l'industrie aéronautique française, surtout si elle tarde à regarder vers l'Est européen. Ses concurrents américains, comme ses compétiteurs européens, sont en train de se positionner pour profiter des opportunités qu'offrent, partout, les privatisations industrielles qui y sont programmées.

Cela étant, les occasions de développer des partenariats existent bien. Notre industrie a montré qu'elle savait le faire. Le groupe industriel concerné (Aérospatiale-Matra) estime que les efforts français devraient tendre à associer un pays constructeur aéronautique comme la Pologne au club Airbus.

Par ailleurs, en avance sur le processus d'élargissement de l'Union, l'extension de l'OTAN (adhésion en février 1999 de la Pologne, de la Hongrie et de la République Tchèque) permet aux sociétés américaines de s'introduire dans l'industrie aéronautique de ces pays et de faire privilégier les appareils militaires américains.

Dans le domaine civil, et observant toujours le cas de la Pologne, qui est le pays candidat ayant le plus fort poids aéronautique, on constate que la flotte de sa compagnie, LOT, ne comporte aucun Airbus. Selon les procédures propres à l'Union, ce fait n'est pas en soi un obstacle à l'entrée de la Pologne dans l'Union. Mais au plan politique, et au nom d'une logique de compensation, on pourrait concevoir que l'action de la France tende à faire évoluer cette situation dans un sens favorable à l'industrie européenne.

4. Les transports aériens

4.1. Les services de transport

4.2. Le contrôle technique

4.3. Le volet social

4.4. Le marché de la formation

4.1 Les services de transport

Il existe une politique communautaire du transport aérien. Elle a été mise sur pied en *trois paquets* (1987, 1990, 1993). Elle résulte d'un corpus d'une trentaine de textes adoptés par le Conseil ou la Commission, organisant un véritable marché intérieur. Tout transporteur titulaire d'une licence délivrée dans la Communauté exerce tous droits de trafic entre deux

aéroports communautaires. Sont sous le regard de la Commission l'accès à la profession, l'accès au marché, la liberté tarifaire, l'accès aux aéroports... Tout ceci constitue un acquis communautaire important.

Cela étant, les Accords d'association conclus entre chaque pays candidat et l'Union disposent que ledit accord ne s'applique pas au transport aérien. La voie choisie pour amener les PECO dans le grand marché aérien intérieur ne passe pas par l'accord d'association individuel de chacun, mais par un Accord multilatéral à conclure entre l'Union et l'ensemble des dix PECO, auquel se rajoutent l'Islande et la Norvège, de sorte qu'est en voie de formalisation une entité nouvelle, qui est " *l'Espace aérien commun européen* " (l'acte sera signé par les quinze + l'UE + les 10 PECO + la Norvège + l'Islande).

En 1996, la Commission a reçu du Conseil Européen mandat de négociation pour cet Accord multilatéral. Il prévoit que les Etats feront effort pour arriver à la libéralisation complète de leur marché. Il comporte une Annexe par pays, qui définit sa période de transition pour assumer l'acquis communautaire. Présentement (fin 1998), on est en pleine phase de travaux préparatoires. La Commission, après avoir, en 1997, procédé à l'analyse du transport aérien de chaque pays, a mis en place un " *Groupe de suivi de la négociation* " ouvert à chaque Etat qui le souhaite.

Les effets de cet espace aérien commun ainsi créé ont été parallèlement étendus à la Suisse par la signature le 21 juin 1999 à Luxembourg d'un accord sectoriel bilatéral entre l'Union européenne et la Suisse ; de sorte que, dans le domaine des services aériens, la non-appartenance formelle des PECO, tout autant que de la Suisse, l'Islande et la Norvège, n'empêche pas la mise en oeuvre dans tout cet espace de l'acquis communautaire.

Une monographie sommaire des principales compagnies des PECO est jointe en annexe.

Sans entrer, pour le moment, dans plus de détails, on peut faire les premières observations suivantes:

- Les pays qui n'ont pas de compagnie aérienne internationale significative (ex: les pays baltes) sont pressés de libéraliser totalement leur marché.
- Les pays qui, au contraire, ont une compagnie présente à l'étranger (Pologne/LOT, Hongrie/MALEV, R. tchèque/CSA...) demandent une période de transition longue.
- Air France, après son échec de coopération avec CSA, a des accords de code-sharing avec LOT et Adria (Slovénie).

Un tableau des flux de trafic entre la France et chacun des PECO est joint en annexe.

Faut-il, du point de vue des transporteurs français craindre, ou au contraire souhaiter l'aboutissement de l'accord multilatéral? Nos premières observations (avant d'avoir vu les opérateurs) sont que:

- le trafic va augmenter et tous les transporteurs devraient y gagner;
- cela procurera à Air France des opportunités : déjà des liaisons avec Varsovie, Budapest et Prague sont parmi les plus rentables de la compagnie ; Air-France, gênée dans son développement, est intéressée par la suppression de la rigidité du système bilatéral ;
- les compagnies telles que Corsair, Britair...auront un accès à un marché qu'elles

convoient ; ce sera la fin de la monodésignation ; elles voient un créneau intéressant dans la desserte de villes autres que les capitales des PECO ; elles sont donc très favorables à l'élargissement de l'Union.

- les compagnies pourront confier certaines de leurs activités (par exemple la maintenance) à des prestataires dans les PECO, pourvu que ceux-ci soient reconnus techniquement aptes, anticipant ainsi les effets de l'adhésion de ces PECO à l'UE.

De toutes façons, il faudra bien encore au moins un an et demi pour la signature de l'accord, lequel devra ensuite être ratifié par les Etats...Cela prendra du temps mais interviendra avant que n'ait abouti le processus d'élargissement de l'Union européenne. C'est pourquoi on verra, dans le domaine des services de transport aérien, une communautarisation de fait, avant l'heure de l'intégration formelle de ces Etats dans l'Union.

4.2 Le contrôle technique

L'acquis communautaire est constitué par les JAR après leur adoption comme Règlement ou Directive (cf §2.4 ci-dessus). L'assimilation de cette harmonisation technique européenne est un préalable obligatoire. En clair, cela signifie que tous les appareils qui volent dans les pays de l'Est ne peuvent pas voler en Occident. Une partie, non négligeable de leur flotte est encore constituée d'anciens appareils soviétiques. Ce ne sont pas ceux-là que les compagnies des PECO mettent en service sur leurs lignes de l'Ouest, mais des avions occidentaux récemment acquis.

Les JAA ont procédé à un audit, pays par pays, de leurs structures administratives en charge de superviser la sécurité de la maintenance et de l'exploitation des aéronefs (éviter les "*poubelles volantes*"). Les résultats ne sont pas encore définitifs.

A terme, ce sera la future Autorité européenne de Sécurité de l'aviation, l'EASA (cf §2.4) qui aura, au nom de l'Union, à dire si tel pays candidat est techniquement acceptable ou non.

4.3 Le volet social

Nous regarderons le volet social portant sur le personnel navigant. Trois aspects méritent attention: l'accès à la profession, les conditions d'emploi, et les délocalisations d'activités.

L'accès à la profession des navigants techniques (pilotes) connaît présentement une révolution (juillet 1999), par l'entrée en vigueur, en France, du "JAR/FCL" (flight crew licence), c'est à dire la licence européenne, avec mêmes examens sur mêmes programmes. La détention d'une licence de pilote de ligne française ne sera plus un obstacle technique à l'entrée dans une compagnie française. Les syndicats de personnels ont manifesté leur crainte de voir des navigants de pays européens, dans lesquels les salaires sont plus faibles, substitués aux navigants français. Que la crainte soit fondée ou non, c'est un débat qui existe déjà aujourd'hui au sein de l'UE des quinze, avant même l'entrée des PECO.

Du reste une remarque s'impose: d'ores et déjà l'exploitation de lignes par affrètement, ou en partage de codes permettent à une compagnie de l'UE d'être autorisée, après audit

technique favorable à utiliser des appareils non communautaires avec équipage non communautaire.

L'intégration des PECO dans l'Union n'introduira guère de problèmes nouveaux au marché de l'emploi des pilotes, relativement protégé par son mode d'accès réglementé. Il est toutefois sûr que les ressortissants des PECO pourront à terme concurrencer davantage les personnels navigants des compagnies de l'Ouest européen. Pour le moment, deux raisons éloignent cette éventualité:

- il y a dans toute l'Union une tension sur ce marché de l'emploi,
- les PECO ne disposent pas de navigants aptes, en quantités telles qu'elles puissent concurrencer les navigants français ou européens.

Mais le marché des pilotes est de plus en plus un marché mobile. On va vers une fluidité à l'échelle européenne maintenant que l'harmonisation au plan technique de l'obtention des pilotes est réalisée.

Cela étant, on est encore loin de toute harmonisation en ce qui concerne les conditions de travail (en particulier, la façon de compter le temps de vol dans la durée hebdomadaire du travail, qui est un élément au moins aussi important que le salaire).

La Commission européenne (DG VII) s'est saisie de ce problème en l'absence d'une autorité européenne établie compétente.

La situation actuelle d'une harmonisation réalisée dans le domaine de l'accès à l'emploi, ainsi que dans le marché des services aériens, mais pas du tout réalisée pour les conditions de travail, est une source d'instabilité. L'intégration des PECO dans l'Union ne va qu'aggraver ce phénomène.

On peut dire à peu près pareil de l'emploi des personnels navigants commerciaux (stewards et hôtesses), sauf que l'accès à la profession est pour le moment verrouillé par une réglementation française de 1988, qui impose un examen écrit de type académique; les JAA et la Commission ont évoqué cette question sans encore mettre à l'étude de projet de texte.

Plus immédiate est la question des délocalisations. Les PECO peuvent-ils être asiles de délocalisations pour des activités de compagnies de l'UE. La réponse est assurément affirmative, mais une remarque s'impose: de telles délocalisations existent déjà en Europe, dans ou hors Union. L'Irlande abrite des activités de certaines compagnies communautaires; Héli-Union, compagnie française d'hélicoptères, utilise des pilotes français embauchés par une société de Jersey pour opérer en mer du Nord ou en Afrique...L'entrée formelle des PECO dans l'Union va amplifier le phénomène.

4.4 Le marché de la formation

Nous n'évoquerons que la formation des pilotes. Le potentiel de formation des PECO se caractérise par:

- un outil qui était, à la base, militaire, et qui a été " cassé " par la dissolution du Pacte de

Varsovie;

- les écoles qui existent sont loin des exigences du JAR/FCL, et ne pourront pas, avant longtemps, être des concurrents sérieux.

L'entrée, totale ou partielle des PECO dans l'Union ne changera rien à la situation des centres de formation français, menacés par les opérateurs qui existent déjà dans l'Union: les Britanniques qui vont se " délocaliser " en Espagne, ou les allemands aux USA, (une bonne compétitivité d'un centre de formation de pilotes suppose une bonne météorologie). Face à ces menaces pour l'outil de formation français, le danger que représentent les PECO est insignifiant.

On peut ici dire un mot du marché des avions de formation, bien que stricto sensu ceci relève plutôt de la rubrique " *construction aéronautique* ". Les avions-école construits dans les PECO ne sont pas pour le moment aux normes JAR. Ils ne peuvent pas être exploités en France pour de la formation. Aujourd'hui, ils ne sont pas présents sur le marché mondial, où les constructeurs français, bien placés, n'ont de concurrents que des constructeurs occidentaux, principalement américains.

5. Les infrastructures

5.1. Les aéroports

5.2. La navigation aérienne

5.1 Les aéroports

Il n'y a pas d'acquis communautaire dans la construction d'aéroports, hormis les règles à respecter pour toute réalisation d'infrastructure (règles de concurrence, marchés publics,); mais il y a concernant l'exploitation des aéroports des domaines où un acquis communautaire existe ou est en cours d'élaboration :

- l'assistance en escale (Directive de 1997),
- les redevances aéroportuaires avec les problématiques de la péréquation, de la modulation...(projet de directive),
- les études d'impact environnemental,
- les limitations imposée aux avions bruyants (Règlement sur le retrait des avions dits " *du chapitre 2* ").

De ce point de vue, la France n'a rien à redouter de l'entrée des PECO dans l'Union.

S'agissant de la réalisation et de la gestion des infrastructures aéroportuaires, il semble que l'entrée des PECO à part entière dans l'Union serait favorable aux entreprises françaises. En effet, les marchés correspondants devraient présenter moins de risques juridiques et financiers.

Le trafic commercial des principaux aéroports des PECO en 1998 est joint en annexe.

5.2 La navigation aérienne

L'Europe de la navigation aérienne est fondée sur Eurocontrol (cf §2.3). On a signalé que l'Union a pris pour principe d'adopter les normes Eurocontrol, qui est ainsi devenu son bras séculier pour toutes les affaires de navigation aérienne. Ce caractère sera juridiquement et politiquement renforcé par le fait que l'Union va adhérer à Eurocontrol, à côté de 28 Etats qui en sont déjà membres. La procédure est en cours, la Commission ayant reçu mandat du Conseil pour négocier cette adhésion.

Vis à vis des PECO, et s'agissant de navigation aérienne, leur entrée dans l'Union n'aura guère de conséquences plus fortes que celles résultant de leur appartenance, déjà inscrite dans les faits, à l'Agence Eurocontrol.

Eurocontrol agit comme le collecteur de redevances des PECO, et comme opérateur d'ingénierie. Par le biais d'Eurocontrol, la Commission exerce déjà pour les PECO des compétences de navigation aérienne, telles que la standardisation des équipements (échanges entre calculateurs), ou la coordination de la Recherche-Développement. Dans ce contexte, quelle perspective pour nos industriels ? La politique de l'Agence Euro control n'a jamais été de protéger l'industrie européenne.

En outre, selon la politique de défense aérienne adoptée par un Etat, son infrastructure de contrôle aérien peut être plus ou moins imbriquée à son dispositif militaire.

L'extension de l'OTAN dans cette partie de l'Europe (cf § 2.7) permet aux américains d'y prendre pied par la fourniture d'équipements de défense aérienne ; en particulier les USA proposent la fourniture quasi gratuite de CRDA (Centres régionaux de défense aérienne) de Loockeed Martin (6 millions de \$) pour l'identification des intrus.

L'industriel français dominant (Thomson) est présent dans les PECO ; il y a réalisé environ 500 millions de francs d'affaires au cours des cinq dernières années et, tout récemment, a fourni le système radar de l'aéroport de Varsovie. Sa politique est de s'entendre avec des entreprises locales pour produire moins cher et contrer ainsi les américains en matière d'équipements civils. Mais , en Europe même, la concurrence est sévère ; les compétiteurs sont INDRA (Espagne), associé à Raytheon (USA) et Alenia-Marconi (Italie - Royaume Uni) pour les grands systèmes et Navia (Norvège) pour les équipements de navigation aérienne.

Au plan des procédures commerciales, ces pays ont toujours lancé des appels d'offres. Thomson est suffisamment implanté pour y répondre correctement.

L'adhésion des PECO à l'Union ne changera pas grand chose dans le domaine de la navigation aérienne, sinon l'introduction d'une complication nouvelle : celle de s'assurer de la participation d'autres partenaires secondaires européens, lorsque le groupe voudra emporter un marché d'envergure ayant une source de financement communautaire.

IV-III. Implications de l'élargissement dans les transports maritimes.

I- Les données maritimes et portuaires.

II. Les questions soulevées par l'élargissement dans les domaines maritime et portuaires.

III- Modalités de l'élargissement dans les domaines maritime et portuaire.

IV. Perspectives.

Le secteur des transports maritimes et de l'activité portuaire constitue, du point de vue de l'élargissement des 10 pays d'Europe centrale et orientale, un domaine dont les enjeux restent relativement limités.

Deux questions majeures sont en effet hors du champ de l'étude :

- celle de l'adhésion de Chypre, dont la négociation se mène dans le même calendrier que celui des 5 premiers PECO et qui est après le Panama, le Liberia, la Grèce, les Bahamas et Malte la sixième flotte marchande mondiale. La mise à niveau de l'industrie maritime chypriote est en effet une des principales difficultés sectorielles posées par cette demande d'adhésion.

Des difficultés de même nature et de même ampleur se posent pour l'adhésion de Malte, dont la candidature à l'adhésion vient d'être prise en compte.

Les deux cas mériteraient qu'une courte étude particulière leur soit rapidement consacrée, en prolongement de ce rapport.

- celle de l'industrie navale, notamment polonaise avec les chantiers navals de Szczecin et de Gdansk qui étaient dans une situation de quasi-faillite au début des années 1990 et dont le redressement depuis 1995 a fait de la Pologne le premier constructeur européen de navires de commerce, exportant sa production vers ses proches voisins (Allemagne, Danemark, Finlande). Des capacités de construction et de réparation navale significatives existent également en Roumanie et en Bulgarie.

I- Les données maritimes et portuaires.

La position continentale des 10 candidats, dont trois sont entièrement enclavés à l'intérieur des terres et utilisent surtout des ports de l'Union pour leurs acheminements maritimes, tandis que les sept autres disposent de façades maritimes relativement étroites, a une part dans cette situation. La structure du commerce international des 10 constitue un autre motif.

1.1. - Les flottes et les transports maritime des pays d'Europe centrale et orientale.

Trois pays ont des flottes qui ne sont pas entièrement négligeables : la Roumanie qui, avec environ 3 millions de tonnes, dispose d'un tonnage représentant le quart du tonnage français (Kerguelen compris), la Pologne avec 2 millions de tonnes et la Bulgarie avec environ 1,5 millions de tonnes, celles des autres pays candidats étant sans poids réel. Encore faut-il noter qu'à l'exception de la Pologne, qui a une tradition de trafic de ligne transocéanique, la plupart des navires enregistrés sous les pavillons des PECO sont des

vraquiers, souvent engagés dans des trafics régionaux.

Toutes ces flottes, qui sont anciennes, pèsent aujourd'hui d'un poids très faible dans le commerce maritime international et plusieurs d'entre elles tendent de plus à se réduire progressivement.

Seule, la compagnie polonaise PZM qui est encore étatisée, est engagée dans un processus de restructuration cohérent qui la conduit à éliminer les navires les plus âgés et à envisager des modernisations significatives de sa flotte dans les prochaines années.

La qualité des marins originaires des PECO est largement reconnue par les armements occidentaux ; ils sont d'ailleurs présents sur les navires inscrits au registre des Kerguelen.

1.2. - Les activités portuaires

Les activités portuaires des pays d'Europe centrale et orientale s'organisent à partir d'une dizaine de ports maritimes, avant tout sur la façade baltique avec quatre ports baltes : Klaipeda pour la Lituanie, Ventspils et Riga pour la Lettonie et Tallinn pour l'Estonie et trois ports polonais : Szczecin, Gdynia et Gdansk.

Les capacités des ports baltes et notamment celles de Ventspils (environ 35 millions de tonnes que complète le port de Riga (avec 7,5 millions de tonnes) et de Klaipeda (environ 15 millions de tonnes) , tous deux accessibles en toutes saisons, alors que Tallinn (environ 14 millions de tonnes) est pris par les glaces plusieurs mois par an, dépassent très largement le volume des échanges des pays baltes avec l'Union européenne et concourent en fait pour une très large part à l'acheminement des échanges en provenance et à destination des NEI.

Ces quatre ports constituent les principales interfaces mer-terre de l'itinéraire multimodal ouest-est, en alternative à l'itinéraire terrestre constitué par l'itinéraire Berlin-Varsovie-Minsk- Moscou.

A noter que la gestion du port de Klaipeda vient d'être reprise par le port de Rotterdam, dont les experts avaient préparé les plans de réforme.

Les ports polonais, qui traitent ensemble environ 40 millions de tonnes, dont 17 millions de tonnes à Gdansk, 16, 5 à Szczecin - tous deux spécialisés dans les transports pondéreux- et 8 à Gdynia, dont la vocation est davantage le traitement des marchandises générales, sont, à la différence des ports baltes, avant tout des outils d'acheminement des échanges de la Pologne et ils n'interviennent que faiblement dans le transit.

La Roumanie et la Bulgarie comptent chacun un port de dimension significative : Constanza pour la Roumanie (36 millions de tonnes) et Bourgas pour la Bulgarie (15,6 millions de tonnes). Leurs relations avec les ports de l'Union européenne sont réduites. D'un point de vue européen, ces ports, et notamment Bourgas, offrent des liaisons maritimes permettant d'accéder, via la Turquie, aux états caucasiens et aux pays du Moyen-Orient.

Enfin la Slovénie dispose du port de Koper, qui jouxte Trieste et dont le trafic total est de l'ordre de 7 millions de tonnes, avec une fonction de transit régional orientée notamment

vers la Hongrie .

Il convient de relever que les perspectives de croissance des trafics portuaires à l'horizon 2015 (prévisions de trafics TINA) sont fortes, notamment en ce qui concerne les ports de la Mer Noire et que les coûts totaux de leur mise aux normes RTE sont estimées à environ 2,6 milliards d'euros dont environ 2,4 milliards pour le réseau " squelette ".

1.3. Les échanges maritimes avec la France

Les acheminements maritimes entre ports français et ports des pays d'Europe centrale et orientale sont particulièrement modestes et représentaient en 1997 moins de 1% des marchandises embarquées ou débarquées dans l'ensemble des ports de commerce français avec au total 1,7 millions de tonnes importées par mer et 0,5 millions de tonnes exportées pour l'ensemble des 10.

La moitié de ces trafics se fait entre la Pologne et la France et concerne notamment des importations de charbons et d'engrais ; aux importations quelques trafics significatifs proviennent aussi de Lituanie (engrais) et de Bulgarie.

II. Les questions soulevées par l'élargissement dans les domaines maritime et portuaires.

Le champ maritime de la politique commune des transports, âprement disputé depuis que celle-ci a commencé à se développer, à la fin des années 1970, s'est articulé autour de deux grands thèmes :

- la mise en place d'une politique de concurrence, fondée sur le principe de la liberté du commerce maritime et à partir duquel ont notamment été mis en oeuvre :
 - l'accord, adopté en 1979 sous la forme d'une position commune des Etats-membres et de la Communauté sur la ratification du Code des conférences maritimes de la CNUCED, qui a consisté à " désappliquer " entre les états-membres et plus largement entre les pays développés les règles de partage des cargaisons pour les trafics de ligne qui étaient posées par ce Code, en raison des discriminations qu'il introduisait entre les Etats-membres dans les relations avec les pays en développement ;
 - les dispositions adoptées en 1986 dans le cadre d'un " paquet " de 4 règlements portant sur :
 - la libre prestation des services de transport maritime
 - la concurrence et les conférences maritimes
 - la réglementation des pratiques déloyales
 - l'organisations de la réaction de l'Union contre les pratiques discriminatoires des états tiers.

Ces quatre règlements, qui ne traitaient pas de la question des navigations de cabotage à l'intérieur des états-membres, ont été adoptés par le Conseil en considération d'un engagement de la Commission à soumettre au Conseil des mesures " positives " en faveur

de la flotte communautaire.

- et en 1992, les dispositions adoptées dans le cadre des relations intracommunautaires par le règlement n° 3577/92 du Conseil pour programmer le démantèlement progressif des protections nationales applicables en matière de cabotage. Celui-ci est devenu la règle depuis le 1^{er} janvier 1999, sauf pour ce qui concerne la desserte des îles grecques pour lesquelles une dérogation subsiste jusqu'en 2004.

- l'adoption de mesures " positives " dont le but était l'amélioration de la compétitivité des pavillons de la Communauté et qui, après l'échec des discussions relatives aux propositions de la Commission concernant le registre EUROS et la définition commune de l'armement communautaire, se sont principalement concentrées dans le domaine de la sécurité maritime.

De nombreux instruments ont été adoptés au cours des dernières années dans ce dernier domaine, avec pour objectifs principaux :

- d'assurer une application cohérente des règles internationales de sécurité dans les eaux européennes,
- de renforcer le rôle de l'Etat du port dans l'inspection des navires, quel qu'en soit le pavillon,
- de développer une infrastructure adéquate et moderne pour favoriser la sécurité maritime,
- d'apporter un soutien aux organisations internationales spécialisées dans leur rôle de définition des règles internationales de sécurité et de prévention des pollutions.

Le principal d'entre eux est la directive n° 95/21 du Conseil du 19 juin 1995 relative à l'application des normes internationales pour la sécurité des navires, la prévention des pollutions et les conditions de travail et de vie à bord des navires dans le cadre du contrôle des règles internationales par l'Etat du port.

Sont également à mentionner plus particulièrement les directives n°94/57 et n° 94/58 respectivement relatives à la reconnaissance et à l'habilitation des sociétés de classification à effectuer des inspections et visites périodiques au nom des états-membres, ainsi qu'aux exigences de communication efficace à bord des navires entrant dans un port communautaires ainsi que les dispositions particulières concernant différents types de navires.

III- Modalités de l'élargissement dans les domaines maritime et portuaire.

La préparation de l'élargissement a été conduite en deux temps, dans le cadre des Accords d'association en premier lieu, puis plus récemment dans le cadre des négociations d'adhésion :

3.1. - Le transport maritime dans les Accords d'association.

Les Accords d'association, également appelés Accords européens contiennent tous des dispositions dans lesquelles les Etats d'Europe centrale et orientale s'engagent à pratiquer

dès leur entrée en vigueur une politique maritime conforme aux principes communautaires de libre accès au marché et au trafic sur une base commerciale.

Ces engagements comportent :

- l'adhésion aux règles communautaires appliquées en matière de trafic de ligne pour ce qui concerne le Code de conduite des Conférences maritimes de la CNUCED et le droit pour les compagnies hors conférence d'agir en concurrence avec une conférence, pour autant qu'elles adhèrent au principe de concurrence loyale sur une base commerciale ;
- l'adhésion au principe de libre concurrence pour le commerce des vrac secs et liquides.

Ils entraînent notamment l'obligation pour les pays candidats de faire cesser les dispositions restrictives ou discriminatoires qui porteraient atteinte à la libre prestation des services dans le transport maritime international ainsi que l'engagement à ne pas introduire dans les accords bilatéraux avec les pays tiers des dispositions comportant des clauses de partage des cargaisons, sauf circonstances exceptionnelles.

3.2. - L'incorporation de l'acquis communautaire.

Parmi les cinq pays actuellement en négociations, deux d'entre eux - République tchèque et Hongrie- étant enclavés, ne sont concernés que de manière formelle par la reprise de l'acquis communautaire. Il en sera de même pour la Slovaquie

Pour les trois autres pays (Pologne, Slovaquie, Estonie), les réunions de criblage tenues en novembre dernier ont fait apparaître des efforts substantiels pour reprendre l'acquis communautaire.

L'application des règles de concurrence maritime, qui est facilitée dans les 3 pays par l'existence de législations garantissant la liberté de prestation des services de transport maritime, et qui est appuyée, dans le cas de la Pologne par l'adhésion de ce pays à l'accord OCDE de 1993 sur les principes communs de politique maritime, conduisent ceux-ci à considérer que l'acquis pourra être complètement repris à bref délai (2000- 2001) et au plus tard au moment de l'élargissement.

Vont dans le même sens le fait qu'aucun des trois pays n'avait ratifié le Code de conduite des Conférences maritimes de la CNUCED ainsi que le faible nombre des accords bilatéraux de partage des cargaisons conclus par eux (un accord pour la Pologne).

Enfin, diverses modifications des législations nationales en matière de registres des navires - avec un impact direct sur le droit d'établissement- et d'équipages sont en cours.

La reprise de la législation communautaire applicable en matière de cabotage maritime ne paraît pas poser de difficultés particulières aux trois pays, qui paraissent peu exposés à ce type de trafics, sans pour autant laisser craindre une participation significative de leurs pavillons aux trafics des Etats-membres. Ce sujet , qui reste toujours sensible dans les

relations intracommunautaires, notamment pour ce qui concerne la desserte des îles, ne paraît pas constituer un enjeu majeur des négociations d'élargissement avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Ni l'Estonie, ni la Slovaquie n'envisageant d'accorder des aides d'état au bénéfice de leurs armements nationaux, seule la Pologne qui prévoit au contraire de moderniser sa flotte par ce moyen aura à mettre en place une législation conforme aux règles communautaires.

Des efforts importants sont également faits pour mettre en conformité les législations et les pratiques nationales en matière de sécurité maritime.

S'il apparaît que l'alignement législatif devrait très généralement intervenir dans un délai d'un à trois ans au plus, il restera, au moins pour l'Estonie et la Pologne à améliorer de manière significative la mise en oeuvre administrative des mesures adoptées, notamment en ce qui concerne l'exercice du contrôle de l'Etat du port.

Les contrôles font en effet apparaître un taux des navires inspectés ne correspondant pas aux normes largement supérieur aux taux moyens communautaires, notamment en Estonie, et dans une moindre mesure en Pologne.

Peu d'éléments sont disponibles en ce qui concerne l'incorporation de l'acquis par la Roumanie et la Bulgarie. Il ne fait cependant guère de doute que des efforts très considérables devront être faits par ces deux pays pour atteindre le niveau requis par une adhésion. Un signe de progrès sera enregistré lorsque les sociétés de classification roumaine et bulgare pourront être effectivement habilitées.

3.3. Les autres enjeux.

A côté de l'acquis " transport " , plusieurs aspects des politiques de l'Union paraissent mériter une attention particulière, notamment pour ce qui concerne les ports :

- l'application des règles de concurrence des articles 85 et 86 ainsi que des aides d'Etat (article 92) du Traité aux activités des ports qui restent, malgré les réformes qui y ont été appliquées, des organisations dont la restructuration est souvent très incomplète et dont la transparence reste à améliorer,

- la mise en oeuvre de la législation communautaire de l'environnement, notamment pour tout ce qui concerne les obligations de dépollution ou de prévention des pollutions, qui est un élément du criblage " environnement " dont les effets seront particulièrement importants et coûteux pour des ports qui ont un lourd effort de mise à niveau de leurs installations à assurer.

- la mise en place des financements communautaires au bénéfice des zones portuaires : dans la période 2000-2006, ISPA à la fois au titre de l'environnement et des transports et PHARE pour des objectifs de développement économique à l'intention des entreprises et des administrations autres que l'administration portuaire, puis à partir des élargissements, crédits communautaires affectés aux fonds structurels (cohésion et objectif 1) avec un handicap du côté français qui tient à la très forte cohésion de l'ensemble des pays riverains de la Baltique, regroupés dans une organisation régionale active dont nous ne sommes pas

et dont nous connaissons mal les activités.

Le suivi des aspects maritimes et plus généralement des aspects relatifs aux transports de la coopération baltique pourrait être une mission spécifique d'information permanente à confier à l'un des PEE de cette zone.

IV. Perspectives.

Le commerce maritime est d'ores et déjà soumis à la plus large concurrence internationale et les règles essentielles, quand il y en a, sont celles de l'OMI. Par suite, il y a peu de problèmes spécifiques à attendre de l'ouverture de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale.

Au contraire, il peut en être attendu un alignement progressif sur les normes et pratiques en vigueur dans l'Union, avec des risques limités en sens inverse.

Dans le domaine maritime, l'élargissement apparaît en fait comme largement positif pour l'Union européenne, car il devrait étendre progressivement les zones maritimes dans lesquelles s'applique la législation communautaire et garantir qu'un nombre plus élevé de pays du continent européen - y compris les pays tiers dont les navires utilisent les ports communautaires - seront soumis à des règles exigeantes en matière de sécurité. Il peut en être attendu une extension et un renforcement du droit applicable.

La libre circulation des marins ressortissants de pays devenus membres de l'Union et susceptibles comme tels de figurer sur les rôles des navires inscrits au registre national, peut apparaître également comme un avantage, car elle permettra le recrutement dans de bonnes conditions de marins qualifiés dans le cadre de la réglementation communautaire.

Toutefois les points suivants doivent être soulignés :

- La France a intérêt à ce que les règles internationales en matière de sécurité des navires, de formation des équipages (plus particulièrement des officiers) et de droit social soient respectées.
- Son premier intérêt est que ces règles soient correctement appliquées et contrôlées dans les ports des 15 pays actuellement membres et par suite de veiller attentivement qu'il en soit de même par les nouveaux membres.

Il convient de noter toutefois que tous ces derniers sont déjà membres de l'OMI et de l'OIT.

- Compte tenu des constatations ci-dessus, le seul point nouveau qui semble devoir être pris en compte est celui du cabotage intérieur qui mérite une surveillance, notamment vis-à-vis de la Roumanie dont le coût des équipages est particulièrement faible. Ce régime, favorable aux nouveaux membres, ne sera toutefois acquis qu'au moment de leur adhésion.
- La France dispose d'atouts importants en matière de formation des officiers. Ses écoles sont parmi les meilleures d'Europe (Ecoles nationales de la marine

marchande) aussi bien en formation initiale qu'en formation continue. Cela autorise des possibilités en la matière.

Enfin, la situation des différents candidats est très diverse. Si aucun d'eux (sauf point 3) ne paraît poser de problèmes spécifiques par rapport à ceux connus par la flotte française, il sera vraisemblablement intéressant de dégager les avantages éventuels que chaque pays peut réserver.

V - Impacts de l'élargissement dans les secteurs d'activité du bâtiment, des travaux publics, de la construction et de l'ingénierie.

I - Champ de l'étude

II- Les instruments de l'intégration des pays candidats à l'adhésion

III. Les entreprises : pari sur l'intégration et approche par pays

I - Champ de l'étude.

Le thème " BTP- Ingénierie " traité par le sous-groupe a été conçu de manière à traiter un champ qui inclut des activités des différents secteurs qui entrent dans le champ de compétence de la plupart des directions d'administration centrale du METL.

Ces activités sont particulièrement diversifiées et concernent à la fois des activités de production, des activités de construction, de coordination de projets, d'ingénierie et des activités de services urbains, elles-mêmes segmentées en multiples spécialités.

Ce sont des secteurs d'activités fortement tournés vers l'exportation, dans un environnement concurrentiel très marqué et l'ouverture récente des marchés d'Europe centrale et orientale à l'économie de marché y a offert des opportunités. La perspective de l'adhésion de ces pays à l'Union européenne a conduit les entreprises à participer à une compétition appelée à se développer dans ce nouvel espace aux conditions de concurrence propres à l'Union.

Les entreprises françaises ont toutefois à agir dans un environnement de proximité qui marque très fortement les relations avec ces pays, avec une influence considérable de nos partenaires de l'Union européenne directement frontaliers sur les économies et les échanges de ces pays : près de la moitié des échanges commerciaux de l'Union et de l'ensemble des 10 pays candidats s'effectue avec l'Allemagne. Deux autres membres de l'Union, l'Italie et l'Autriche, prennent également une part notable à ces échanges, nettement supérieure à celle des états-membres non frontaliers.

La dimension de l'action sectorielle d'appui du METL aux intérêts français à l'étranger que mène la DAEI avec les directions sectorielles du ministère, constitue de ce point de vue un volet particulièrement important à retenir dans un secteur où les entreprises françaises de construction ont la première place mondiale du BTP à l'international et où les

grandes entreprises de services sont également bien placées .

On constatera également que le thème concerne sur le fond un nombre important de directions au sein du METL, mais qu'il reste dans une large mesure, diffus.

Par leurs domaines respectifs de compétence, la plupart des directions de ce Ministère participent en effet au suivi des activités qui relèvent des industries du bâtiment, des travaux publics, de la construction, de l'ingénierie ainsi que des concepts d'aménagement et de développement territorial qui y sont associés. La dimension communautaire du sujet est importante mais elle apparaît en revanche beaucoup plus diffuse que celle des transports qui font l'objet d'une politique commune dont ce Ministère est au premier chef responsable de la définition et de son application en France.

La totalité du secteur couvert relève en effet des règles de fonctionnement du marché unique dans les conditions du droit commun communautaire au même titre que l'ensemble des activités industrielles, commerciales et de services.

De nombreux champs d'action importants de ce Ministère - dans lesquels les entreprises du secteur sont fortement impliquées - échappent toutefois au champ de compétence des politiques communautaires ou tout au moins appartiennent à des secteurs (logement ; urbanisme ; aménagement...) dans lesquels n'ont pas été développées de législations communautaires spécifiques.

Certaines réglementations communautaires en vigueur concernent cependant plus spécifiquement les activités concernées.

Il s'agit :

- des règles d'organisation des marchés publics à l'intérieur de l'Union, avec quatre directives relatives aux marchés publics de travaux, de services et de fournitures ainsi qu'aux marchés des domaines de l'eau, des transports, de l'énergie et des télécommunications et deux directives de procédure (recours).

- des règles adoptées, aux fins de l'élimination des entraves techniques aux échanges, en matière de libre circulation et de sécurité des produits. Après avoir donné lieu à l'adoption de directives sectorielles d'harmonisation - notamment pour les véhicules - celles-ci ont pris la forme de directives dites de " nouvelle approche " définissant des exigences essentielles à respecter , des organismes de normalisation, des procédures de certification à appliquer par les producteurs et des moyens de contrôle de la conformité par les états. Parmi les directives adoptées dans ce cadre , figure la directive " produits de la construction " adoptée en 1988 et entrée en vigueur en 1991.

- des réglementations communautaires relevant de la protection de l'environnement, et notamment de celles qui concernent l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

Les unes et les autres ont toutefois un caractère transversal accentué et s'il constitue dans les deux cas un partenaire important au niveau de la concertation interministérielle propre à la France, le Ministère n'est pas directement responsable de l'élaboration de ces textes dans les négociations communautaires, sinon pour certaines directives techniques

(véhicules et, en binôme avec le ministère de l'industrie, produits de la construction).

Enfin, le secteur d'activité BTP - ingénierie devrait être particulièrement concerné par l'ensemble des politiques d'assistance mises en place au bénéfice des pays candidats pour faciliter leur préparation à l'adhésion dans les prochaines années, compte tenu de l'ampleur des investissements à mettre en oeuvre pour améliorer leur capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces de marché à l'intérieur de l'Union et pour respecter les acquis communautaires notamment du fait des normes et exigences de qualité liées à l'environnement.

II - Les instruments de l'intégration des pays candidats à l'adhésion

2.1. - Les accords d'association (ou accords européens).

Les Accords d'association ont constitué le premier stade du processus d'intégration européenne des pays d'Europe centrale et orientale et de contribution de l'Union européenne à la mise en oeuvre des réformes politiques et économiques engagées par ces pays. Ils fournissent le cadre de la transition vers l'adhésion dans une perspective de développement des relations bilatérales entre l'Union européenne et les différents pays contractants.

Leur importance économique est considérable, car ils ont établi une zone de libre-échange entre l'Union européenne et l'ensemble des pays candidats à l'adhésion et déterminé les conditions dans lesquelles la circulation des marchandises, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ainsi que les règles de concurrence s'appliquaient aux relations économiques entre l'Union européenne et chacun des pays signataires.

A ce stade, ils constituent le cadre dans lequel s'organisent ces relations et le support juridique sur lequel se fonde l'activité des entreprises de chacune des Parties.

En même temps, ils engagent le processus de rapprochement des législations, destiné à rendre progressivement compatible la législation des pays signataires avec la législation communautaire.

Pour l'objet de cette partie du rapport, on en retiendra notamment les dispositions qui ont trait :

- aux marchés publics,
- à la transparence des régimes des aides d'état
- au rapprochement des normes et à l'évaluation de la conformité

Le contenu de ces accords, avec les effets qui en découlent dès à présent pour les entreprises dont les activités sont examinées dans le présent rapport, est décrit dans une note annexe à celui-ci.

2.2. - Les outils de la stratégie de préadhésion et des négociations d'adhésion

A. Le livre blanc sur l'intégration dans le marché unique

Le livre blanc de 1995 a été le premier outil pratique de préparation au rapprochement des législations en fournissant aux pays candidats un guide non contraignant qui visait à identifier - sous 22 chapitres et dans le cadre d'un classement en deux étapes - les règlements et directives dont la mise en oeuvre était prioritaire.

Une place importante y a été donnée aux obligations à assumer en matière de libre circulation et de sécurité des produits industriels et aux mécanismes à mettre en oeuvre dans les pays candidats à la fois pour se doter des institutions nationales nécessaires, et pour engager l'alignement de leurs normes techniques sur celles de l'Union européenne. Les produits de construction figuraient naturellement au nombre des rapprochements, étant cependant observé que l'état actuel de mise en oeuvre de la directive dans l'Union européenne conduit à n'exiger qu'un alignement partiel des pays candidats sur ce texte.

S'agissant des marchés publics, la démarche proposée a été celle d'une application progressive des six directives qui régissent la matière, avec en premier lieu une transposition des dispositions considérées les plus importantes pour chacune d'entre elles, avant d'en assurer la transposition complète.

B. L'examen dans le processus d'adhésion

- les avis de la Commission, joints à Agenda 2000

Les avis, publiés en 1997, bien que comportant une première analyse des différents pays candidats, sont tous restés à un niveau de généralité des évaluations qui ne permettait pas d'apprécier la situation détaillée de leur préparation au regard des aptitudes à assumer, le moment venu, les obligations découlant de l'adhésion.

- l'établissement des partenariats d'adhésion avec programmes nationaux de préparation à l'adhésion

La brièveté et le caractère général des objectifs figurant dans les " partenariats pour l'adhésion " et de leur annexe (12 pages environ par pays) publiés au JOCE du 29 juin 1998 qui décrivent les priorités à court et moyen terme que les pays candidats doivent respecter dans l'établissement de leurs programmes nationaux d'adoption de l'acquis communautaire, ne permettent pas d'identifier effectivement la nature des progrès à réaliser et les tâches à accomplir pour y satisfaire par les pays candidats.

Les programmes nationaux, de formes diverses, sont eux-mêmes peu explicites quant au fond et paraissent généralement moins conçus en terme d'objectifs précis à réaliser qu'en termes de moyens. Ils s'apparentent davantage à des programmes de travail dont le résultat ne pourra être apprécié qu'au moment où ils auront été menés à bien (ainsi de l'engagement à réviser dans un délai déterminé une législation sur les marchés publics pour assurer sa conformité à la législation communautaire).

- les rapports périodiques de la Commission (rapport d'ensemble et rapports réguliers par pays)

La première série de rapports périodiques " réguliers " qui a été soumise par la Commission au Conseil européen de Vienne en décembre 1998 constitue aussi la première analyse qualitative de l'état des progrès de l'intégration et des rapprochements des législations qui se veut une appréciation débarrassée des prudences antérieures.

Bien qu'encore succincts, ils donnent des informations intéressantes et à jour sur l'avancement des processus d'adaptation juridique et administrative des différents pays. Ils fournissent en particulier une première évaluation concrète des insuffisances relevées en matière de rapprochement des législations et des politiques ainsi que de la capacité administrative à mettre en oeuvre l'acquis.

Les principaux points à retenir :

- marchés publics

Le principal avantage de l'extension de la réglementation communautaire est de créer un périmètre clair pour la commande publique, en clarifiant notamment la notion de pouvoir adjudicateur ainsi que les obligations qui s'y attachent dans des pays où il était à la fois relativement étroit (privatisations et recours au régime de droit commun commercial par les adjudicataires) et confus .

Toutefois, les marchés publics ne paraissent pas un enjeu majeur ; il faut des règles communes, mais même dans l'Union européenne aujourd'hui, il existe des différences sensibles sur les fondements et la consistance de la commande publique, fortement liées aux structures institutionnelles des états-membres. Il n'y a pas un droit substantiel homogène des marchés publics.

Le point le plus important est d'assurer une application nationale effective des directives " recours " qui sont un élément essentiel de la protection juridique des titulaires de marchés.

Il reste qu'à des degrés divers, la législation communautaire en matière de marchés publics souffre d'être incomplètement transposée et il est attendu de chacun des pays candidats qu'ils assurent cette transposition et complètent les dispositifs administratifs destinés à en contrôler l'application.

L'attention est à cet égard d'abord focalisée sur la suppression des dispositions des législations nationales accordant une préférence aux offres nationales.

On notera aussi que parmi les dispositions dont la transposition est la moins avancée figure la directive " secteurs exclus ".

Les pays les plus avancés dans ce domaine paraissent être la Hongrie et la République tchèque.

- circulation des produits

La pression a été mise en premier lieu sur ce sujet, qui est directement lié à la mise en oeuvre de la libre circulation des marchandises, dans les réunions des Conseils d'Association en vue de faire participer les pays candidats à l'Accord européen d'évaluation de la conformité et d'accélérer ainsi le processus d'alignement des législations des pays candidats sur le droit communautaire en améliorant la qualité des systèmes de conformité des produits, l'objectif final étant le marquage CE des produits certifiés.

Les progrès réalisés dans ce domaine par les pays candidats sont apparus contrastés : certains ont mis en place les législations comme les institutions nécessaires à la normalisation et ont transposé un nombre important de directives techniques, mais pour la plupart des candidats, il existe un déficit important dans la capacité à appliquer dans de bonnes conditions des mécanismes d'une importance toute particulière pour le fonctionnement du marché unique. En outre, la pratique réelle reste difficile à apprécier.

S'agissant de la directive " produits de construction " deux pays candidats - la Hongrie et la République tchèque - semblent à ce stade être parvenus à un degré de rapprochement effectif.

Un critère déterminant de la capacité à mettre en oeuvre le droit communautaire dans ce domaine est constitué par la capacité des pays candidats à adhérer en tant que membre de plein droit aux organisations européennes de normalisation (CEN ; CENELEC ; ETSI). Cette adhésion est en effet subordonnée à une reprise effective de 80% au minimum des normes communautaires. A ce stade, seule la République tchèque a accédé à ce statut ; la Hongrie en est proche tandis que la Pologne en paraît encore éloignée.

- régimes des aides d'état

Aucun des pays candidats ne paraît avoir encore mis en place une législation définissant correctement les aides d'Etat, ni instauré des mécanismes ou des instances de contrôle efficaces. Le rôle exact des autorités centrales dans les mécanismes de financement des collectivités territoriales et des entreprises de production et de prestation de services n'est que très incomplètement clarifié.

- infrastructures

De manière générale, les appréciations formulées sur les infrastructures, qui figurent dans la section des rapports consacrée aux transports, sont extrêmement sommaires pour ne pas dire inexistantes, puisqu'elles se bornent le plus souvent à constater que les pays candidats participent aux processus d'évaluation engagés par TINA et qu'au surplus aucune appréciation relative à la capacité administrative de mise en oeuvre des réformes n'est formulée dans ce domaine.

Rien ne permet notamment d'évaluer comment évoluent les efforts d'investissement propre des pays candidats en vue d'atteindre un pourcentage du PIB compatible avec les exigences de l'adhésion, alors qu'il devrait s'agir d'une appréciation, sinon d'un critère de " convergence " à retrouver dans les analyses générales faites dans chaque rapport, au titre des évolutions économiques. Rien n'est non plus dit sur les capacités techniques à développer par les administrations pour être en mesure d'exercer leur fonction de maîtrise

d'ouvrage, de régulation et de contrôle dans les prochaines années.

Or il s'agit d'un point très important à retrouver dans les rapports périodiques.

Le sujet a été développé sous le point " 4- Infrastructures de transport " dans la partie du rapport consacrée aux transports terrestres. On se bornera donc à rappeler ici que son importance s'apprécie parallèlement en termes d'accès des entreprises aux processus d'appel d'offres.

III. Les entreprises : pari sur l'intégration et approche par pays.

Une consultation d'entreprises ou d'organisations professionnelles disposant d'une expérience dans les relations avec les pays d'Europe Centrale et Orientale est apparue rapidement nécessaire au Groupe pour recueillir une information fondée sur les conditions de leur intervention.

Ont notamment été entendus :

- parmi les organisations professionnelles :
 - le SEFI
 - l'AIMCC
 - le SERCE
- ainsi que des représentants de plusieurs entreprises de construction et d'ingénierie qui ont développé leur présence dans les pays d'Europe Centrale et Orientale au cours des dernières années:
 - Bouygues
 - Solétanche-Bachy
 - SPIE
 - Egis
 - la Caisse des Dépôts et Consignations
 - Suez-Lyonnaise des eaux,
 - Vivendi,
 - BCEOM.
- A un stade plus avancé des travaux, est intervenue la consultation des fédérations professionnelles du secteur, dans le cadre d'entretiens accordés par leurs Présidents aux membres du groupe de travail :
 - Fédération Nationale des Travaux publics,
 - Fédération Française du Bâtiment.Le COBATY a également été entendu dans le cadre de ces consultations.

Les constatations qui peuvent être faites peuvent être ordonnées à partir des pôles d'activités principaux représentés par les différents interlocuteurs :

1. La production des matériaux, produits et composants de la construction. (AIMCC)

Bien que l'AIMCC ne fasse pas de l'exportation un thème prioritaire, trois points se dégagent plus particulièrement de son expertise :

- il n'y a pas en son sein d'opinions tranchées sur la capacité des pays d'Europe centrale et orientale à développer une industrie performante et concurrentielle des produits de construction à un niveau international. La dépendance à l'égard des produits importés y est forte. Certaines des professions concernées paraissent craindre une montée en puissance des productions locales et redoutent que la " mise à niveau " ouvre la voie à une concurrence accrue. D'autres font au contraire preuve d'optimisme et considèrent que l'intégration des pays candidats garantit une meilleure connaissance des règles du jeu et misent sur la valorisation des savoirs de pointe ainsi que sur l'élaboration de composants innovants à forte valeur ajoutée.

Dans ce contexte, l'application des règles de marquage CE et leur contrôle constituent une préoccupation majeure, car elle conduit à s'attacher au contenu technologique des produits.

- l'un des principaux enjeux liés à la commercialisation des produits et à leur exportation est l'exportation conjointe des modèles d'organisation et la prescription des produits. Sur ce point, la pratique qui résulte de la législation française paraît défavorable à la compétition avec la concurrence étrangère : les architectes français ne sont pas encouragés à développer une compétence technique et économique approfondie. Les architectes français n'exportent pas significativement leurs prestations (environ 5% de leur activité), alors que la pratique anglaise qui intègre l'architecte dans l'ingénierie permet une exportation globale de son modèle d'organisation.
- la distribution des produits de construction est un troisième enjeu. Les faiblesses générales de la distribution en Europe centrale et orientale se retrouvent dans le secteur de la commercialisation des produits de construction et devraient faciliter le renforcement de l'influence des grandes surfaces spécialisées; la puissance financière des Britanniques est dans ce domaine une sérieuse menace.

2. Les activités internationales de construction.

Elles ont été saisies à travers les auditions du SEFI et du SERCE et de plusieurs entreprises internationales membres du SEFI.

On mesurera d'abord la dimension de l'intervention du SEFI (19 entreprises leaders du secteur) à travers ses résultats: sur un chiffre d'affaires total à l'export de 14,3 MM\$ en 1997, 5,9 MM\$ (41,5%) correspondent à des marchés conclus dans l'Union européenne et 1 MM \$ (6,8%) à des marchés obtenus dans les autres pays européens.

Bien qu'il ne mesure pas directement l'effet de l'impact des grands travaux sur la balance des paiements, ce chiffre est à mettre en relation avec le niveau total des exportations de biens vers les pays d'Europe centrale et orientale en 1997 (6,3 MM \$)

Les principaux éléments qui ont compté pour développer la présence des entreprises en Europe centrale et orientale ont été les suivants :

- la pression des stratégies concurrentielles

Il ressort des entretiens que toutes les entreprises concernées sont entrées sur les marchés de ces pays, en faisant certes le pari d'une intégration de ces pays à l'Union européenne, mais avant tout parce qu'il s'agissait d'un champ qui s'ouvrait à la compétition internationale et qu'il était également investi par leurs concurrents directs. Elles y ont développé une présence aux conditions du moment, dans un environnement général en transition et alors que beaucoup de dispositifs restaient mouvants. L'accès aux marchés de la région apparaît comme un complément au recentrage du champ d'activité des entreprises sur l'Europe (50% environ du CA export en 1997 contre moins de 20% à la fin des années 1980).

- l'attraction préférentielle exercée par quelques pays

Les interventions ont été développées préférentiellement dans trois pays appartenant tous au groupe de Visegrad : la Pologne, la République tchèque et la Hongrie.

La taille des marchés, l'antériorité des transformations vers des mécanismes d'économie de marché, les capacités de développement ont été les principaux motifs de cette attraction. Bien qu'appartenant à ce même groupe, la Slovaquie est demeurée depuis sa création en 1993 un pays où l'implantation française est restée réduite.

A un moindre degré, la Roumanie a également été prise en compte, essentiellement en raison d'une influence culturelle latine demeurée importante et de la taille d'un pays par ailleurs affecté par son faible niveau de développement.

Malgré la forte volonté des trois républiques baltes à s'associer de façon très déterminée à l'Union européenne, la recherche de nouveaux marchés et d'implantations dans les trois pays baltes n'a pas été entreprise, en raison de la taille des marchés, d'un niveau de développement bas et de la prépondérance de l'influence nordique, très forte pour l'Estonie et la Lettonie.

Malgré son haut niveau de développement - premier pays candidat pour le PIB / tête- et de courants d'échanges non négligeables avec la France - 2^{ème} rang pour les exportations derrière la Pologne et avant la Hongrie- la Slovénie est également restée à l'écart des efforts de prospection des entreprises, essentiellement à cause de la petite taille de ce marché de 2 millions d'habitants.

La situation de la Bulgarie, restée longtemps confuse, n'a pas attiré à ce stade les entreprises étrangères, notamment françaises.

- l'existence de configurations favorables au développement des activités des entreprises étrangères :

Un élément important des choix faits par les entreprises internationales du secteur du BTP et de l'ingénierie tient au fait que les pays d'Europe centrale et orientale n'avaient pas d'entreprises locales fortes, sauf peut-être en Pologne, mais qu'il y existait des capacités réelles de mobilisation d'une main d'oeuvre et de ressources locales qualifiées, permettant aux entreprises étrangères de limiter le recours particulièrement coûteux à des agents

expatriés (5 à 6 personnes pour un chantier de l'ordre de 200 MF).

Cette configuration apparaît particulièrement favorable à une limitation des risques qui permet aux entreprises à la fois de réduire à ce stade l'investissement direct à l'étranger et de faire porter leur intervention sur les éléments à forte valeur ajoutée comme le management des chantiers, le pilotage technique ou l'organisation des financements.

- des démarches fondées sur des approches " pays " classiques :

La préparation à l'intégration a facilité les choses mais n'a pas été le principal déterminant. Les entreprises ne se sont pas engagées en fonction de la mise en oeuvre du processus d'élargissement, mais étaient présentes dans les différents pays.

Elles tirent avantage de la limitation des risques " pays " : la stabilité a fait disparaître le risque politique ; les risques monétaires ont fortement diminué depuis quelques années avec le ralentissement des inflations et lorsqu'ils subsistent, ils sont maîtrisables

Les présences dans les différents pays se sont faites en fonction des opportunités, variables selon les métiers, les filières ou les entreprises.

Jusqu'à présent, la part des chantiers relevant de contrats de droit privé avec financements purement privés et montés à des conditions identiques à celles d'opérations européennes courantes, (sièges de sociétés, centres d'affaires et centres commerciaux, hôtellerie etc...) a été importante. Les chantiers concernant des infrastructures publiques ont le plus souvent porté sur des concessions.

- des avantages apportés par le développement de la stratégie d'adhésion,

Les accords d'association et l'adhésion des pays candidats à l'OCDE ont d'abord eu des effets positifs pour consolider un environnement international attractif pour les entreprises étrangères.

Les effets du rapprochement des législations sont encore limités et il est attendu que les alignements à venir dans des domaines comme les infrastructures, l'environnement ou l'énergie entraîneront un volume important de mises aux normes pour lesquels les entreprises seront sollicitées.

Enfin l'effet " euro " apparaît positif, car il va faire cesser la référence antérieure exclusive au DEM ; il va entraîner la réduction des risques de change et, permettant une baisse des taux, il autorisera un allongement de la durée des financements.

En revanche, deux difficultés sensibles ont été généralement mises en avant :

- des doutes sérieux subsistent tout d'abord sur la capacité à mobiliser les fonds européens sur les infrastructures.

Celle-ci vise autant la capacité des institutions mises en place par Bruxelles (PHARE) que celle des pays candidats- La rentabilité interne de la plupart des projets étant faible, les financements publics nationaux et internationaux devront être combinés dans le cadre de montages de partenariat public-privé. Mais les retombées de PHARE ont été jusqu'ici

limitées pour les entreprises et il ne semble pas qu' ISPA soit effectivement mobilisable avant plusieurs années. L'expérience des difficultés rencontrées pour les RTE dans l'Union donne en fait à penser que le démarrage des grands projets se fera difficilement.

Cette opinion a été fortement confirmée par la FNTF qui note à la fois l' effet limité des financements apportés par PHARE et ainsi que les difficultés de financement sur moyens publics internes rencontrés de la part des pays candidats sur le volume des projets effectivement engagés jusqu'à présent ; D'où effet sur la croissance en ralentissement. Son scepticisme prévaut sur les possibilités de reprise à attendre d'ISPA.

En relation avec l'action de PHARE, il a été également fait état d'une absence de contrôle de PHARE sur les résultats des études d'ingénierie et sur la capacité de l'institution à transformer celles-ci en directives opérationnelles de travaux.

- l'état de droit des pays candidats reste à perfectionner.

Malgré les progrès déjà accomplis, de nombreuses difficultés ont été relevées au cours des entretiens. Bien que certaines d'entre elles aient été déjà mentionnées plus haut, il apparaît utile de faire état à cet égard de l'appréciation des interlocuteurs du groupe.

Il s'agit notamment :

- de l'efficacité des juridictions qui reste relative: délais, manque de rigueur et de connaissance, manque de magistrats qualifiés,
- de l'organisation des relations entre autorités nationales et collectivités territoriales qui reste imprécise et qui entraîne notamment des incertitudes plus ou moins fortes selon les pays au niveau des compétences et des implications financières des réformes territoriales mises en oeuvre, avec leurs incidences sur les relations avec les entreprises (par exemple en matière de rénovation urbaine ou communale).
- des insuffisances de la législation fiscale qui interdit le recours à des solutions éprouvées dans l'Union européenne et qui oblige à imaginer des montages compliqués pour aboutir à des résultats équivalents
- des lacunes importantes qui subsistent au niveau des politiques territoriales : droit de la propriété du sol, de l'expropriation et de l'urbanisme incertains ; absence de plans d'aménagement territoriaux et/ou de politique urbaine.

- de la capacité administrative qui laisse à désirer dans les domaines d'intervention des entreprises: maquis administratif, opacité des décisions, qualité technique en voie de dégradation par départ des cadres les plus compétents, insuffisance des bases de données,

- des tentatives de favoritisme au profit des entreprises locales : appels d'offres non traduits ou comportant une diffusion partielle des documents distribués ; modes d'allotissement conçus pour favoriser les prestataires locaux ; privatisation des entreprises locales maintenant des relations ambivalentes de celles-ci - à la fois concurrents et dépendantes des maîtres d'ouvrage - avec les entreprises étrangères ; corruption rémanente.

- des régimes plus ou moins transparents d'attribution des licences d'exercice pour l'ingénierie et les entreprises étrangères.

Ces difficultés ne diffèrent toutefois pas de celles que rencontrent les entreprises exportatrices sur de nombreux marchés extérieurs et contre lesquelles elles sont habituées à se prémunir. Elles n'empêchent donc pas dans l'immédiat de travailler ; la perspective de leur atténuation à terme constitue un élément positif .

Les difficultés rencontrées dans le domaine des concessions ont également été mentionnées de manière particulière car elles concernent, suivant les pays :

- la capacité des instruments législatifs nationaux à atteindre les objectifs qui en sont escomptés : ainsi de la loi polonaise sur les concessions qui limite la garantie de l'Etat polonais à la moitié du montant des travaux et qui est incompatible de ce fait avec les échéances du programme autoroutier national;
- le manque de garantie de la part des concédants comme de la la puissance publique nationale, ce qui fait obstacle à la diffusion du régime de concession au niveau local ;
- les modalités de désignation des concessionnaires qui ne sont ni réellement transparentes, ni claires, ni logiques : ainsi de la prise en compte des prévisions de trafic les plus optimistes comme critère d'attribution de l'autoroute hongroise M1 ;
- les incohérences du concédant : pour la même autoroute, absence de prise en compte de l'effet Schengen à la frontière austro-hongroise, fonctionnement défaillant du point de passage frontalier par manque d'effectifs douaniers, restrictions imposées à la circulation des poids lourds qui ne respectent pas le contrat de concession ; instabilité du régime de la concession, remise en cause par un changement de gouvernement.

Tous les interlocuteurs sont enfin revenus sur la tendance, qui trouve son origine à

Bruxelles, à organiser les travaux par lots séparés plutôt que par les mécanismes de l'entreprise générale que les entreprises françaises maîtrisent bien et qui ont également la faveur des Etats d'Europe Centrale et orientale

enfin, la concurrence des entreprises locales est limitée; les compétiteurs principaux proviennent surtout des états voisins.

Sur les marchés, les principaux concurrents sont les Allemands et les Autrichiens, sans négliger la présence de quelques concurrents externes (effet des diasporas dans les pays anglo-saxons).

Elle est accentuée par la faiblesse relative du réseau bancaire français et une meilleure capacité des réseaux britanniques et allemands (via notamment leurs filiales autrichiennes) à apporter des financements.

Est également relevée la capacité des pays concurrents à monter des systèmes d'information efficaces avec des structures mixtes administration-professions.

3. l'immobilier.

L'investissement immobilier dans les pays d'Europe centrale et orientale a été abordé à travers la seule expérience de la CDC qui a constitué un patrimoine immobilier de bureaux et de centres commerciaux en République Tchèque, en Hongrie et en Pologne.

Cette présence est ancienne (1990) et résulte d'un pari fait alors sur l'intégration européenne des trois pays concernés.

Les résultats ont validé cette politique (la rentabilité sur fonds propres est supérieure à celle du marché intérieur) et aujourd'hui la CDC poursuit une stratégie visant à développer tous ses métiers vers ces pays.

A l'origine seul investisseur institutionnel occidental, la CDC a été rejointe depuis par quelques investisseurs anglo-saxons (notamment un assureur américain AIG, un assureur britannique Commercial Union, et le hollandais ING). Les investisseurs institutionnels allemands sont en revanche peu présents, pour des raisons de législation interne.

A noter que CDC a obtenu la pleine propriété du sol et des bâtiments en procédant au montage de sociétés de droit local rattachées à l'institution par l'intermédiaire de SCI de droit néerlandais (ce qui, soit dit en passant, fait apparaître l'investissement direct étranger correspondant au solde des Pays-Bas et non de la France). La propriété du sol a été obtenue en échange de l'attribution d'actions des SCI locales aux communes concernées.

Les enseignements à retenir de l'expérience :

- au niveau des relations contractuelles avec les entreprises de construction : un système de qualité solide (" design and build ")
- au niveau de l'encadrement institutionnel : l'adhésion des trois pays à l'OCDE a été un facteur important d'incorporation des règles légales et fiscales pour les investisseurs étrangers.

Les principales difficultés rencontrées sont relatives :

- au droit du sol (états parcellaires) et subsidiairement au droit de l'urbanisme
- à l'organisation des rapports entre les autorités nationales et les collectivités locales,
- à l'environnement (normes, risques),
- au développement des infrastructures lourdes

Le développement du logement social dans lequel la CDC n'intervient pas, est avant toute autre raison handicapé par l'absence de tout système de financement adapté à cette finalité (épargne-logement, financements longs bonifiés, aides à la pierre et à la personne, incitations fiscales, etc...) .

Est également en cause, dans le domaine du logement social et de l'ingénierie qui y est liée, une méconnaissance profonde des outils adaptés qui justifie, pour le METL, une opportunité de pousser à la constitution de bons réseaux européens d'information et de formation.

A ce titre, un soutien au Centre de documentation de l'urbanisme (CDU) et à l'association européenne " Urbandata " permettrait de mieux couvrir les champs de l'urbanisme et de l'aménagement. De même, l'Observatoire européen du logement social pourrait, en accord avec les professionnels, privilégier une veille et une assistance tournée vers les pays candidats.

4. l'ingénierie.

La transition vers l'économie de marché dans les pays d'Europe centrale et orientale a ouvert un champ d'intervention considérable aux bureaux d'études techniques et aux cabinets de consultants dans une zone qui leur était jusque là inaccessible.

Les besoins d'assistance technique se sont notamment manifestés dans tous les domaines, mais notamment dans :

- celui de l'expertise financière, liée à la restructuration de l'économie des pays concernés (grandes opérations de privatisations, constitution d'un secteur bancaire, ajustements macro-économiques) et dont les principaux acteurs ont été les grands cabinets internationaux de consultants,
- celui de l'assistance juridique et institutionnelle, dans le cadre de la réforme générale des structures publiques et privées des pays candidats,
- celui de l'ingénierie technique, appliquée à la quasi totalité des secteurs économiques concernés pour lesquels il était nécessaire d'évaluer l'état de l'existant, de définir des stratégies de réforme, de développer des compétences de régulation, de mettre au point des mécanismes de planification des investissements, d'engager des études de faisabilité, de fournir l'assistance technique nécessaire à la réalisation des investissements et pour laquelle il a été fait appel aux bureaux d'études techniques spécialisés,

Ces interventions ont toutes été solvabilisées par des ressources extérieures aux pays assistés, pour une part importante par l' aide multilatérale - essentiellement l'Union européenne dans le cadre du programme PHARE et les grandes institutions financières

internationales (Banque mondiale, Banque Européenne de reconstruction et de développement, BEI) - et pour une part minoritaire par des aides bilatérales .

Ce mode d'assistance a eu pour conséquence directe d'inscrire la fourniture de la plus grande partie des prestations d'aide dans un cadre concurrentiel, correspondant à la norme internationale.

Le recours aux appels d'offres internationaux a par ailleurs été très vite complété par l'obligation pour les candidats de faire une place dans le personnel chargé de la réalisation des études à des experts et à des bureaux d'études locaux associés aux contrats conclus.

Une troisième caractéristique importante des marchés conclus a été la place prise par la demande intégrée de conseil institutionnel et d'ingénierie stricto sensu, en vue de fournir une prestation globale combinant des expertises stratégiques, juridiques, techniques, économiques et financières. Elle a conduit à inclure dans les équipes d'experts des spécialistes des politiques publiques , en mobilisant des compétences issues des administrations.

Dans le secteur couvert par le rapport, (transports , infrastructures, eau , environnement ,énergie, aménagement,et services), l'ingénierie française présente dans la zone comporte notamment BCEOM, SYSTRA, SAFEGE (Suez-Lyonnaise), SODETG (Thomson) , SOGREAH, INGEROP, BDPA, BETURE et TECHNIP.

Elle a été et reste cependant inégale selon les pays, les secteurs et les moments et elle doit surtout faire face à une concurrence particulièrement importante et implantée dans toute la zone, notamment de la part des grands bureaux d'études privés anglo-saxons et germaniques, qui ont su en outre pleinement utiliser dès l'origine les mécanismes d'appel d'offres mis en place par la Commission et les IFI dans le cadre de l'assistance aux pays candidats.

Les évolutions du métier sont rapides et ont déjà poussé, pour y rester présent :

- à l'organisation de consortiums internationaux, facilitant les chances d'obtenir les marchés d'études et internationalisant l'offre,
- au développement d'implantations locales permanentes soit par appui à des experts locaux sélectionnés, et à partir desquels peuvent être constitués de nouveaux bureaux d'études filialisés (technique BCEOM) soit par rachat de structures existantes, ayant vocation à traiter directement avec les commanditaires.

Elles sont amenées à se poursuivre tant dans le cadre actuel du programme PHARE rénové (jumelages) que dans les perspectives de l'élargissement lui-même. Même s'ils continuent à solvabiliser la demande, les bailleurs de fonds interviendront moins directement. Ce sera progressivement le dynamisme des filiales qui permettra de répondre à des demandes exprimées dans le cadre de marchés appelés à devenir de plus en plus nationaux, comme c'est aujourd'hui le cas dans les pays européens.

Au total, les activités d'ingénierie, qui mettent les experts en position de conseils des pays ou des autorités locales, impliquent d'être à l'écoute des besoins pour traduire ceux-ci en préconisations d'action, acceptables par les bénéficiaires.

Les attentes vis à vis des pouvoirs publics peuvent, pour ce qui concerne les pays d'Europe centrale et orientale, se regrouper en quatre recommandations principales, issues de cette expérience :

- obtenir des administrations françaises une plus grande connaissance et une meilleure compréhension d'un type d'activité dont la contribution à la diffusion de références nationales et communautaires reste méconnue,
- accroître la disponibilité à participer plus activement aux transferts et aux échanges d'expérience entre les BET et l'administration française,
- favoriser la présence conjointe d'experts publics et privés dans les projets à caractère institutionnel en facilitant la mobilisation des experts publics pour des périodes comprises entre les missions de courte et de longue durée,
- associer l'ingénierie spécialisée aux opérations de jumelage administratif.

VI. Impacts de l'élargissement dans le domaine du tourisme.

1. Effets sur les activités touristiques nationales.
2. Effets de l'élargissement pour les pays candidats.

La politique du tourisme ne constitue pas, en tant que telle, un domaine de négociation pour l'élargissement et le secteur n'est pas repris dans les 31 chapitres d'examen de l'acquis entrepris par la Commission.

Ceci ne signifie pas que l'impact de la matière ait été négligé dans les négociations d'adhésion, mais sa place pour les pays candidats comme pour les Etats-membres de l'Union tient moins aux dispositions communautaires adoptées dans le cadre de mesures directement consacrées au tourisme - qui sont au total très peu nombreuses - que dans l'application à ce secteur de multiples dispositions relevant d'autres politiques horizontales ou sectorielles de l'Union et dont la transcription et la mise en œuvre doivent être vérifiées à l'occasion de l'examen des différents chapitres dont elles relèvent.

Cette situation reflète assez largement la place occupée par les activités touristiques dans le champ communautaire : malgré son importance économique reconnue, le tourisme n'est pas, au regard de l'article 3u) du Traité d'Amsterdam, une matière relevant d'une politique de la Communauté définie par une base juridique précise ; l'action de l'Union s'y exerce sous la forme de " mesures " qui constituent le mode d'intervention le plus atténué ; les décisions prises au sein du Conseil y sont adoptées à l'unanimité sur la base de l'article 235 ; il n'y a pas de budget propre aux activités touristiques .

La visibilité de la politique du tourisme au niveau communautaire reste par ailleurs floue : la nature des activités touristiques, organisées en vue des loisirs, en cache le professionnalisme et les caractères industriels particuliers, notamment la très forte intensité capitalistique.

Les institutions communautaires sont elles-mêmes incertaines sur les stratégies et les politiques :

- le Conseil est en effet nettement partagé entre les Etats-membres " récepteurs " qui

identifient dans le tourisme un enjeu d'emploi, de croissance et d'aménagement des territoires et qui entendent l'appuyer par des interventions publiques de soutien à son développement et les Etats-membres " émetteurs " à faible potentiel touristique et qui freinent toute perspective d'intervention de l'Union dans le secteur et qui renvoient pour l'essentiel aux initiatives privées.

- le Parlement européen qui pousse au contraire le Conseil et la Commission à engager une politique du tourisme dynamique, reste cependant indécis sur ses finalités principales et hésite entre une approche de valorisation des activités touristiques à caractère économique, une approche de protection consumériste et une approche environnementaliste ;
- enfin , au sein de la Commission la prise en charge des activités touristiques, nominalelement assurée par un commissaire et au sein d'une Direction générale (DG XXIII), par une direction spécialisée, relève en fait de très nombreux centres de décisions et reste largement éclatée entre ceux-ci.

Le champ des dispositions adoptées à ce jour par le Conseil se réduit dans ces conditions à quelques décisions programmatiques sans incidence sur l'élargissement et à trois directives, dont l'incorporation dans les droits nationaux des pays candidats ne paraît pas devoir soulever de difficultés majeures :

- la plus importante, qui est à l'origine des modifications apportées à l'organisation des agences de voyage en France, est la directive sur les voyages à forfait, adoptée en 1990 en vue de mieux protéger les consommateurs ;
- une seconde directive a été adoptée en 1994 sur la protection des acheteurs de résidences touristiques en temps partagé
- enfin une directive statistique

Les activités touristiques sont en revanche très directement concernées par les grandes législations communautaires horizontales concernant la circulation des personnes et des biens, les libertés d'établissement et de prestation des services (avec des enjeux particuliers comme les règles d'accès ou d'exercice de la profession d'agence de voyage et ceux des guides-interprètes), l'organisation du marché unique, la concurrence et les aides d'état ainsi que par un grand nombre de législations communautaires sectorielles. Parmi ces dernières, la politique commune des transports apporte un appui important (cf. réglementation communautaires des voyages par autobus et autocars et ouverture des marchés de transport aérien).

Toutefois la plus importante des politiques communautaires pour le secteur touristique est la politique de développement régional et de cohésion économique et sociale qui fait de la politique du tourisme un des éléments déterminants de l'appui de l'Union au développement des régions en retard ainsi qu'à la réduction des disparités et, qui, par l'intermédiaire des fonds structurels de l'Union,,apporte aux activités de tourisme des cofinancements communautaires pour des montants totaux élevés.

Les impacts principaux de l'élargissement vis à vis des activités touristiques sont à rapporter aux perspectives d'ensemble de cette politique et renvoient, tant au regard des effets sur les activités touristiques nationales que des effets pour les pays candidats aux

développements qui ont été consacrés sous le point 3 du rapport aux fonds structurels.

1. Effets sur les activités touristiques nationales.

Le recours aux cofinancements de l'Union européenne constitue un élément fondamental de la politique du développement des investissements touristiques dans les zones éligibles à ces financements.

Son impact pour la période 1994-1998 peut être apprécié à partir des chiffres recueillis dans le cadre d'une étude sur le financement de l'industrie touristique en voie de finalisation et qui a été réalisée pour le compte de la Direction du Tourisme par CDC Consultants à partir d'un recensement exhaustif des investissements touristiques bénéficiant d'aides européennes et de cofinancements nationaux dans le cadre des programmes structurels de l'Union européenne et des programmes d'initiatives communautaires.

Par rapport aux investissements matériels du secteur, toutes maîtrises d'ouvrages confondues, qui sont de l'ordre d'environ 30 milliards de francs par an, l'étude a identifié le montant d'investissements éligibles 1994-1998 - pour un montant programmé d'environ 12 milliards - et le montant des subventions européennes programmées, évalué pour sa part à environ 3,2 milliards de francs et correspondant à environ 10 500 opérations.

Les investissements programmés, répartis par type de maîtrise d'ouvrage relèvent pour environ 65% d'investissements relevant du secteur public, de 25% d'investissements relevant des entreprises et de 8% d'investissements des ménages.

Les aides européennes couvrent environ 25% du montant des investissements programmés et relèvent pour l'essentiel (92%) d'actions financées par le FEDER, avec un complément du FEOGA et marginalement du FSE.

Les financements publics nationaux se répartissent de manière à peu près égale entre les apports de l'Etat, des Régions, des Départements, des communes et des autres maîtres d'ouvrage publics et concourent à la moitié des financements. La part du secteur privé représentant un quart du financement.

La majorité des financements correspondent à des investissements relevant de l'objectif 5b (51%) et de l'objectif 2 (35%). L'objectif 1 qui couvre des opérations programmées dans les DOM, en Corse et dans le Nord-Pas de Calais représente environ 10% des aides et les PIC environ 4%.

L'analyse fait enfin ressortir les apports respectifs des maîtres d'ouvrage publics et privés (environ 60% des financements) par rapport aux cofinancements aidés : environ 20% pour les aides européennes et 20% pour les aides en cofinancement des acteurs publics (Etat et collectivités locales).

On retiendra que les résultats obtenus ont été rendus possibles par une exploitation approfondie des fichiers existants avec une aide importante de la Comptabilité Publique et

de la DATAR et un tri régional très lourd.

2. Effets de l'élargissement pour les pays candidats.

Si la très faible intensité de la législation communautaire dans le domaine du tourisme réduit l'effort de mise à niveau des pays candidats dans ce secteur, il reste que l'adaptation des industries touristiques des pays candidats passe par une application satisfaisante de nombreuses législations horizontales et sectorielles relevant d'autres domaines et par la vérification de la conformité des textes juridiques pris par ceux-ci pour développer les activités touristiques.

Les principaux enjeux des pays candidats concernent toutefois la mise en place d'instruments de soutien au développement des activités touristiques nationales, à la fois au niveau institutionnel et au niveau du développement des infrastructures et des équipements touristiques ainsi que de la qualité des services. Le secteur touristique est de plus un des domaines importants de développement de PME.

En effet, si leurs capacités émettrices restent relativement limitées par la solvabilité des ménages, leurs capacités réceptrices ne sont pas négligeables. Des pôles touristiques importants existent d'ores et déjà dans plusieurs pays candidats, notamment la République tchèque, la Hongrie et la Pologne ; des développements peuvent être escomptés dans d'autres pays candidats comme les états baltes et dans l'ensemble des pays candidats ; la restructuration des activités touristiques tient une place importante dans les programmes nationaux de développement mis en place par les gouvernements, sans pour autant constituer une menace pour les grandes destinations réceptrices de l'Union européenne.

Les activités touristiques entrent de ce fait dans les programmes d'aides de l'Union aux pays candidats et notamment de différents programmes de PHARE. Elles devraient, après l'adhésion, bénéficier de l'extension des fonds structurels aux nouveaux adhérents.

Pour sa part, la France est engagée dans différentes coopérations techniques avec plusieurs pays d'Europe Centrale, notamment la Pologne et la Hongrie , ainsi que la Bulgarie et la Roumanie, grâce à des crédits bilatéraux délégués par le Ministère des Affaires étrangères (COCOP) et la DREE notamment pour développer des formations, dans le cadre d'un réseau associant institutions touristiques et professionnels.

Diverses initiatives ont pu aboutir dans le cadre d'appels d'offres lancés par PHARE, mais ont été loin d'atteindre les résultats obtenus par les consultants britanniques. En revanche PHARE-Partenariat qui est un programme d'association entre régions, avec un cofinancement bilatéral, a donné de bons résultats.

Enfin, la place donnée dans les jumelages à la formation administrative dans le domaine de la politique régionale, où la DATAR a été choisie pour plusieurs partenariats devrait permettre de développer dans ce cadre l'expertise touristique.

Deuxième partie : Synthèses et conclusions

BTP, Construction et ingénierie, Transports, Politique régionale et fonds structurels

I- Contribution du sous-groupe BTP - Construction - Ingénierie aux conclusions finales

II- Contribution du sous-groupe " transports " aux synthèses et conclusions finales.

III. Contribution concernant la politique régionale et les fonds structurels aux synthèses et conclusions finales

Trois contributions de synthèse ont été élaborées pour recouvrir de manière aussi complète et globale que possible le champ de la commande tout en tenant compte de la diversité des analyses sectorielles et des recommandations qui en découlaient :

- l'une pour les secteurs d'activité regroupant le bâtiment, les travaux publics, la construction et l'ingénierie ainsi que par extension les activités entrant dans les champs de l'aménagement, de l'habitat et de l'urbanisme,
- la seconde pour les transports, prenant en compte l'unicité de la politique commune des transports et le champ de responsabilité particulier du Ministère dans ce secteur,
- la troisième pour le développement régional et les fonds structurels, de nature plus transversale couvrant les différents secteurs du Ministère concernés par l'utilisation de ces fonds et dans laquelle les activités touristiques qui ont fait l'objet d'une analyse particulière dans la première partie du rapport sont à inclure.

Chacune d'elles est suivie d'une liste de préconisations.

De caractère plus global que les recommandations formulées dans la première partie du rapport - qui avaient pour objet de fournir aux directions concernées des éléments utiles à la préparation des négociations avec les pays candidats, découlant directement des différentes constatations faites et suivant immédiatement celles-ci - elles visent à la fois à identifier les objectifs les plus importants à faire prévaloir dans le cadre des négociations et à soumettre aux directions du Ministère des propositions d'action en vue de mieux préparer les différents secteurs d'activité et les entreprises à faire face aux pressions concurrentielles et à se positionner sur les marchés dans la perspective

de l'élargissement de l'Union.

Dans ces trois séries de préconisations, se retrouvent différentes propositions communes à l'ensemble des secteurs d'activités et qui présentent ainsi un caractère fédérateur pour les actions à entreprendre pour préparer l'élargissement de l'Union européenne au sein du Ministère :

- l'approfondissement de la connaissance de la concurrence en retour, y compris lorsqu'elle provient de nos partenaires ou de pays tiers ;
- l'approfondissement de la connaissance des règles du droit du travail et de l'emploi chez nos partenaires de l'Union européenne ;
- l'attention à marquer à l'amélioration de l'état de droit dans les pays candidats avec la constitution de cadres juridiques d'activité fiables et de systèmes juridictionnels efficaces ;
- l'amélioration de la connaissance des marchés et de la visibilité économique à travers un traitement et une diffusion plus déterminés de l'information disponible ;
- une participation active du Ministère aux mécanismes d'assistance et de coopération mis en place par l'Union européenne pour favoriser l'intégration des candidats.

I - Contribution du sous-groupe BTP - Construction - Ingénierie aux conclusions finales

Le sous-groupe BTP / Ingénierie n'a pas mené une analyse exhaustive, mais sélective et stratégique.

Ses bases d'information sont restées fragmentaires et incomplètes, par comparaison avec un champ théoriquement très vaste puisque les activités de construction et d'ingénierie touchent à tous les aspects des processus de transition et d'élargissement.

Il a cependant examiné des données nombreuses, qui étaient ou non disponibles à ce jour au ministère, et surtout rassemblé des opinions de praticiens couvrant un large éventail d'activités économiques.

Son but était de parvenir à formuler pour le groupe et pour la DAEI des recommandations qui pouvaient a priori concerner :

- la désignation d'enjeux et la définition de positions de négociation dans le processus d'adhésion
- la désignation d'enjeux et la définition d'actions de sensibilisation des secteurs sociaux ou économiques concernés
- éventuellement la désignation d'enjeux et la définition d'actions de

coopération administrative avec des pays candidats

Il estime disposer d'éléments suffisants pour appuyer un premier ensemble de conclusions et de préconisations dans ces différents ordres.

Il souligne cependant que la deuxième étape de ses travaux - qui comportait l'audition des fédérations professionnelles, d'entreprises de composants, et une double enquête sur les législations et programmes nationaux ainsi que sur la concurrence, n'a pu être réalisée aussi complètement que prévu ; en effet l'enquête complémentaire de l'OBSIC sur les marchés candidats n'a été disponible qu'en mai, et les retours de l'enquête PEE ne sont pas encore tous disponibles. La CAPEB n'a pas répondu à l'offre d'audition.

Mais cette lacune même lui apparaît davantage comme une conclusion que comme une limitation. Le rôle du groupe et du sous-groupe étaient de dresser un état des lieux, et non de le reconstituer. L'insuffisance de l'information disponible et élaborée, ou la difficulté qui peut encore exister à l'obtenir, constitue indéniablement un des constats, et un des sujets d'amélioration principaux. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Le rapport d'étape a décrit de façon approfondie et nuancée la situation des activités de BTP et d'ingénierie au regard du processus d'élargissement, tel qu'a pu l'identifier le sous-groupe ; et nous y renvoyons le lecteur. Les compléments à apporter pour le rapport final correspondront surtout aux points de vue spécifiques - et très importants - des PME, présentes surtout dans les spécialités, le bâtiment ou l'ingénierie, ainsi que de la maîtrise d'œuvre.

Notre propos est ici de dégager les grandes lignes de l'analyse, avec les consensus, les clivages et les incertitudes ; et celles des recommandations possibles, avec les convergences et les particularités.

[L'opinion des professionnels sur l'élargissement](#)

Tous les professionnels sans exception considèrent l'élargissement comme **un facteur favorable au développement général, et dans l'ensemble à leur propre domaine**. Pour trois raisons invoquées : l'effet d'accélération du développement par alignement sur le futur standard européen des pays aujourd'hui moins avancés ; l'évolution vers la monnaie unique, non incluse littéralement mais contenue en germe dans les prochaines adhésions, et l'espoir de la mobilisation d'aides financières communautaires pour les programmes de mise à niveau des économies entrantes.

Nos auditions se sont déroulées dans une période et un contexte - la reprise en France et la préparation de l'euro - favorables, malgré la crise russe - très peu évoquée par nos interlocuteurs -, et, sauf les dernières - qui n'en ont d'ailleurs pas été affectées -, avant le conflit du KOSOVO. La confiance ainsi affichée, malgré des éléments très actuels d'inquiétude, semble ainsi constituer un ingrédient fondamental, et plus structurel que conjoncturel, des jugements formulés.

C'est au fond cette **confiance fondamentale dans les vertus d'une union européenne élargie**, et le consensus qu'elle rassemble qui constitue le fait principal de nos travaux.

Les formes de cette confiance varient cependant.

Pour les majors du BTP, les PECO sont devenus, avant même d'être candidats, des marchés d'exportation et surtout d'implantation (par succursales et surtout filiales ou participations), qui contribuent au développement et à l'internationalisation de leur activité et de leur puissance économique ; l'effet sur l'emploi en France est très limité dans les entreprises de construction, même s'il s'accompagne d'un apport d'activité à l'ingénierie ; mesuré par la création de postes expatriés dans les pays d'implantation, il est quasi nul, mais les entreprises entraînent parfois avec elles quelques prescripteurs et des sous-traitants surtout dans les lots techniques. Ces implantations contribuent en revanche à nourrir l'emploi dans les services des sièges. Pour eux l'enjeu de l'élargissement est le développement des concessions qui passe par leur sécurisation, la poursuite du développement général qui assurerait le relais de la demande de haut de gamme dont ils ont bénéficié (hôtels, centres commerciaux, grande distribution) et une continuation des investissements industriels, enfin une augmentation des crédits européens qui solvabiliserait les besoins d'environnement et d'infrastructure.

Pour les entreprises de spécialité (fondations spéciales, souterrains, électricité industrielle, etc.), comme pour les majors et plus encore, l'enjeu est de trouver dans des pays candidats plus solides un relais confirmé pour une croissance de leur activité amortie en France, et contrecarrée par la crise asiatique, ainsi qu'une diversification géographique de leurs risques. En proportion de leur chiffre d'affaires, ces entreprises mobilisent davantage de soutien en France et de détachement de personnel expatrié. La contribution à la valeur ajoutée intérieure et domestique de leurs exportations est plus forte que chez les majors.

L'enjeu est sans doute de la même nature pour les PME, bien qu'il soit ressenti et exprimé de façon moins précise, et plus hétérogène. Mais on est ici nécessairement en face de stratégies d'opportunités et de niches. Et les initiatives passent obligatoirement par le partenariat avec des correspondants locaux, ou avec des investisseurs français (" piggy-back "). L'exportation ou l'activité étrangère des PME est riche en emploi, en France ou de français.

En regard de cette confiance aux formes variées, mais générale, les attitudes sont au contraire contrastées sur la question de la **concurrence retour**.

Le problème ne préoccupe pas les majors, et que très peu la FNTF, bien qu'elle déclare militer au sein de la FIEC en faveur d'une harmonisation sociale et d'un contrôle effectif du respect des obligations nationales du droit du travail, et de la sous-traitance. Généralement les grandes entreprises font l'analyse que l'élargissement ne menacera pas leur position en France, mais qu'il exercera inévitablement une pression sur la main d'œuvre. Elles justifient leur point de vue par l'expérience des élargissements antérieurs, et par l'observation du marché allemand, limitrophe des PECO, ainsi que par la faiblesse des entreprises des pays candidats, à peu d'exceptions près dont sans doute celle de la Pologne.

D'une analyse au fond similaire, les PME de la FFB tirent logiquement des

conséquences beaucoup plus alarmistes, estiment qu'on va vers l'inconnu, et redoutent une véritable déstructuration de l'emploi. Ces perspectives devraient pousser la fédération à soutenir avec plus de raisons et de convictions que la FNTP la demande d'une harmonisation fiscale et sociale claire, immédiate et contrôlée.

La position des entreprises de matériaux et composants est plus ambiguë, et elle est diverse comme le secteur lui-même. Elle est conditionnée par le triangle normes / productivité / qualité. Elles désirent que les normes soient étendues et appliquées, mais elles s'attendent à ce qu'elles soient tirées vers le bas en tout cas par rapport aux standards français actuels, et par rapport aux orientations des maîtres d'ouvrage français qui les ont historiquement poussées vers plus de qualité. Elles redoutent donc une concurrence retour de produits non conformes et mal contrôlés, ou même de produits conformes à des normes diminuées mais qui l'emporteraient par les prix. Leurs craintes sont, mais seulement temporairement, atténuées par la constatation de la sous-productivité des pays candidats qui perdent ainsi l'avantage de la modicité de leurs coûts salariaux. Certaines fondent des espoirs sur la perspective de " vendre la qualité " en France et à l'export.

En dépit de ces divergences, il existe **une demande essentielle, et commune**, celle de **la clarification des cadres juridiques d'activité**.

Clarifier la loi locale, ce qui va d'ailleurs au-delà de l'application de l'acquis communautaire. Contre les insuffisances ou les défaillances, unanimement constatées, des juridictions et des administrations, qui " ne se modifieront pas par décret " et dont le traitement ne pourra être que progressif, nos interlocuteurs soulignent la nécessité de l'amélioration des législations : des concessions, du droit de propriété, de l'organisation des pouvoirs entre les états et les collectivités locales.

Clarifier, pour une meilleure protection légale, les conditions pratiques d'exercice des activités : démarches administratives (détachements de personnel, transfert de matériel,...), douanes, accès à l'information administrative, etc.

Clarifier, en attendant de les harmoniser, les normes applicables, et faciliter l'accès à leur connaissance, qu'elles soient nationales, ou locales. Il s'agit aussi bien des normes d'urbanisme que des normes techniques.

L'opinion des professionnels est que cette clarification doit être recherchée et obtenue à la fois en l'inscrivant à l'agenda actuel des négociations, et en procurant aux intervenants nationaux l'information qui leur est nécessaire.

[Des difficultés différentes selon les secteurs et les entreprises, qui renvoient moins aux particularités nationales et au droit communautaire qu'à des considérations pratiques et commerciales.](#)

Si les entreprises sont très rarement présentes sur les 10 marchés de l'élargissement, et ont fait, de façon délibérée ou par le jeu des circonstances, le choix de ceux où elles interviennent, les difficultés invoquées sont cependant de caractère général. Il n'est pas possible d'attacher telle préoccupation particulière à un pays plutôt qu'un autre, même si cela résulte sans doute pour partie du caractère parcellaire de notre

information, et d'un engagement finalement modeste des entreprises françaises sur les PECO.

De même, le caractère des difficultés alléguées nous paraît renvoyer beaucoup plus à des matières qui ne ressortissent pas à l'acquis communautaire actuel, ni même potentiel, mais beaucoup plus aux pratiques et aux droits nationaux. La constatation n'est sans doute pas étonnante, puisque, à l'exception notable des normes techniques, le droit dérivé est peu spécifique pour la construction, et se résume en fait aux obligations de publicité. L'acquis applicable sera pour l'essentiel celui des conditions générales de la concurrence. Or les pays candidats sont déjà, en tout cas mais souvent seulement en théorie, ouverts à la concurrence.

Nous avons peu examiné les problèmes de l'architecture et de l'ingénierie, mais après les conversations avec le COBATY, l'immobilier ou la construction, nous croyons constater que la faiblesse des architectes sur les marchés concernés provient de l'impréparation de la profession. La dissociation architectes-BET met la maîtrise d'œuvre française en situation d'infériorité face à des maîtres d'œuvre intégrés. Mais ce handicap est surmontable, comme tendrait à le montrer la remontée récente de leur score, et l'attention qu'ils seraient capables de porter à des offres globales en conception-exploitation.

Dans un autre domaine, examiné à titre d'exemple, les fabricants de fenêtres en bois relèvent entre autres que, traditionnellement orientés vers des essences nobles, ils n'ont pas eu à subir en France la pression écologiste qui s'est davantage exercée en Allemagne et pourrait faire école dans les PECO. L'évolution qu'ils devraient faire n'est pas spécifique de l'élargissement.

Leurs confrères du PVC ont bénéficié d'une progression considérable de leur part de marché en France, qui les a poussés à un suréquipement dans une profession atomisée, avec une activité soutenue trop exclusivement par le logement social. Ils ont peu regardé l'export, aujourd'hui d'ailleurs faible. Ils ne sont pas préparés aux opportunités qui pourraient provenir des besoins importants d'amélioration du logement de PECO.

D'autres fabricants de composants, comme les sols souples, les profilés alu, sont pilotés par les industries amont, et leurs possibilités de pénétration sont liées à ou limitées par la présence de ces dernières, toutes déjà fortement présentes.

Les majors du BTP, de leur côté, rencontrent des difficultés d'une nature complètement différente. Ils recherchent d'abord les grands ouvrages, dont la réalisation est tributaire des crédits publics. Les crédits communautaires n'ont porté jusqu'ici que sur des études et très peu sur les travaux. Les règles annoncées supposent un talon de financements budgétaires nationaux qui dépassent les possibilités des pays. Les projets signalés sont donc généralement de taille petite ou moyenne, et seront le plus souvent à la portée des entreprises locales (avec ou sans participation étrangère à leur capital). Leurs espoirs résident surtout dans le développement de leurs participations locales. Ils n'envisagent d'intervenir à plus grande échelle que dans le cadre de concessions. Mais le développement de ces dernières se heurte, outre les incertitudes juridiques déjà signalées, à l'acceptabilité

économique et politique des péages, qui se révèle plus médiocre que prévu. Cette résistance psychologique s'accompagne, et elle la renforce peut-être, de la non-qualité de certains services publics d'accompagnement, par exemple la lenteur des passages en douane sur un itinéraire autoroutier concédé.

[La notion et la connaissance des " intérêts français " font problème.](#)

Nous n'avons pas obtenu de chiffres significatifs de l'activité française dans les PECO.

Les statistiques disponibles n'en sont pas représentatives.

Les exportations de services de la construction ne recouvrent que l'export stricto sensu, par opposition à l'activité des filiales locales ou des participations. Leur segmentation ne se prête pas à une analyse et à une prospective stratégiques valables.

En raison des partenariats diversifiés, ou pour des raisons d'opportunité juridique ou fiscale, il arrive que les activités de groupes " français " (mais en fait de plus en plus internationaux) soient portées par des holdings situées dans des pays tiers. Ainsi, les investissements immobiliers de la CDC dans les PECO sont-ils " vus " en comptabilité nationale comme des investissements de la France aux Pays-Bas.

Quant aux informations des entreprises, elles ont un caractère commercial et donc confidentiel, qui s'oppose à une connaissance détaillée.

A l'évidence, ces difficultés, qui reflètent l'internationalisation de l'économie, inviteraient à **formuler autrement les objectifs**, et à préciser davantage les buts poursuivis : s'intéresse-t-on aux sociétés ou aux groupes, à ceux qui ont une direction en France, un actionnariat majoritairement national, à l'emploi de nationaux à l'étranger, à l'emploi en France ? Les angles de vue sont multiples. Des choix s'imposeraient. Ils dépassaient le cadre de notre analyse, et encore plus les ressources d'information. Ils déboucheraient sur des options à faire sur les outils et les objets d'observation économique.

Probablement, l'observation devrait-elle s'organiser autour de la connaissance de l'influence des **groupes à direction française**, de l'impact sur **l'activité et l'emploi domestiques, du rayonnement** économique, technique et politique des institutions françaises. Mais on mesure l'ampleur de l'entreprise.

[Des opportunités et des menaces mal connues](#)

Les programmes de développement nationaux sont mal connus. La Commission en a probablement la meilleure connaissance. Mais elle est orientée vers les besoins de l'analyse des conditions de convergence. Elle n'est pas publique. Il serait cependant intéressant de la rechercher plus systématiquement quand elle n'est pas strictement confidentielle. La représentation permanente en dispose assez largement, et pourrait en activer davantage la recherche, et la diffusion.

Les mieux informés sont actuellement les grands groupes, par leurs implantations

locales et à BRUXELLES. Mais les PME en sont démunies.

Il existe **une grande incertitude sur le rythme de réalisation des opérations liées aux besoins d'environnement**. Théoriquement considérables, puisque chiffrés à 100 MM euros, ces besoins butent sur la solvabilité et le financement. On ignore en fait complètement le rythme possible des réalisations, qui dépendra de la volonté et des crédits communautaires.

L'incertitude est grande sur les garanties, politiques, juridiques et financières, des concessions. Il s'agit cependant d'un secteur essentiel. Sans doute l'action de l'union et le contexte de l'élargissement peuvent-ils aider à le régler. Tous les pays sont confrontés à la même obligation de constituer un dispositif adapté, qui n'existe généralement pas. La constitution d'un droit européen des concessions, que la France, soucieuse de préserver les conditions originales qui avaient fait le succès de ses concessions, a pu redouter par le passé, mais qu'elle appuie pleinement aujourd'hui, compte tenu des maturations intervenues sur ce sujet à Bruxelles et dans les institutions financières internationales, apparaît à cet égard comme un instrument à promouvoir au sein de l'Union.. Il éviterait que les concessions " françaises " soient marginalisées, en face du succès des partenariats public-privé " à l'anglaise ".

Les fonds structurels, dont la diminution en France est inéluctable, devraient avec l'élargissement permettre le financement d'opérations plus nombreuses dans les PECO. Mais on est frappé par le scepticisme qui prévaut chez nos interlocuteurs, qui risque d'entraîner chez beaucoup attentisme et impréparation, quand il faudrait au contraire se mobiliser pour les réalisations à venir, comme les espagnols ou les portugais surent le faire en leur temps pour tirer parti du Fonds de cohésion et de l'objectif 1 du FEDER.

Les risques de déstructuration de l'emploi dans les PME françaises par la concurrence retour ne doivent sans doute pas être dramatisés. Mais ils méritent l'attention et devraient faire l'objet d'un examen précis avec les professions, en commençant par les branches les plus sensibles. Dans cet esprit, l'expérience allemande où pouvoirs publics et organisations professionnelles ont su maîtriser les difficultés d'emploi liées au détachement de travailleurs venus de pays tiers sur les chantiers de reconstruction de Berlin et des nouveaux Länder, mériterait d'être analysée de près.

En sens inverse, l'idée de " vendre la qualité " aux PECO, intéressante mais trop vague, pourrait constituer un thème de progrès pour les professions et les institutions techniques comme le CSTB.

[Des demandes fondées](#)

Nous l'avons déjà dit, toutes les entreprises demandent **davantage de visibilité et de clarté sur le cadre juridique** de leur activité dans les PECO. Le sentiment unanime est qu'il faut inscrire le sujet en tête des points de négociation, pour obtenir des protections légales.

Pour les grandes entreprises, intéressées par les **concessions**, il y a plus à gagner

désormais à accepter le principe de la concurrence dans les attributions, mais il faut régler les problèmes de domaniaité (privé et public), bien établir le principe de tarifications pluriannuelles stables, et favoriser la mise en place pour les infrastructures de systèmes de garanties et contre-garanties entre bailleur international et état concédant qui rendent possibles l'adossement des crédits intermédiaires nécessaires pendant la période initiale.

Les PME ont besoin d'un **appui local** pour la connaissance des conditions pratiques d'implantation et d'activité. Contrairement aux grandes entreprises qui peuvent approcher les marchés par leurs propres moyens mais seulement si la taille en est suffisante et qui se centrent sur les grands pays, les PME peuvent se placer sur des pays plus petits mais souvent intéressants (tels que la SLOVENIE ou les pays baltes), mais à la condition d'un tel appui local. Le développement d'accords des banques françaises avec de bons correspondants locaux est à cet égard déterminant.

Ces correspondants locaux sont indispensables aux PME pour les guider dans les maquis juridiques nationaux, et leur permettre de contracter les cautions ou garanties solides, qu'elles savent incorporer dans leurs prix, mais qui leur sont indispensables.

Les jumelages administratifs ne sont pas reconnus en eux-mêmes comme une action suffisamment efficace. Mais nos interlocuteurs ont insisté sur l'importance de **mobiliser les capacités publiques d'expertise**, dans le cadre d'actions combinées entre les entreprises et les pouvoirs publics. Leur développement suppose cependant un assouplissement des possibilités d'intervention des fonctionnaires français, à l'image des pratiques anglaises ou allemandes, ainsi que le nécessaire allongement des détachements, les missions ayant besoin de la durée pour s'avérer utiles.

[Les risques de la période de transition obligent à agir vite et concrètement](#)

La course d'obstacles des entreprises dans les PECO sera aussi une course de vitesse, avec les concurrents nationaux, qui profiteront de la perspective de l'adhésion et des aides communautaires pour monter en puissance, acquérir des techniques et du management et se rapprocher de la productivité moyenne ; ainsi qu'avec les concurrents des pays tiers, notamment limitrophes, parfois mieux introduits.

Cela donne un caractère d'urgence aux demandes exprimées par les entreprises, et devrait conduire à privilégier des actions concrètes.

Il faut en particulier porter attention au fait que les expériences connues, bonnes ou moins bonnes, sont le fait des entreprises les plus dynamiques. Beaucoup d'autres, surtout parmi les PME, risquent de rester dans un état d'impréparation, et de laisser passer leur chance tout en s'exposant aux risques de la concurrence retour à venir. Un effort de sensibilisation, sans doute déconcentré sur les régions, et partenarial entre les conseils régionaux et l'état, est à recommander. Son inscription dans les contrats de plan en cours d'élaboration, comme l'a envisagé la DAEI, mérite d'être encouragé, et revêt une importance particulière

.Il faudrait enfin, la demande n'est pas explicite mais potentielle, s'efforcer d'accroître et d'accélérer l'effet d'entraînement des investisseurs français sur les

entreprises, et spécialement sur les PME. Certaines en profitent, mais plus le pourraient, à condition d'être mieux connues des grands groupes publics et privés.

Récapitulation des préconisations du sous-groupe BTP, construction et ingénierie.

1. Formuler plus précisément, après avoir clarifié la conception des buts poursuivis, les objectifs stratégiques
2. Organiser le traitement central de l'information, en vue de remédier au déficit actuel d'information élaborée et stratégique
3. Inscrire par priorité dans l'agenda des négociations communautaires et bilatérales l'obtention d'une clarification de la loi et des normes locales ainsi que le suivi de la (non) qualité des services publics chargés de leur application
4. Développer, avec le concours de la représentation permanente de la France à Bruxelles (cellule Entreprises) et des PEE concernés, les dispositifs locaux par pays pour faciliter l'approche des PME, en leur fournissant l'information générale nécessaire ainsi que la connaissance des opportunités de marchés ouvertes par les programmes nationaux d'adaptation à l'adhésion et des fonds structurels
5. Faire valoir auprès des banques françaises de PME les besoins de renforcement de leurs dispositifs de correspondants locaux dans l'optique d'une facilitation de l'obtention des cautions et garanties localement nécessaires
6. Obtenir une visibilité minimum sur le rythme de réalisation des programmes de mise à niveau environnementale
7. Examiner par branche, au moins pour les plus sensibles, la nature et le degré des risques de concurrence retour ; s'appuyer sur une étude, à lancer, de l'expérience allemande
8. Inciter les professions de spécialités à approfondir les opportunités et les conditions d'une promotion de la " vente de la qualité "
9. Sensibiliser les PME, dans le cadre d'actions conjuguées de l'état et des conseils régionaux
10. Inviter les grands groupes français investisseurs en PECO à exercer un effet d'entraînement sur les PME en acceptant des expériences de parrainage
11. Agir auprès de la Commission européenne pour favoriser l'élaboration d'un droit communautaire des concessions, afin de disposer d'un cadre de référence stabilisateur pour les opérations dans les PECO ; veiller à ce que découle de ce régime l'obligation d'assurer ou de compenser la liberté tarifaire et de clarifier l'origine et la destination patrimoniale des biens de la concession ;
12. Inciter les bailleurs internationaux et communautaires à élaborer un système d'adossement des garanties nécessaires au financement de la période de premier développement des infrastructures
13. Assouplir les conditions d'utilisation des capacités d'expertise publique, pour les combiner de préférence dans des démarches à caractère opérationnel, plutôt que dans des coopérations administratives institutionnelles générales

II- Contribution du sous-groupe " transports " aux synthèses et conclusions finales.

Les travaux du sous-groupe, ont porté sur des activités - transports et infrastructures de transport - qui constituent, avec la politique agricole commune et la politique commerciale commune, l'objet même de l'une des trois grandes politiques communes originelles de l'Union européenne.

Ils ont de ce fait visé à formuler un **diagnostic sur la capacité des pays candidats à mettre en oeuvre et appliquer le contenu de la politique commune des transports.**

Ils ont également visé à **apprécier les impacts de l'ouverture des marchés de transport sur les activités des transporteurs nationaux et de leurs concurrents des pays candidats et de l'Union européenne** et examiner comment les différents acteurs nationaux - pouvoirs publics, opérateurs ou exploitants - pouvaient en tirer le meilleur parti.

Le sous-groupe a pu disposer de nombreuses données qui touchent à la problématique de l'intégration des marchés de transports des pays d'Europe Centrale et orientale dans une Union élargie qui sont reprises dans le corps du Rapport ainsi que dans ses annexes.

Les sources nationales, importantes mais partiellement exploitées, notamment les statistiques du commerce extérieur et celles de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects, ainsi que les travaux et études produites dans l'ensemble du champ d'analyse par les postes d'expansion économique à l'étranger, ont fourni des matériaux de qualité.

Les sources internationales sont également fort abondantes, mais elles restaient souvent aussi à exploiter et à organiser. Considérant le plus souvent l'Union européenne comme un tout dans ses relations avec les pays candidats, elles ignorent toutefois assez largement les enjeux nationaux propres aux différents états-membres.

C'est cette dimension que les travaux ont cherché à restituer, avec la collaboration des directions d'administration centrale consultées et, dans un second temps, avec les appréciations des milieux professionnels consultés. Ces dernières consultations ont permis d'approfondir et parfois de nuancer les analyses initiales

Les 3 formations de travail du sous groupe " transports " ont dans ces conditions cherché à identifier :

- les enjeux de négociation résultant pour les pouvoirs publics de l'extension du cadre européen aux nouveaux entrants ;
- les enjeux économiques et commerciaux tels qu'ils peuvent être appréhendés par les différents acteurs concernés
- les exigences à faire valoir à la lumière de ces enjeux ainsi que les actions à mettre en oeuvre pour mieux préparer les milieux professionnels aux conséquences de l'élargissement et pour développer dans l'intérêt mutuel les

relations avec les futurs adhérents.

La partie du rapport final qui suit vise à dégager une synthèse d'ensemble et des conclusions, accompagnées de préconisations relatives aux moyens et aux actions à mettre en oeuvre.

L'opinion des professionnels sur l'élargissement.

Dans leur ensemble, les milieux professionnels du transport considèrent l'élargissement comme une démarche plutôt favorable au développement général de l'Union européenne, entraînant des retombées positives pour les actuels états-membres ; **ils ne relient en revanche que faiblement cette appréciation positive à ses effets sur leur activité** et émettent des opinions diversifiées et nuancées sur les avantages et les difficultés qu'ils peuvent attendre des adhésions des pays candidats dans l'exercice de leurs activités.

Les intérêts des divers secteurs d'activité sont en effet inégaux, dissemblables et parfois opposés et il n'existe guère de concepts fédérateurs qui permettraient à l'ensemble des secteurs professionnels concernés d'identifier des intérêts communs allant au-delà de quelques généralités et de les rassembler pour défendre ensemble leurs points de vue.

Pour tous, les relations avec les PECO constituent toutefois des **enjeux commerciaux limités**, dont l'impact sur le développement des activités internationales du secteur reste modeste, malgré des perspectives de progression des échanges assurées. Les courants d'échanges des personnes et des biens avec les pays candidats ne représentent qu'une faible fraction des échanges globaux avec les 15. Ils ne se situent pas généralement au coeur des préoccupations stratégiques des opérateurs les plus importants, ou restent le fait d'un nombre relativement limité d'entreprises spécialisées sur ces marchés, et de ce fait très directement concernées.

Il convient toutefois de signaler que l'espace économique complémentaire constitué par les PECO et notamment par les plus importants d'entre eux par l'étendue de leurs marchés ou par le développement de leur PIB, est un enjeu important de la stratégie des plus grands opérateurs européens et mondiaux, notamment dans les activités à forte valeur ajoutée comme le transport express, les réseaux et la logistique, et qu'il peut en être attendu des effets de consolidation des positions de grands concurrents des opérateurs français auxquels il convient d'être particulièrement attentif, y compris pour ce qui concerne les divers accès au transit vers les NEI.

La croissance des investissements directs à l'étranger opérés par des investisseurs industriels et commerciaux français, domaine où la position française s'est très sensiblement renforcée depuis plusieurs années par rapport à ses voisins et qui la met au 4^{ème} rang derrière l'Allemagne et les Etats-Unis mais désormais à un niveau pratiquement équivalent à l'Italie, ouvre en revanche des champs d'accompagnement aux transporteurs qui travaillent avec ceux-ci .

L'organisation des marchés de transport et au-delà de celle-ci **la référence à un cadre de droit homogène dans une Union élargie** sont en revanche considérées par tous comme des enjeux de grande importance.

Certains secteurs, notamment dans les domaines maritimes et aériens, en attendent des rapprochements notables de comportement des opérateurs et sont surtout sensibles aux divers avantages que l'élargissement peut représenter, du fait de l'extension des règles communautaires à un espace européen plus étendu.

D'autres secteurs, plus exposés à la concurrence, s'appuient à l'inverse fortement sur l'incorporation des dispositions harmonisatrices de l'acquis communautaire par les pays candidats pour essayer de compenser les menaces qu'ils attendent de l'ouverture des marchés de transport à un espace européen élargi.

Les lignes de clivage séparent à cet égard :

- les secteurs faiblement impliqués dans les échanges commerciaux avec les pays candidats et qui n'envisagent pas de modifier cette approche, comme le secteur maritime (hautement sensibilisé par ailleurs à l'élargissement de l'Union à Chypre et Malte), mais qui escomptent de l'adhésion des pays candidats d'Europe centrale et orientale une amélioration globale du contexte dans lequel ils opèrent,
- les secteurs qui n'ont pas à craindre d'effets en retour directs et importants comme l'aviation civile et à certains égards le secteur ferroviaire, par ailleurs sensible aux effets de la concurrence intermodale, mais pour lesquels l'élargissement constitue une donnée dans les stratégies d'internationalisation des activités qu'elles développent ;
- et les secteurs plus atomisés et notamment le secteur des transports routiers, qui est par ailleurs et de loin, le principal vecteur des échanges commerciaux avec les pays d'Europe Centrale et orientale, et de manière plus limitée, le secteur de la navigation fluviale, tous deux principalement concernés par la concurrence interne entre les entreprises de transport par route ou par voie navigable, qu'elles soient nationales, communautaires ou en provenance des pays candidats.

Elles concourent en tout cas à faire ressortir l'hétérogénéité des préoccupations et des enjeux propres aux différentes activités sectorielles du transport en distinguant parmi elles celles qui marquent leur confiance à l'évolution du processus et celles qui sont plus sceptiques ou plus alarmistes sur les effets qu'ils peuvent directement en escompter, et qu'on retrouve globalement dans le secteur des transports terrestres.

Elles conduisent à **s'attacher plus particulièrement à ceux dont les inquiétudes ou la fragilité apparaissent les plus grandes** et en tout premier lieu au secteur des transports routiers.

Pour les milieux professionnels de ce secteur, l'élargissement est perçu comme un engagement de nature politique sur lequel les professionnels s'estiment sans prise réelle. De ce fait, il représente pour eux une situation avant tout **acceptée et subie**, moins stable que les modes de relations bilatéraux en vigueur aujourd'hui et à laquelle il faudra s'adapter.

S'ajoute à cette constatation la conviction que les activités de transport ne constitueront pas un des enjeux fondamentaux des négociations conduites avec les pays candidats et qu'il existe ainsi un **risque de sous-évaluation des difficultés sectorielles à résoudre** qui pourrait conduire à admettre un niveau d'alignement sur l'acquis communautaire

insuffisant, au détriment global des transporteurs de l'Union européenne.

L'acceptation du Protocole n°9 de l'Acte d'adhésion de l'Autriche constitue à cet égard un exemple caractéristique de concession consentie lors d'un élargissement précédent qu'il faut, de l'avis des professionnels, impérativement éviter de reproduire dans les négociations avec les pays candidats.

L'élément dominant du langage tenu par les milieux professionnels est donc la **défiance** vis à vis de l'ouverture et de l'extension des marchés intracommunautaires de transport routier.

Celle-ci se nourrit en tout premier lieu d'une **forte appréhension sur la concurrence en retour, partagée par l'ensemble de la profession**. Elle a pour caractéristique principale de n'être pas le seul fait des entreprises, minoritaires en nombre, qui participent à l'acheminement des échanges avec les PECO et qui affrontent directement cette concurrence dans le cadre des relations de trafic assurées entre la France et les pays candidats, mais elle s'étend également à l'ensemble du milieu professionnel qui redoute une **aggravation de la concurrence intra-communautaire dans l'ensemble de l'Union élargie**, y compris sur des relations de trafic auxquelles les transporteurs des pays candidats n'avaient pas accès et qui leur seront ouvertes après leur adhésion ainsi qu'une rupture des équilibres de marché actuels.

L'élargissement est ainsi perçu comme **un processus qui risque d'entraîner un affaiblissement des mécanismes régulateurs** mis en place au niveau national et au niveau communautaire, avec une entrée en nombre de nouveaux entrants et une concurrence accrue, mais surtout une déstabilisation qui, par le développement de pratiques d'affrètement faisant appel à des transporteurs non-résidents moins coûteux, atteindrait de proche en proche l'ensemble des marchés de transports intracommunautaires.

La crainte majeure est celle des **faibles coûts salariaux des transporteurs des PECO**, qui compense les insuffisances de leur organisation commerciale et une productivité inférieure et qui permet dès à présent à ceux-ci de prendre en charge l'acheminement d'une part majoritaire des frets.

Elle se double d'une très vive réaction - qui tend à couvrir toutes les autres préoccupations et qui apparaît dès à présent fondée - sur l'apparition et la mise en place de **modes d'exploitation prédateurs par des transporteurs relevant d'autres états-membres de l'Union européenne** qui fondent leur compétitivité sur l'avantage que peut leur assurer le recours à une main d'oeuvre originaire des PECO, tout en respectant la réglementation des transports et sans contrevenir nécessairement aux règles nationales de droit du travail qui leur sont applicables.

Face à cette menace, les milieux professionnels expriment une **demande forte de régulation**, considérée comme un contrepoids à un surcroît d'ouverture des marchés et qui se manifeste par la présentation aux pouvoirs publics ainsi qu'aux institutions bruxelloises d'un certain nombre d'exigences visant à en contrôler étroitement la réalisation.

Elle se traduit par le souci de voir complété avant les futures adhésions le cadre des harmonisations communautaires actuellement en discussion entre les 15, notamment dans

les domaines des réglementations sociales et fiscales, de manière à les faire entrer dans l'acquis communautaire et à pouvoir les faire appliquer aux nouveaux adhérents avant qu'ils ne participent à l'élaboration des décisions.

Elle appelle les pouvoirs publics à la **vigilance la plus grande** en ce qui concerne les exigences de transposition et de total respect de la réglementation communautaire avant toute ouverture des marchés.

Elle s'accompagne également de demandes insistantes de **refus de périodes de transition ou d'adaptation qui maintiendraient des distorsions de concurrence dans des domaines ou une complète harmonisation doit exister**, de demandes de mise à niveau des administrations responsables des pays candidats, de propositions de renforcement des contrôles, etc....

Au-delà de cette réaction générale des différentes composantes de la profession, des positions plus nuancées apparaissent toutefois dans l'appréciation des effets de l'élargissement.

Une partie de la profession - qui correspond aux entreprises les plus importantes et à celles qui interviennent dans des segments spécialisés - reconnaît en effet que les opérateurs nationaux disposent, en tant qu'organismes de transport et en relation avec les chargeurs, des éléments essentiels de la maîtrise des frets, à l'exportation et dans une moindre mesure à l'importation, et s'estime en mesure de répondre aux besoins d'acheminement de leur clientèle, en tenant compte des exigences antagonistes de sécurisation du fret et de coût du transport.

D'autres professionnels, plus représentatifs des PME et retenant en revanche avant tout le durcissement de la concurrence étrangère, craignent, de manière plus alarmiste, que le développement des échanges avec les PECO se traduise par une **érosion rapide** de leurs activités sur ces marchés, sous l'effet de la concurrence accrue des transporteurs des pays candidats, avantagés par les prix et l'amélioration de la qualité du service ; ils se montrent pessimistes sur la possibilité de préserver leurs parts de marchés.

L'absence de données de référence périodiquement mises à jour conforte cette crainte.

Les **chances offertes par l'élargissement** n'apparaissent pas en revanche comme un élément moteur de l'analyse professionnelle, malgré la croissance incontestable des trafics pris en charge par les transporteurs nationaux depuis plusieurs années.

Les effets positifs du développement des échanges avec les pays candidats et notamment la croissance de l'emploi, qui découle mécaniquement du développement des trafics internationaux, ne sont pas dans l'ensemble mis en avant. De même les possibilités d'implantation d'établissements secondaires dans les PECO ou de rachat d'entreprises locales et les développements logistiques déjà réalisés par certaines entreprises sont rarement évoqués. Malgré certains efforts louables de sensibilisation collective comme le récent partenariat AFTRI-DTT pour la compétitivité du transport français, tout ceci relève d'abord de l'initiative individuelle des entreprises, sans être intégré comme un facteur qui contribue au développement et à l'internationalisation des activités de la profession.

La **visibilité économique**, importante pour évaluer la demande de transport et les

structures des marchés ainsi que leurs perspectives d'évolution, apparaît généralement très réduite, sauf peut-être chez un tout petit nombre de grandes entreprises qui n'ont pas pu être contactées individuellement. La très grande majorité des entreprises - et notamment l'ensemble des PME - en est dépourvue et n'a pratiquement aucun accès à des éléments d'information récents permettant d'éclairer leurs opérations.

La question de **la visibilité et de la clarté du cadre juridique général**, dont l'importance a été soulignée dans les travaux du sous-groupe " BPT, construction et ingénierie " occupe en revanche une place assez limitée dans les préoccupations des milieux professionnels du transport, car l'essentiel des prestations s'opère dans le cadre des règles spécifiques aux activités de transport international par route.

A un degré moindre, des appréhensions voisines sont perçues chez les transporteurs fluviaux, avec un impact direct beaucoup plus limité, compte tenu de l'extrême modestie des échanges par voie fluviale avec les pays candidats, mais avec un impact indirect en termes de concurrence intracommunautaire, du fait de possibilités d'emplois sur des bateaux communautaires de membres d'équipage venus des PECO.

Enfin **la SNCF** ne peut qu'être préoccupée par les risques de dégradation des conditions dans lesquelles elle devrait affronter la concurrence des autres modes et elle est de ce fait également attentive aux conditions dans lesquelles s'effectueront les adhésions des pays candidats.

L'insertion effective des entreprises des pays candidats dans le cadre juridique de la politique commune des transports apparaît dans ces conditions comme le principal préalable à l'ouverture des marchés et il est attendu que des garanties solides soient actées à cet égard, à défaut d'atteindre rapidement une réduction des différentiels des coûts du travail qui ne peut, quant à elle, que résulter de la convergence générale des économies des nouveaux adhérents.

Elle renvoie bien sûr à l'élaboration des cadres juridiques et administratifs appropriés par les pays candidats, mais il ne doit pas être dissimulé qu'une partie des difficultés qui sont dès à présent mises en avant par les milieux professionnels à propos des relations de transport avec les nouveaux adhérents ne sont pas dues à l'élargissement en tant que tel, mais sont le résultat de différents choix qui découlent des règles communautaires adoptées à ce jour par l'Union européenne ainsi que des relations qui ont été établies entre celles-ci et les politiques maintenues dans un cadre national. Des analyses plus détaillées, accompagnées de recommandations correspondantes, figurent dans la 1^{ère} Partie du rapport où le lecteur pourra les retrouver.

Deux points méritent toutefois d'être soulignés ici.

- les compétences gardées par les états-membres en matière de droit du travail peuvent conduire, dans le cas de professions non sédentaires comme celles des transports, à des différences de régimes notables selon les caractéristiques du droit applicable sur le marché du travail auquel sont rattachés les salariés et notamment les personnels de conduite.

S'il n'est pas question de remettre en cause la compétence des états dans ce domaine, il conviendra par contre d'affirmer très fermement une attitude commune des états-membres

visant à **garantir l'égalité de traitement et la non-discrimination effectives des salariés à raison de leur nationalité au sein d'une même entreprise et d'un même Etat-membre.**

- la maîtrise de la capacité du transport routier de marchandises des pays candidats (accès aux marchés des transports intracommunautaires et cabotage) sera sans doute l'une des principales difficultés effectives liée à l'élargissement dans les transports.

Le risque , que l'incorporation de l'acquis communautaire ne limite qu'imparfaitement, est en effet une **augmentation brutale de la capacité de transport international des pays candidats par un afflux de nouveaux entrants** venus du transport intérieur ou des transports internationaux avec des pays tiers, répondant aux conditions de la directive n° 96/26 et - sauf dispositions nationales plus sévères, tel l'exercice préalable d'une activité de transport intérieur - habilités à obtenir une licence communautaire.

L'Union européenne, qui a établi cette réglementation en gommant pratiquement toute différenciation qualitative d'accès aux transports intérieurs et aux transports intracommunautaires, serait toutefois mal placée pour s'écarter des règles qu'elle a elle-même fixées pour résoudre ce problème. Ce qui ne lui interdit pas de réexaminer l'ensemble du sujet, ni d'en débattre au sein de ses institutions.

[La prise en compte des intérêts français.](#)

L'importance particulière de **l'adaptation du cadre réglementaire** dans lequel s'exercent l'ensemble des activités de transport conduit tout naturellement à accorder une place prioritaire à la demande de régulation formulée par les exploitants et à la mise en oeuvre de l'acquis par les pays candidats. Celle-ci s'adresse directement aux pouvoirs publics en tant que Partie aux négociations d'adhésion et responsables de la défense des intérêts du secteur au sein des instances communautaires qui mènent cette négociation.

Les éléments en ayant été largement développés dans la première partie du rapport et dans ce qui précède, il ne paraît pas utile d'y revenir plus longuement, sinon pour souligner que le suivi qui aura à être réalisé durant toute la période qui précédera la conclusion des négociations d'adhésion doit en être poursuivi avec la plus grande attention.

On se bornera à ajouter ici que les intérêts des différentes professions du transport étant moins directement et moins massivement exposés aux effets de l'élargissement que ceux des pays les plus proches des pays candidats - et notamment de l'Allemagne et de l'Autriche - **la recherche de positions concertées** à faire prévaloir avec ceux de nos partenaires les plus directement concernés et les plus en phase avec nos propres préoccupations, notamment dans le secteur du transport routier, pourrait s'avérer une démarche opportune. **Il est donc suggéré d'en débattre spécifiquement avec ces derniers aussitôt que possible.**

L'accompagnement du processus d'élargissement par le **développement de la coopération technique** et en particulier par la proposition de **jumelages administratifs**

avec les pays candidats est une démarche qui apparaît fructueuse et qui doit être fortement encouragée. Compte tenu des particularités de l'organisation des différentes activités de transport, et des modes de formation administrative ou technique mis en place par certaines organisations internationales spécialisées, **le champ le plus approprié des jumelages administratifs paraît être celui des transports routiers**, en raison de l'importance des formations réglementaires qui y sont nécessaires. **L'association des organismes de formation professionnelle du transport** à cette démarche en constitue un complément important et susceptible de se prolonger au-delà des jumelages eux-mêmes.

Il faut souligner que les bénéfices qui en sont attendus ne produiront pleinement leurs effets que si ces actions contribuent à mieux affirmer et mieux maîtriser les politiques nationales conduites par les pays candidats dans ce secteur.

Il convient également de souligner que, dans un certain nombre de secteurs, la coopération technique de type traditionnel nouée par des établissements publics avec des entités de même nature (accords de coopération entre ports autonomes et entités portuaires des pays candidats ; partenariats entre la SNCF et les réseaux polonais, roumain et tchèque....) qui se réalisait avec des moyens limités, ne paraît plus la mieux adaptée aux nouvelles situations. **La coopération technique tend à évoluer vers des partenariats stratégiques de type capitalistique**, qui conduisent à prendre des participations dans un contexte de privatisation. Alors que cette voie est largement ouverte et utilisée par certaines entreprises publiques (EdF), ainsi que par des entités d'autres états-membres (par exemple le port de Rotterdam), elle ne paraît accessible qu'à un très petit nombre d'établissements du secteur des transports (ADP Management; SNCF International). L'obstacle peut toutefois être contourné avec une concertation plus étroite des partenaires publics et privés, dans la ligne que développe notamment l'ISTED.

La visibilité économique qui implique une diffusion et un partage beaucoup plus important de la connaissance des activités et des marchés concernés mérite d'être améliorée de manière très marquée.

De ce point de vue, le secteur des transports peut en principe apparaître plus favorisé que d'autres :

- sous leurs diverses formes, les activités de transport sont au niveau national et international, une matière qui fait l'objet de recueils de données abondants, et qui n'est contrarié que par la difficulté à disposer de ces dernières de façon suffisamment rapide pour pouvoir être utilisées dans de bonnes conditions par les opérateurs ;
- les multiples organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales qui s'occupent de transport sont elles-mêmes productrices de très nombreuses informations et travaux ;
- les connaissances " pays " d'ores et déjà réunies par les postes de la DREE constituent une base appréciable pour les approches individualisées des différents marchés ;
- enfin, la préparation de l'élargissement est , en elle-même, une démarche qui renouvelle, pratiquement en temps réel, la connaissance des structures des pays candidats et de leurs évolutions. Cette dernière, qui est pour l'essentiel détenue par la seule Administration, aux fins de préparation des négociations, mérite de faire

l'objet d'un partage périodique avec les professions du transport.

Le revers de la médaille consiste paradoxalement dans l'**abondance de l'information à traiter** ; sa dispersion, sa parcellisation et son hétérogénéité constituent en fait le frein le plus important à son exploitation, son utilisation et sa diffusion, ainsi qu'au ciblage des besoins dont il conviendrait d'approfondir l'analyse.

Deux facteurs, qui ne sont pas propres à l'élargissement mais que l'on retrouve aujourd'hui également dans l'approche des activités de transport international à l'intérieur de l'Union européenne, sont à cet égard des inconvénients notables :

- dans les transports terrestres, la concurrence intermodale et intramodale apparaît comme un obstacle à une approche mutualisée de l'information, car on se heurte très vite au caractère commercial des informations détenues par les entreprises et à leur confidentialité.
- à côté des informations disponibles mais pas toujours exploitées de la manière la plus appropriée en matière de connaissance des échanges et de connaissance des trafics et qui proviennent de données traitées par les institutions publiques, des manques importants apparaissent sur les éléments de compétitivité des transports et l'état de la concurrence. Cette dernière reste en effet appréhendée à travers ses effets, mais pas à travers ses composantes.

Au total, la connaissance des opérateurs français vis à vis des PECO apparaît, sauf exceptions sectorielles, assez limitée.

Son amélioration, compte tenu de la segmentation des activités et de la difficulté que rencontrent les entreprises pour en appréhender des dimensions qui leur font défaut, impliquent une action déterminée d'élaboration et de diffusion de l'information par les pouvoirs publics, avec, comme destinataire privilégié le milieu des PME du transport, dans le cadre d'un effort conjugué de sensibilisation et de préparation des pouvoirs publics et des organisations professionnelles.

Récapitulation des préconisations relatives aux " transports ".

1. Veiller aux conditions de l'incorporation de l'acquis communautaire dans le cadre du chapitre " Transports " et des autres chapitres de la négociation qui intéressent directement l'organisation du marché intra-communautaire des transports.
2. Veiller, dans les négociations et lors des réunions des comités d'association, à l'approfondissement des conditions de la mise en application des règles communautaires, avec la mise en place d'instruments juridiques et administratifs appropriés et de services publics qualifiés.
3. Intégrer dans les positions de négociation les stratégies de nos partenaires les plus directement concernés par leur positions géographiques ou par l'intensité de leurs échanges avec les pays candidats
4. Développer en tant que de besoin les concertations et les coopérations avec les administrations des Etats-membres voisins pour définir des méthodes communes et des synergies en matière de suivi de l'application des réglementations.
5. Approfondir, dans les perspectives de concurrence en retour, la connaissance des

règles de droit du travail de nos partenaires de l'Union européenne qui peuvent avoir des effets sur les conditions d'emploi de salariés non communautaires.

6. Améliorer l'exploitation des éléments d'information économique disponibles et notamment développer les exploitations des statistiques nationales et communautaires sur les échanges (flux et valeurs), en vue de renforcer la connaissance des marchés de transport, en vue de sa diffusion aux milieux professionnels.
7. Valoriser les informations en provenance des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales et mutualiser plus systématiquement les éléments d'information dont disposent les directions d'administration centrale et les grands instituts de recherche nationaux ainsi que ceux qui sont acquis dans le cadre de coopérations spécialisées auxquelles participent les membres de ce Ministère (DAC ; CGPC ; réseau technique).
8. Développer, avec les postes d'expansion économique des pays candidats, une politique d'information par pays et par principaux marchés, en leur faisant part de nos connaissances et des contenus des points de veille à privilégier.
9. Créer, avec le concours des PEE concernés (notamment Francfort, La Haye, Milan et Vienne) une veille sur le contenu des relations de transport établies par nos principaux voisins avec les pays candidats.
10. A défaut d'un système d'observation de prix de revient, dont l'établissement à une échelle réduite à quelques partenaires de l'Union est déjà considéré comme difficile à réaliser, essayer de réunir quelques indicateurs de coûts des transports routiers.
11. Adapter les récentes propositions de compétitivité du Rapport AFTRI-DTT relatives aux spécificités des relations de transport avec les pays candidats.
12. Développer les offres de coopération technique (jumelages administratifs du programme PHARE) sur des objectifs opérationnels .
13. Développer avec les organismes de formation du secteur des transports une offre visant à la constitution d'institutions de formation stables.
14. Aider à la constitution d'un cadre institutionnel favorable aux développements de partenariats public-privé par des techniques de délégation et de concession valorisant le savoir-faire et les modes d'intervention des opérateurs français dans les différents champs du transport (notamment transports urbains, organisations portuaires et aéroportuaires) en agissant notamment auprès de la Commission pour définir un droit communautaire des concessions .

III. Contribution concernant la politique régionale et les fonds structurels aux synthèses et conclusions finales.

L'examen des impacts de l'élargissement de l'Union européenne sur les secteurs d'activité relevant du Ministère comportait un volet visant à évaluer les impacts des modifications introduites par la réforme des fonds structurels sur les actions conduites par le Ministère, du fait de la concentration financière et géographique prévisible de ces aides.

Une première analyse de ces impacts a été produite dans le rapport d'étape du groupe et différentes recommandations issues de ces travaux sont reprises ci-après.

Les travaux qui ont été consacré par le groupe de travail à ce thème ont toutefois été rendus difficiles par les incertitudes qui ont marqué depuis la publication d'Agenda 2000 l'adoption des montants globaux et des principes de zonage des fonds structurels et notamment du nouvel objectif 2, dans le cadre des perspectives financières 2000-2006.

Ce n'est qu'à la suite des conclusions du Conseil Européen de Berlin en mars dernier et de l'accord qui a ensuite été réalisé avec le Parlement européen pour entériner celles-ci et réintroduire le programme URBAN parmi les programmes d'intérêt communautaires que les premières conséquences relatives aux montants globaux affectés aux régions ainsi qu'aux zonages ont pu être tirées pour la France.

Encore sont-elles à ce jour partielles et non définitives. En effet, si le CIADT s'est prononcé à la fin du mois de juillet sur les principes de répartition de la prime à l'aménagement du territoire et de l'affectation des montants des fonds structurels et des contrats de plan, il faudra toutefois encore attendre la fin de l'année pour que la physionomie définitive des différents programmes cofinancés se dégagent, à travers les prochains contrats de plan Etat-régions, et permette d'évaluer l'impact des modifications ainsi apportées sur les actions conduites par le Ministère.

Les DRE joueront dans les prochains mois un rôle déterminant pour recueillir les informations nécessaires à cette synthèse.

Deux lignes de force se dégagent toutefois des travaux :

- il est tout d'abord apparu que la matière des fonds structurels avait, au sein du Ministère un caractère transversal accentué et que si certaines directions centrales comme la DGUHC, la DTMPL et la Direction du Tourisme se trouvaient, par leurs compétences propres, plus directement impliquées par les impacts territoriaux de ces financements, la plupart des autres directions avaient, du fait de la complémentarité des cofinancements faisant intervenir des maîtrises d'ouvrage public, à prendre en compte l'utilisation de ces fonds.

Mieux prendre en compte à l'échelle du Ministère les problématiques et les stratégies de cohésion économique et sociale et de développement régional qui en découlent et être en mesure d'avoir une influence sur celles-ci est dans ces conditions un objectif d'autant plus actuel qu'au niveau communautaire lui-même, la Commission développe elle-même parallèlement à la gestion des fonds

structurels, des orientations d'action (communications récentes consacrées au " développement urbain durable " ou à " la cohésion et les transports ") et des instruments nouveaux d'aménagement territorial de l'espace européen, comme le " Schéma de développement de l'Espace communautaire européen " (SDECE), qui prennent appui sur ces financements et qui ont des impacts directs sur les politiques dont ce Ministère est, à travers les missions confiées à ses différentes directions, un vecteur privilégié.

- il est également apparu qu'à côté du rôle de préparation et de coordination des programmes européens de développement régional, assuré par les DRE, sous l'autorité des SGAR, les services déconcentrés, DRE et DDE, participaient, avec des intensités variables mais croissantes, aux processus d'instruction et de contrôle des projets.

Trois fonctions principales peuvent être retenues dans l'exercice de ces missions :

- instruction réglementaire, sous l'autorité des Préfets de Région et des Préfets, sous ses différentes composantes (initiation, suivi, contrôle et clôture)
- assistance à la maîtrise d'ouvrage, sous la double forme de l'aide au montage des dossiers et de la conduite d'études pour le compte des collectivités territoriales ;
- mise en oeuvre, pour la totalité des projets publics ou privés comportant des aménagements, de l'application des droits des sols, avec les conséquences en termes de tenue des échéanciers et donc de consommation des crédits programmés.

Ceci s'effectue cependant sans que la Direction du Personnel et des Services, responsable de l'organisation des missions des services déconcentrés et de l'affectation des moyens en ait une connaissance suffisante, ni que les directions sectorielles concernées par la mise en oeuvre des projets au niveau territorial disposent toujours, à l'exception de la Direction du Tourisme qui a mis en place des relations efficaces entre ses services déconcentrés et son administration centrale, d'une information appropriée sur ceux-ci.

Cette absence de pilotage affecte la capacité du Ministère à jouer un rôle à la mesure de ses implications, à côté des autres administrations concernées, tant au niveau central qu'à celui de ses services déconcentrés.

Un des instruments d'une stratégie plus active du Ministère qui contribuerait significativement au recueil d'éléments d'appréciation des enjeux financiers et territoriaux liés à l'utilisation des fonds structurels, devrait être constitué par le **Comité d'orientation et de suivi de l'action territoriale, institué par le Ministre le 19 janvier 1998** et qui a tenu sa première réunion en mai 1998.

La place des actions européennes dans les différents positionnements des services sur des sujets comme le développement rural, la politique de la ville, les projets territoriaux y avait alors été soulignée à juste titre.

Les actions envisagées par le Comité et notamment **la construction d'un " tableau de bord de l'action territoriale "** constituent un outil qui devrait permettre d'identifier systématiquement les actions en projet ou en cours dont la réalisation est appuyée par des financements européens ainsi que par des cofinancements de l'Etat et à partir de la connaissance ainsi obtenue, de développer une vision cohérente et durable des démarches

engagées par les services déconcentrés dans les différentes phases de leurs interventions,

Il convient enfin de rappeler que les financements sur fonds structurels affectés à des projets réalisés dans d'autres états-membres de l'Union et ultérieurement dans les nouveaux états adhérents - et notamment par l'intermédiaire du Fonds de cohésion et de l'objectif 1 qui sont les mieux dotés - sont accessibles aux entreprises communautaires. Ceci renvoie directement aux développements qui ont été consacrés dans le rapport aux secteurs d'activité du BTP, de la construction et de l'ingénierie, ainsi qu'aux Transports et aux conclusions qui s'y rapportent.

Préconisations en matière de fonds européens.

- 1- Faire des fonds européens et de leur utilisation un des thèmes permanents du Comité d'orientation et de suivi de l'action territoriale mis en place par le Ministre le 18 janvier 1998.
- 2- Pallier le manque d'informations sur le niveau des fonds structurels affectés à des opérations relevant du METL par une collecte des données disponibles au niveau régional dans les DRE et les SGAR
- 3- Identifier systématiquement dans les " tableaux de bord de l'action territoriale " établis par les services les actions en projet ou en cours dont la réalisation est appuyée par des financements européens.
- 4- Accentuer au sein des services déconcentrés la culture de gestion des fonds européens et identifier systématiquement, à travers les instruments de gestion de ceux-ci, les missions impliquant ceux-ci au titre de l'instruction des dossiers, de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de la bonne fin des opérations pour lesquelles les services sont consultés, notamment au regard de l'application du droit des sols.
- 5- Faire de l'évaluation des structures et des effectifs concernés ainsi que des actions conduites par les services un élément des inspections périodiques.
- 6- Valoriser, par des contacts appropriés (notamment les Coordonateurs des MIGT) le savoir-faire des services déconcentrés du Ministère auprès des autorités préfectorales.
- 7- Dégager des ressources humaines pour participer aux jumelages confiés à la DATAR en vue de préparer les pays candidats à la gestion des fonds structurels.
- 8- Sensibiliser les secteurs d'activités susceptibles de répondre aux appels d'offres concernant des opérations bénéficiant de fonds communautaires dans les pays candidats (PHARE avant l'adhésion, fonds structurels ensuite)

ANNEXES

BTP, Construction et ingénierie, Transports, Politique régionale et fonds structurels

Annexe 1 : lettre de commande

Annexe 2 : lettre de mission

Annexe 3 : liste des personnalités consultées ou auditionnées

Annexe 4 : perspectives financières 2000-2006 de l'UE 15 et de l'UE 21

Annexe 5 : statistiques

Annexe 6: les accords d'association entre l'E.U. et les pays d'Europe centrale et orientale

Annexe 7: législation communautaire dans le domaine des transports

Annexe 1 : Lettre de commande

Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement

Direction des Affaires Économiques et Internationales

LA DEFENSE, le 16 JUIN 1999

Le Directeur

NOTE

à l'attention de Monsieur Pierre MAYET,

Vice-Président du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées.

A la suite de la décision prise par le Conseil Européen des 12 et 13 décembre 1997 d'ouvrir des négociations avec cinq des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion (Hongrie, Pologne, Estonie, République tchèque, Slovaquie) et de lancer, dans le même temps, des " partenariats d'adhésion ", l'élargissement de l'Union Européenne est entré dans une phase opérationnelle.

Ce processus d'élargissement qui suppose la mise à niveau politique, économique et sociale de ces pays sera long et délicat ; il aura également des effets sur les politiques de l'Union à moyen et à long terme. Dès à présent, la définition des nouvelles perspectives financières pour les années 2000-2006, la révision des politiques structurelles et la révision du programme PHARE s'inscrivent dans cette perspective.

Dans ce contexte, les analyses et les stratégies du ministère se heurtent à deux difficultés :

- la connaissance de l'état de développement des pays candidats au regard des implications sectorielles de l'élargissement est insuffisante,

- l'impact des contributions communautaires, et notamment de celles provenant des fonds structurels, qui ont bénéficié, au niveau régional ou local, à des actions ou à des politiques dont le ministère de l'équipement, des transports et du logement est le vecteur, est mal connu.

Or, la réforme des fonds structurels, qui vise à réduire le nombre des objectifs pris en considération et à accentuer la concentration géographique des aides régionales dans l'Union doit inciter à évaluer l'impact des modifications envisagées sur les actions que le ministère conduit.

Le processus d'élargissement aura des conséquences dans les différents champs communautaires dont le ministère a la responsabilité et pour lesquels il concourt à l'élaboration des positions françaises défendues à Bruxelles :

- il conviendra d'abord de veiller à ce que l'acquis communautaire soit effectivement repris par les nouveaux pays membres dans les différents domaines communautaires qui entrent directement dans le champ de compétences du ministère, notamment la politique commune des transports. L'harmonisation sociale en sera une composante importante ;

- de la même manière, il faudra apprécier l'impact de l'entrée des nouveaux pays sur les politiques qui relèvent d'un champ de compétences communes au ministère et à d'autres départements ministériels, notamment les politiques des marchés publics, de l'environnement, du développement régional ;

- il conviendra également d'être attentif à la capacité des futurs adhérents à appliquer et à mettre en oeuvre, dans de bonnes conditions, différentes politiques générales comme la politique de la concurrence et des aides, la politique sociale, l'établissement ou la libre prestation des services, en raison des enjeux importants que celles-ci peuvent représenter pour les entreprises des divers secteurs dont le ministère assure la tutelle .

Enfin, et bien qu'il n'existe pas de politique commune dans les domaines de l'aménagement de l'espace, de l'habitat et du logement, ni dans celui du tourisme, les effets de l'adhésion dans ces secteurs devront être identifiés.

Je souhaiterais que le Conseil Général des Ponts et Chaussées m'apporte son concours pour animer une réflexion d'ensemble sur les exigences et les perspectives de l'élargissement dans les domaines d'activité économique qui concernent le Ministère, en dressant, pour chacun de ces secteurs, en lien avec les directions concernées et, au besoin, les milieux professionnels, un inventaire de la situation dans les pays candidats, afin de tenter d'apprécier les effets de leur adhésion, tant sur l'évolution des politiques communautaires correspondantes que sur les professions concernées en France, une fois que ces pays auront intégré l'Union Européenne.

Compte tenu de l'importance et de la diversité de ces sujets, il m'apparaît nécessaire de rassembler, dans un premier temps, les éléments d'évaluation détenus par les différentes directions d'administration centrale, y compris ceux qui proviendraient de l'analyse des effets de l'élargissement faite par les milieux professionnels.

Une analyse des effets de cet élargissement sur le fonctionnement et la structure de chacun des marchés sectoriels relevant de la responsabilité du ministère m'apparaît nécessaire, afin de pouvoir anticiper les actions ou les mesures à prendre pour s'y préparer et y préparer nos entreprises.

Ces analyses devront notamment contribuer à mieux fonder les décisions à prendre, le moment venu, à propos du calendrier d'intégration des marchés dans ces différents secteurs, ainsi que des demandes de période transitoire susceptibles d'être présentées par les candidats à l'adhésion.

Dans un second temps, la mission devra, à partir des éléments d'évaluation réunis, s'attacher à examiner dans quelles conditions pourront être intensifiées les relations avec les pays concernés, en tenant compte des intérêts communs identifiés :

- tous seront, le moment venu, parties prenantes à l'élaboration des politiques communautaires et le ministère doit, dès à présent, être attentif au rôle qu'ils pourront jouer dans la définition des politiques communautaires ;

- individuellement, chacun d'eux a, avec la France, des relations économiques bilatérales qui sont à approfondir sur la base des intérêts mutuels, mais qui s'exerceront dans l'avenir dans le cadre d'un marché unique étendu.

J'apprécierais que dans l'optique d'un rapport d'ensemble qui pourrait être disponible d'ici juin 1999, un premier rapport d'étape puisse être remis à l'automne. Je souhaiterais que vous puissiez confier cette mission à Pierre DEBEUSSCHER, qui pourrait la conduire en liaison avec R. LEJUEZ, Haut Fonctionnaire du ministère pour l'Europe et CI. HOSSARD, Chargé de Mission pour le développement économique local et régional.

Jean-Yves PERROT, Directeur des Affaires Economiques et Internationales.

Annexe 2 : Lettre de mission

*Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement
Conseil général des ponts et chaussées
La Défense, le 22 juillet 1998*

DECISION

Le Vice-président
constituant un groupe de travail chargé de conduire une réflexion d'ensemble sur les exigences et les perspectives de l'élargissement de l'Union Européenne.

Affaire n° 1998-0138-01

Le Vice-Président du conseil général des ponts et chaussées,

Vu le décret n° 86-1175 du 31 octobre 1986 relatif au conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection générale de l'équipement et de l'environnement, et notamment son article 6,
Vu l'arrêté du 6 janvier 1987 relatif à la compétence des sections du conseil général des ponts et chaussées,
Vu l'arrêté du 6 janvier 1987 relatif au fonctionnement du conseil général des ponts et chaussées, notamment son article 2,
Vu la lettre du 16 juin 1998 du Directeur des affaires économiques et internationales.

DECIDE

ARTICLE 1

Il est constitué auprès du président de la 4^e section " affaires économiques " du conseil général des ponts et chaussées, un groupe de travail chargé de conduire une réflexion sur les exigences et les perspectives de l'élargissement de l'Union Européenne dans les champs de compétence du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Les travaux conduits par le groupe de travail viseront, notamment :

- à rassembler et à organiser les éléments d'évaluation détenus par les différentes directions d'administration centrale,
- à caractériser et à éclairer les principaux enjeux intérieurs et extérieurs induits par le processus d'élargissement vis à vis des différentes politiques européennes à l'élaboration et la mise en oeuvre desquelles participe le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement,
- à analyser les effets de l'élargissement sur le fonctionnement et la structure des différents marchés sectoriels relevant de la responsabilité du ministère, de manière à pouvoir anticiper les actions ou mesures à prendre pour y préparer les entreprises.

Ils contribueront :

- à fonder les décisions à prendre, à propos des calendriers d'intégration des marchés dans les différents secteurs et des demandes de période transitoire susceptibles d'être présentées par les candidats ;
- à déterminer, à partir des éléments d'évaluation réunis, les conditions dans lesquelles pourront être intensifiées les relations avec les pays concernés, en tenant compte des intérêts communs identifiés et du futur contexte d'extension du marché unique.

ARTICLE 2 : La composition du groupe est la suivante

- président : M. Pierre DEBEUSSCHER, coordonnateur de la sous-section " EUROPE " du CGPC
- membres :

M. Raymond-Max AUBERT, Inspecteur Général de l'Equipeement
M. Jean-Didier BLANCHET, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
M. Jean-Marie BUTIKOFER, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
M. Michel CARRIER, Ingénieur des Ponts et Chaussées
M. Xavier CREPIN, Architecte
M. Alain FAYARD, Inspecteur Général de l'Equipeement
M. Claude HOSSARD, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
M. Claude LAMURE, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
M. Roger LEJUEZ, Inspecteur Général des Transports et des Travaux Publics
M. Jean-François LEVY, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
M. Jean-Claude MARCEL, Ingénieur Général de l'Aviation Civile
M. Jean-Marie MOREAU de SAINT-MARTIN, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
M. Jean-Paul PAUFIQUE, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
M. Paul PIERRON, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
Mme Michelle PRATS, Inspectrice Générale de l'Equipeement
M. Bernard SELIGMANN Inspecteur Général de l'Equipeement
M. Gérard SILVESTRE, Administrateur Civil hors classe

ARTICLE 3

Le groupe de travail pourra s'adjoindre ou entendre toute personne dont la collaboration serait jugée utile à ses travaux, et notamment :

- les directions d'administration centrale
- les représentants des différents secteurs d'activités concernés.

Des sous-groupes pourront être constitués, à l'initiative du président du groupe de travail.

ARTICLE 4

Le groupe de travail est invité à établir un rapport d'étape pour le 15 décembre 1998 et à remettre son rapport le 1er juin 1999.

Pierre MAYET

Annexe 3 : Liste des personnalités consultées ou auditionnées

Ministère de l'Équipement, du Logement , des Transports et du Tourisme :

DAEI:	Mmes , MM.CHATELUS, ETIENNE, FOURNIER, HOSSARD, HUAULT, LAMOISE, LAGUZET, LEJUEZ, PAILLET, PERROT, ROUQUET, SAILHAC, SEBILLE, ZEISSER.
DAFAG	M. AYMARD ;
DTT	Mme CHERTON ; MM. AYMERIC, BERG, BRY, FOURNIER, JANIN ;
DR	MM. FAYARD, LEGER;
DSCR	M. GAUVIN ;
DTMPL	MM. GRESSIER, MEYNET ;
DGMAM	M. SERRADJI
DGAC	.Mmes, MM.: COUDON, DALLO, DAVID, DESCHAMPS, DOPAGNE, DURANTHON, GARDIN, GERLIER, LEFEVRE, MARCHANT, MARCOUX , MARQUE , NOBEL, PACQUEMENT, SUBREMON, SOUCHELEAU, TIMSIT ;
DGUHC	Mmes, MM. : BRUNET, BUTIKOFER, GIBAUD, LEVASSEUR, TAILLANDIER, WERNER,
D T	Mme ZIVI, MM. de PRESLE, DEROIDE,
DRE	.Nord-Pas de Calais : M. FERVACQUES
LCPC	M. PILOT

Ministère de l'Economie et des Finances

M. TESSIER (DAJ)

Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire

M. VIGNON (DATAR)

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Mme ORZECOWSKI,
MM. LEGLISE-COSTA et STRAUSS,

Entreprises- Equipement France

M. JAFFRE ;

Commission européenne

(DG VII) : MM. RUETE, SCHEELE, PROBST,
BOEING, PUUMALAINEN ;

Conférence européenne de l'aviation civile

MM. LUMSDEN, ARDOUIN ;

Organisations professionnelles et opérateurs :

Transports terrestres :

Mmes ou MM. : J.L. AMATO (UNOSTRA), R. BESSON (SNCF), J. CHABRERIE (TLF), J. De CHAUVERON (TLF), Ph. CITROEN (SNCF), J.P. DENEUVILLE (FNTR), Ch. DI COSTANZO (FNTR), J. DUMERC (Novatrans), J.H GARBAN (AFTRI) , M.F. LAGRAULET (SNCF), Ch ; LELEU (AFTRI), S. LEVESQUE (FNTR), Ch. LEZINEAU (AFTRI), E. MULLER (AUTF), G. PALYS (LDI), P.L. ROCHET (SNCF), G. ZAOUI (Calberson International), J. BOUTTET (UIC) G. GARDIOL (UIC)

M.G. LABBERTON (IRU) O. KAMBERSKI (IRU)

Aviation civile et transports aériens :

Mmes ou MM. : J.M BARTHELEMY (Air France), B. BAEYENS (PROAVIA), J. CAILLOT (Thomson-CSF), L. CHAMPEAUT (Aerospatiale), J.P. CHEVALIER (AIRSYS-ATM), G. MAQUET (Aerospatiale) N . DURIEUX (SOFREAVIA) E. DURET (ADP) , H. GENDRE (SNPL), X. LECLERC (Britair), J. MAILLOT (Corsair), D. PATRY (Air France), J. SABOURIN (UGGECA), J.B VALLE (SCARA), D. VERRET (Aerospatiale), J.E. WESENER (Thomson-CSF) ;

Transports maritimes :

MM. E. BERLET (CCAF) J.C. PIETRI (UPPACIM) M. SUBLET (UPPACIM) ;

Bâtiment, travaux publics, construction, ingénierie :

Mme Cl. REVEL (SEFI) ; MM. R. BENNAROSH (Bouygues), M. BLANCARD (FNTF), J. CADORET (Union fenêtres PCV), COLOOS (FFB), R. DAMOUR (Egis) R. DAUSSY (Cobaty international), M. FORNACIARI (Suez-Lyonnaise), M. GOGA (SPIE Enertrans), M. HENRY (BCEOM), JARROSSON (SEFI), J.P. LAMOURE (Solétanche-Bachy), M. LAVIELLE (CDC-Immobilier), G. LE CHATELLIER (Institut de la Gestion déléguée), J.J MASSIP (FNTF), J.P. NIORE (Union plasturgie bâtiment), A. P. PONTHER (AIMCC), B. PRADES (Suez-Lyonnaise), J.L. RENEVIER (AFNOR) T. SALHAB (Cobaty international), Jean SIAUT (Cobaty international), A. TIROT (Syndicat de la menuiserie industrielle), M. J.P. TARDIEU (Vivendi Environnement), M. TARDY (FNTF), R. VERZIER (Bouygues), C. WATELET (Syndicat national des fenêtres, façades en aluminium).

Annexe 4 : Perspectives financières 2000-2006 de l'UE 15 et de l'UE 21

(Conseil européen de Berlin 23 & 24 mars 1999)

TABLEAU A : PERSPECTIVES FINANCIERES POUR L'UE 15

Millions d'euros - prix 1999 - Crédits d'engagement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.AGRICULTURE	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
Dépenses PAC (à l'exclusion du dév. rural)	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
Developpement rural et mesures d'accompagnement	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. ACTIONS STRUCTURELLES	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Fonds structurels	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Fonds de cohésion	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. POLITIQUES INTERNES	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
4. ACTIONS EXTERIEURES	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. ADMINISTRATION	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6.RESERVES	900	900	650	400	400	400	400
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garantie de prêts	200	200	200	200	200	200	200
7. AIDE DE PRE-ADHESION	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Agriculture	520	520	520	520	520	520	520
Instruments structurel de pré-adhésion	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
PHARE (pays candidats)	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
TOTAL DES CREDITS D'ENGAGEMENT	91995	93385	93805	93005	91465	90795	90260
TOTAL DES CREDITS DE PAIEMENT	89590	91070	94130	94740	91720	89910	89310
Crédits de paiement en % du PNB	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
DISPONIBLE POUR			4140	6710	8890	11440	14220

ADHESION (Crédits de paiement)			1600	2030	2450	2930	3400
Agriculture			2540	4680	6640	8510	10820
Autres dépenses							
PLAFOND DES CREDITS DE PAIEMENT	89590	91070	98270	101460	100610	101350	103530
Plafond des crédits de paiement en % du PNB	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Marge pour imprévus	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
Plafond des ressources propres	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

TABLEAU B: CADRE FINANCIER POUR LVE-21

Millions d'euros - prix 1999 - Crédits d'engagement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.AGRICULTURE	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
Dépenses PAC (à l'exclusion du dév. rural)	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
Developpement rural et mesures d'accompagnement	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. ACTIONS STRUCTURELLES	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Fonds structurels	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Fonds de cohésion	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. POLITIQUES INTERNES	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
4. ACTIONS EXTERIEURES	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. ADMINISTRATION	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6.RESERVES	900	900	650	400	400	400	400
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garantie de prêts	200	200	200	200	200	200	200

Annexe 5 : Statistiques (non fournies)

Tableau 1 : Statistiques de base sur les pays candidats.

Tableau 2 : Evolutions macro-économiques récentes.

Tableau 3 : Le commerce extérieur des pays candidats avec les états-membres de l'UE.

Tableau 4 : Soldes de la balance commerciale des pays candidats et des états-membres de l'UE.

Tableau 5 : Balance des services de la France et des pays candidats.

Tableau 6 : Les investissements directs étrangers dans les pays candidats.

Tableau 7 : Les échanges tous modes de transport entre la France et les pays candidats.

Tableau 8 : Données comptables relatives aux entreprises ferroviaires des pays candidats exprimées dans les monnaies nationales et exprimées en écus.

Tableau 9 : Principaux ratios financiers relatifs aux entreprises ferroviaires des pays candidats.

Tableau 10 : Trafics ferroviaires entre l'UE et les pays candidats.

Tableau 11 : Trafics ferroviaires entre pays candidats.

Tableau 12 : Transports combinés entre l'UE et les pays candidats.

Tableau 13 : Trafics et entreprises de transport par voie navigable.

Tableau 14 : Les entreprises de transport routier.

Tableau 15 : Contingents routiers bilatéraux entre états-membres de l'UE et pays candidats.

Tableau 16 : Partage des trafics internationaux routiers entre pavillons

Tableau 17 : Transports routiers internationaux entre la France et les pays candidats (NST 0 à 9)

Tableau 18 : Transports internationaux routiers entre la France et les pays candidats (NST 9)

Tableau 19 : Transports internationaux routiers entre la France et les pays candidats (NST 1)

Tableau 20 : Transports internationaux routiers entre la France et les pays candidats (NST 8)

Tableau 21 : L'Europe du transport aérien.

Tableau 22 : Pays membres d'Eurocontrol

Tableau 23 : L'Europe de l'aviation civile.

Tableau 24 : Les compagnies aériennes des pays candidats

Tableau 25 : Le trafic aérien entre aéroports français et les aéroports des pays candidats.

Tableau 26 : Les mouvements d'appareils sur les aéroports des pays candidats.

Tableau 27 : Les trafics passagers sur les aéroports des pays candidats.

Tableau 28 : Le trafic fret sur les aéroports des pays candidats.

Annexe 6 : Les accords d'association entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale

I. Les principes de fonctionnement des Accords d'Association

Le processus d'adhésion des pays d'Europe Centrale et orientale à l'Union européenne a été engagé par le Conseil Européen par une démarche progressive. Les Accords d'Association - également appelés Accords européens - conclus entre l'Union Européenne et les pays d'Europe Centrale et Orientale ont été l'un des tous premiers instruments mis en place pour formaliser ce processus.

Conçus sous une forme très voisine, ces Accords ont tous été ratifiés au cours des dernières années. Les premiers accords ont d'abord été signés entre la Communauté et la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie.

Ils comportent une période d'association d'une durée maximale de dix ans, à l'issue de laquelle le processus d'Adhésion pourra être entamé par les Parties. Cette période se divise en deux périodes de cinq ans chacune, comportant toutes deux différentes dispositions et calendriers visant à organiser le rapprochement et les conditions de l' Adhésion.

Les accord prévoient également la mise en place d'institutions qui en assurent la gestion ainsi que le suivi:

- organisation des contacts dans le cadre d'un dialogue politique permanent entre le Président du Conseil Européen et le Président de la commission d'une part et les chefs de gouvernement des pays d'Europe Centrale et Orientale d'autre part (coopération politique) ainsi qu'un dialogue politique au niveau parlementaire au sein d'une Commission parlementaire d' Association.
- un Conseil d'Association qui supervise la mise en oeuvre de l'Accord et qui se réunit au niveau ministériel une fois par an au moins; ce Conseil est composé de membres du Conseil de l'U.E. et de membres de la Commission ainsi que de membres des Gouvernements de chaque pays. Les réunions du Conseil d'Association, au cours desquelles sont prises les décisions communes nécessaires à la mise en oeuvre des objectifs de l'Accord, sont préparées par un Comité d'Association composé par les représentants des membres du Conseil d'Association (équivalent du Coreper pour le Conseil de Ministres de l'U.E.).

Les principaux objectifs des Accords d'Association, qui sont tous conçus sur le même modèle, visent:

- à mettre progressivement en place une zone de libre-échange, au sein de laquelle est assurée la libre circulation des marchandises; tel est l'objet du Titre III et notamment de son chapitre relatif aux produits industriels.
- à réaliser dans les mêmes conditions la réalisation progressive des principes qui fondent la mise en place d'un marché unique en vue de faciliter le moment venu le processus d'adhésion: facilitation de la liberté de circulation des travailleurs, de l'établissement des entreprises (conditions d'installation des sociétés et ressortissants des deux Parties), de la prestation des services (services prestés sur le territoire de l'une des Partie par des agents non-résidents de l'autre Partie) et de la circulation des capitaux; tel est l'objet du Titre IV.
- à mettre progressivement en oeuvre dans l'Accord les dispositions adoptées par l'Union européenne en matière de paiements courants et de circulation des capitaux et en matière de concurrence (incompatibilité des pratiques qui faussent ou restreignent la concurrence, des abus de position dominante et des aides publiques qui peuvent fausser la concurrence **en favorisant certaines entreprises ou certaines productions**. Les dispositions concernées figurent dans le Titre V.

L'Accord repose sur la reconnaissance que le rapprochement des législations communautaires et des pays d'Europe Centrale et Orientale dans un ensembles de domaines qu'il énumère est une condition essentielle

de leur intégration dans la Communauté Il comporte enfin l'engagement de l'U.E. de fournir l'assistance technique nécessaire pour la réalisation de ce rapprochement et de développer la coopération dans les différents domaines et politiques mises en oeuvre par l'U.E. et chaque pays (Titre VI) .

II. Effets de l'accord d'association dans les domaines d'implication du METL

On relèvera particulièrement parmi ces dispositions celles qui, ayant un caractère général, sont susceptibles d'avoir des effets dans les différents domaines d'implication du METL

a) dispositions générales

a.1) Il s'agit tout d'abord des dispositions contenues dans le Chapitre III du Titre V de l'Accord qui traitent du rapprochement des législations. On notera à cet égard que :

- l'article par lequel les pays contractants prennent l'engagement de mettre tout en oeuvre pour que leur législation future soit compatible avec la législation communautaire. Cet engagement impliquera une procédure de concertation entre les autorités des pays candidats et la Commission afin de garantir cette compatibilité.
- l'article qui mentionne explicitement les transports parmi les matières qui entrent dans le cadre du rapprochement des législations et à propos desquelles les pays contractants ont constaté que " l'intégration économique est essentiellement subordonnée au rapprochement de leur législation existante et future et de celle de la Communauté ".

a.2) Il s'agit en second lieu de dispositions touchant aux règles générales de concurrence , dans la mesure où elles sont susceptibles d'avoir des effets juridiques sur l'organisation législative ou réglementaire des secteurs d'activité relevant du METL

- est affirmée tout d'abord l'incompatibilité avec un bon fonctionnement de l'Accord des aides publiques qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- est d'autre part prévu que 3 ans après la mise en vigueur des Accords, le Conseil d' Association s'assurera du respect des principes du Traité instituant la CEE et notamment de son article 90 par les entreprises publiques et les entreprises auxquelles des droits spéciaux ou exclusifs ont été accordés (transparence, non-discrimination) et que les règles de concurrence du Traité leur sont applicables dans certaines conditions.
- les dispositions qui traitent des marchés publics prévoient les conditions de non-discrimination et de réciprocité dans lesquelles les entreprises des deux Parties ont accès aux procédures d'attribution des marchés publics dans les pays contractants et dans l'Union Européenne (accès immédiat des sociétés roumaines aux procédures des marchés publics dans l'Union et des sociétés de l'Union établies sous forme de filiales ou d'entreprise jointes dans les pays contractants aux procédures des marchés des pays contractants ; accès des sociétés de l'Union aux procédures de passation au terme de la période de transition). Elles obligent les Parties à accorder le bénéfice des libertés communautaires aux titulaires des marchés.

b) dispositions relatives aux transports

A côté de ces dispositions, les Accords comportent différentes dispositions juridiques et techniques de fond qui ont pour objectif de préparer les pays d'Europe Centrale et Orientale à appliquer les règles en vigueur à l'intérieur de l'Union Européenne pour assurer le fonctionnement du marché unique, et notamment:

- la liberté de circulation des travailleurs;
- la liberté d'établissement des entreprises et des ressortissants des deux Parties;
- la liberté de prestation des services;
- la liberté de circulation des capitaux.

Parmi ces quatre règles, deux d'entre elles, la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services,

ont des incidences directes en matière de transport.

- En matière de liberté d'établissement, c'est à dire la possibilité accordée aux ressortissants et entreprises des deux Parties, de créer et d'exploiter librement des entreprises, des filiales ou des succursales sur le territoire de l'autre Partie en bénéficiant des mêmes conditions que les nationaux, l'accord prévoit un double régime:

- le régime général de l'établissement prévu par les Accords qui s'applique aux entreprises de transport routier, qui ne sont pas mentionnées dans les Accords en tant qu'entreprises soumises à un régime d'établissement spécifique ainsi qu'en matière de transport maritime international aux " ressortissants ou compagnies de navigation des états-membres, établis hors de la Communauté ou du pays concerné et contrôlés par des ressortissants de cet état membre ou du pays concerné, si leurs navires sont immatriculés dans cet Etat membre ou dans le pays concerné, conformément à leur législations respectives ".

Celui-ci prend effet à partir de l'entrée en vigueur de l'Accord et ne peut pas être moins favorable que celui accordé aux entreprises ou ressortissants slovaques.

- pour les services de transport aérien, de navigation intérieure et de cabotage maritime, il est en revanche prévu que les règles générales d'établissement prévues par l'Accord dans les autres secteurs économiques ne s'appliquent pas, mais que le Conseil d'Association pourra faire des propositions pour améliorer l'établissement et l'exercice des activités dans ces secteurs.

- En matière de prestations des services de transport, les Accords prévoient un régime particulier pour les transports entre la Communauté et chaque pays concerné.

- pour le transport maritime international, les deux Parties s'engagent à appliquer le principe du libre accès au marché et au trafic sur une base commerciale

Ce principe est développé en tenant compte des engagements respectifs des parties vis à vis du Code des Conférences maritimes des Nations-unies (trafics de Conférences) ainsi que de leur engagement de principe pour appliquer la libre concurrence dans le commerce des vrac liquides et solides.

- pour les marchés des transports terrestres et aériens, il est prévu que les Parties négocieront des accords spéciaux pour libéraliser progressivement les transports entre elles. Est de même prévu que les pays concernés adapteront progressivement leur législation pour contribuer à la libération et à l'accès aux marchés des Parties et pour faciliter la circulation des voyageurs et des marchandises. Le Conseil d'Association doit examiner régulièrement les progrès faits pour améliorer la libre prestation des services de transport aérien et terrestres.

Il convient de noter que les accords d'association prévoient, en matière de transports un mécanisme particulier de rapprochement des législations qui ne s'appuie pas, comme d'autres domaines sur des calendriers définis par avance, mais qui repose sur la constatation des progrès réalisés et sur la mise en oeuvre d'accords spéciaux à l'initiative du Conseil d'association.

Cette démarche permet en définitive d'envisager l'application anticipée des règles communautaires propres au secteur dès que les deux Parties l'estiment possible.

c) développement de la coopération économique.

Un dernier domaine touchant les transports est celui de la coopération économique. L'objet général de cette coopération est de promouvoir le développement économique et social des pays concernés et de leur permettre de participer au processus d'intégration européenne.

Dans le domaine des normes et de l'évaluation de la conformité, l'objectif est de réduire les écarts relatifs aux normes, aux réglementations techniques et à l'évaluation de la conformité.

A cette fin, la coopération doit notamment faciliter la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle et favoriser la participation des pays candidats aux travaux des organismes européens spécialisés.

Dans le secteur des transports, la coopération économique:

- définit trois objectifs,
 - restructuration et modernisation des transports;
 - amélioration de la circulation et de l'accès au marché des transports par l'élimination des obstacles administratifs, techniques ou autres;
 - atteindre des normes d'exploitation comparables à celles de la Communauté.
- retient deux formes principales de coopération,
 - formation économique, juridique et technique;
 - assistance technique et conseil, échanges d'information.
- définit six domaines d'action prioritaires :
 - transports routiers,
 - gestion des chemins de fer et des aéroports,
 - modernisation des infrastructures de transport sur les grands axes d'intérêt commun et les chaînons transeuropéens
 - aménagement du territoire,
 - mise aux normes communautaires des équipements (transport combiné et multimodal, transbordement
 - contribution au développement de politiques des transports compatibles avec celles de la Communauté.

d) les dispositions et engagements particuliers entre l'Union européenne et certains pays contractants.

- Accords de l' Union européenne avec la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque : le protocole " transit et infrastructures terrestres "
- Les protocoles contiennent deux engagements :
- l'un respectivement des gouvernements hongrois slovaque et tchèque, visant à faciliter le transit routier des transporteurs de l'Union Européenne à travers leurs territoires à l'aide de la délivrance d'un contingent supplémentaire d'autorisations de transport par route (autorisations gratuites et payantes) et d'un contingent d'autorisations gratuites pour le transport combiné,
 - l'autre de la Communauté pour contribuer, le cas échéant, dans le cadre des mécanismes financiers mis en place, à financer l'amélioration des infrastructures de transport terrestre, y compris celles de transport combiné, en vue de faire face à l'augmentation du trafic transitant par leur territoire.
- Accords de l'Union européenne avec la Roumanie et la Bulgarie : deux accords sous forme d'échange de lettres :
 - l'une qui confirme la prise en compte des mesures déjà accordées bilatéralement en matière de transport routier et qui vise à faciliter le transit communautaire
 - l'autre sur l'amélioration des infrastructures
- Accords de l'Union européenne avec la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie :
 - dispositions particulières incluses dans les 3 accords d'association :
 - extension de la liberté de prestation de services de transports maritimes internationaux au transport fluvio-maritime sur les eaux intérieures des deux Parties
 - engagement des Parties de conclure avant la fin de 1999 un accord sur le transit du trafic intermodal à travers leurs territoires
 - accord sous forme d'échange de lettres : engagement à discuter les questions relatives au transport maritime qui pourraient entraver les échanges.

Repères de chronologie de l'élargissement de l'Union européenne aux PECO.

1988-1989 : conclusion de traités de commerce et de coopération entre l' Union européenne, la Pologne et la Hongrie.

sept. 1989 : mise en place du Programme PHARE - Pologne et Hongrie : Aide à la Reconstruction Economique - étendu entre 1990 et 1992 aux autres PECO, puis en 1994 à la Bosnie et à l'ARYM

nov. 1989 : chute du mur de Berlin et mise en route de la réunification allemande.

oct.1990 : intégration des PECO au système des préférences généralisées et suppression des barrières douanières à l'entrée des produits non sensibles

1991 : signature des premiers Accords d'Association (appelés aussi Accords Européens) entre l'UE et les PECO (H, PL, CZ)

1993 : Conseil Européen de Copenhague - définition des critères d'adhésion des pays candidats à l'Union.

1994 : Conseil Européen d'Essen - mise au point de la stratégie de pré-adhésion.

1995 : Livre blanc de la Commission sur l'intégration

1995 : Conseil européen de Madrid

1996 : Conseil européen de Turin

juin 1997 : Conférence Intergouvernementale d'Amsterdam - énoncé du préalable de la réforme institutionnelle de l'Union.

juil. 1997 : Présentation par la Commission d'AGENDA 2000

déc. 1997 : Conseil Européen de Luxembourg - décision de lancement du processus d'élargissement

mars 1998 : Conférence européenne (les 15 + tous les candidats) au niveau chefs d'état

mars 1998 : Début des criblages.

oct. 1998 : Conférence européenne (les 15 + tous les candidats) : niveau ministres AE :

ouverture des négociations 5+1 (CZ, EST, H, PL, SL + Chypre)

mars 1999 : Conseil Européen de Berlin : adoption du cadre financier de l'Union pour la période 2000-2006

avr. 1999 : Conseil de l'OTAN.

H, CZ et PL deviennent membres de l'OTAN

déc. 1999 : Conseil Européen d'Helsinki :

examen de l'extension des négociations à plusieurs candidats de la " seconde vague "

décision sur le lancement de la conférence intergouvernementale préparant la réforme des institutions de l'Union.

jan. 2003 : date à laquelle les 5 pays candidats estiment pouvoir devenir membres de l'Union.

Annexes 7 : Législation communautaire du secteur des transports

TRANSPORTS TERRESTRES

I. GENERALITES

Consultation de la Commission par les Etats membres.

- Décision du Conseil du 21 Mars 1962 instituant une procédure d'examen et de consultation préalable pour certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives envisagées par les états-membres dans le domaine des transports.
= modifiée par la décision 73/402/CEE du Conseil du 22 novembre 1973.

II. DISPOSITIONS INTERMODALES RELATIVES A LA CONCURRENCE ET AUX AIDES.

Concurrence

- Règlement n° 11/60 du Conseil du 27 juin 1960 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et de conditions de transports.
- Règlement n° 141/62 du CONSEIL du 26 novembre 1962 portant non application du règlement n° 17 du Conseil au secteur des transports
- Règlement n° 1017/68 du Conseil portant application des règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable
- *Règlement n° 1629/69 de la Commission du 8 août 1969 relatif à la forme, la teneur et aux modalités des plaintes visées à l'article 10, des demandes visées à l'article 12 et des notifications visées à l'article 14 du règlement n° 1017/68 du Conseil*
- *Règlement n° 1630/69 de la Commission du 8 août 1969 relatif aux auditions prévues à l'article 26 § 1 et 2 du règlement n° 1017/68 du Conseil*
- Règlement n° 2988/74 du Conseil du 26 novembre 1974 relatif à la prescription en matière de droit des transports et de la concurrence de la CEE

Aides

- Règlement n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, relatif à l'action des états-membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable
= modifié par le règlement n° 1893/91 du 20 juin 1991.
- Règlement n° 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable
= modifié par les règlements n° 1473/75 du 20 mai 1975, n° 1658/82 du 10 juin 1982, n° 1100/89 du 27 avril 1989 et n° 3578/92 du 7 décembre 1992
- *Directive n° 80/723 de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les états-membres et les entreprises publiques*
= modifiée par la directive n° 85/413 du 24 juillet 1985

Procédures de passation des marchés dans le secteur des transports

- Directive du Conseil n° 90/531 du 17 septembre 1990 relative aux procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications
- Directive du Conseil n° 93/38 du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation

des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

III. TRANSPORTS FERROVIAIRES ET TRANSPORTS COMBINES

Transports ferroviaires

- Règlement du Conseil n° 1192/69 du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer
= modifié par le règlement n° 3572/90 du 4 décembre 1990
- Règlement du Conseil n° 1108/70 du 4 juin 1970 relatif à l'introduction d'une comptabilité commune pour les dépenses d'infrastructure ferroviaire, routière et des voies navigables
= modifié par les règlements n° 2116/78 du 1978, 1384/79 du 25 juin 1979.
- *Règlement de la Commission n° 2598/70 du 18 décembre 1970 relatif à la Fixation du contenu des différentes positions des schémas de comptabilisation de l'annexe I du règlement n° 1108/70*
- Règlement du Conseil n° 2830/77 du 12 décembre 1977 relatif aux mesures nécessaires pour rendre comparables la comptabilité et les comptes annuels des entreprises de chemin de fer
- Directive du Conseil n° 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires. (nota: abroge une décision antérieure)
- Directive du Conseil n° 95/18 du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires.
- Directive du Conseil n° 95/19 du 19 juin 1995 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure
- Résolution du Conseil n° 95 C 169/ 01 du 19 juin 1995 sur le développement du transport ferroviaire et du transport combiné

Transports combinés

- Directive du Conseil n° 92/106 du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre états-membres. (nota: 6 directives antérieures abrogées)
- *Décision de la Commission n° 93/45 du 22 décembre 1992 relative à l'octroi de soutiens financiers à des actions pilotes en faveur du transport combiné*
- Décision du Conseil n° 93/628 du 29 octobre 1993 concernant l'établissement d'un réseau transeuropéen de transport combiné

IV. TRANSPORTS ROUTIERS DE MARCHANDISES

Accès aux professions

- Directive du Conseil n° 96/26 du 29 avril 1996 concernant l'accès à la profession de transporteur routier de marchandises.... ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes certificats et autres titres visant à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement dans le domaine des transports nationaux et internationaux. (nota: abroge tous les règlements antérieurs)
- Directive du Conseil n° 82/470 du 29 juin 1982 relative à des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services pour les activités non salariées de certains auxiliaires de transport... ainsi que des entrepositaires.

Accès aux marchés de transport intra-communautaires

- Première Directive du Conseil du 23 juillet 1962 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports de marchandises par route (note: modifiée en dernier lieu par art.13 du règlement 881/92 du Conseil, qui abroge et remplace toutes les modifications antérieures)
- Directive du Conseil n° 84/647 du 19 décembre 1984 relative à l'utilisation de véhicules loués sans

- chauffeur dans le transport de marchandises par route
- Règlement du Conseil n° 881/92 du 26 mars 1992 concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un état-membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs états-membres.

Accès aux marchés de transport nationaux (cabotage)

- Règlement du Conseil n° 3118/93 du 25 octobre 1993 établissant les conditions dans lesquelles des transporteurs non résidents peuvent exécuter des services de transport routier de marchandises à l'intérieur d'un état-membre. (note: le règlement remplace le règlement n° 4059/89 = modifié par le règlement 3315/94 du 22 décembre 1993)
- *Règlement de la Commission n° 792/94 du 8 avril 1994 établissant les règles détaillées pour l'application du règlement du Conseil n° 3118/93 aux exploitants de transports de marchandises par route pour leur propre compte.*

Accès aux marchés de transport, mesures de crise

- Règlement du Conseil n° 3916/90 du 21 décembre 1990 concernant les mesures à prendre en cas de crise dans le marché des transports de marchandises par route.

Statut des entreprises

- Règlement du Conseil n° 2137/85 du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

Prix des transports routiers de marchandises

- Règlement du Conseil n° 4058/89 relatif à la formation des prix pour les transports routiers de marchandises entre les états-membres. (note: abroge et remplace toutes les dispositions antérieures)
- Résolution du Conseil n° 92 C / 86/04 concernant un système de surveillance des marchés de transport.

Fiscalité des transports : accises sur les carburants

- Directive du Conseil n° 92/81 du 1992 sur l'harmonisation de la structure des droits d'accises sur les huiles minérales
- Directive du Conseil n° 92/82 du 1992 sur le rapprochement des tarifs des droits d'accises sur les huiles minérales.
- Directive du Conseil n° 92/510 du 1992 relatives aux références des droits d'accises et aux exemptions.

Fiscalité des transports : taxes sur les véhicules et péages

- Directive du Conseil n°93/89 du 25 octobre 1993 sur l'application par les états-membres de taxes sur certains véhicules routiers utilisés pour le transport des marchandises par route et sur les péages et redevances d'usage de l'infrastructure.

Dispositions propres à certaines catégories de transports routiers

Transport de marchandises dangereuses

- Directive du Conseil 95/50 du 6 octobre 1995 concernant des procédures uniformes en matière de contrôle des transports de marchandises dangereuses par route
- Directive du Conseil n° 94/55 du 21 novembre 1994 relative au rapprochement des législations des états-membres concernant le transport de marchandises dangereuses par route.

Transport d'animaux vivants

- Directive du Conseil n° 91/628 du 1991 concernant la protection des animaux vivants durant le transport
= modifiée par la directive n°95/29.

Transports sous température dirigée

- Directive du Conseil 92/1 du 13 janvier relatif à l'installation d'instruments appropriés d'enregistrement automatique de la température sur les véhicules acheminant des produits surgelés

V. TRANSPORTS ROUTIERS DE VOYAGEURS

Accès à la profession

- Règlement du Conseil n° 96/26 du 1996 concernant l'accès à la profession de ...transporteur routier de voyageurs ainsi qu'à la reconnaissance des diplômes, des certificats et autres titres visant à faciliter l'exercice effectif de la liberté d'établissement dans le domaine des transports nationaux et internationaux (nota: le règlement abroge les règlements n° 74/ 562, n° 77/769 et leurs modifications ultérieures)
- Directive du Conseil n°90-314 du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait.

Accès aux marchés intra-communautaires

- Règlement du Conseil n° 684/92 du 10 mars 1992 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autobus et autocars (nota: ce règlement abroge tous les règlements antérieurs et notamment n° 117/66, 516/72 et 517/72)
- *Règlement de la Commission n° 1839/92 du 1er juillet 1992 portant modalité d'application du règlement du Conseil n° 684/92 en ce qui concerne les documents de transports internationaux de voyageurs.*
= *modifié par règlement n° 2944/93 du 25 octobre 1993*
- Décision du Conseil n° 82/505 du 12 juillet 1982 concernant la conclusion de l'accord relatif aux services occasionnels internationaux de voyageurs par route effectués par autocars par autobus (ASOR)
- Règlement du Conseil n° 56/83 du 16 décembre 1982 concernant l'exécution de l'accord ASOR.

Accès aux marchés nationaux (cabotage)

- Règlement du Conseil n° 2452/92 du 23 juillet 1992 fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un état-membre.

VI. REGLEMENTATION SOCIALE DES TRANSPORTS ROUTIERS

Réglementation des temps de conduite et de repos

dispositions applicables en régime intra-communautaire

- Règlement du Conseil n° 3820/85 du 20 décembre 1985 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route.
- Règlement du Conseil n° 3821/85 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route.
- Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des états-membres, réunis au sein du Conseil du 20 décembre 1985 visant à améliorer l'application des règlements sociaux dans le domaine des transports routiers.
- Règlement du Conseil 88/599 du 23 novembre 1988 sur des procédures uniformes concernant l'application des règlements n° 3820/85 et 3821/85.
- Résolution du Conseil 95 C 169/03 du 19 juin 1995 concernant l'harmonisation sociale dans le transport routier de marchandises au sein du marché intérieur.
- *Règlements de la Commission n°3314/90 du 16 novembre 1990 , 3688/92 du 21 décembre 1992 et 2479/95 du 25 octobre 1995 portant adaptation au progrès technique du règlement du Conseil n° 3821/85 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports routier.*
- Décision du Conseil N° 93/172 du 22 février 1993 établissant le formulaire normalisé prévu par l'article 6 de la directive 88/599.
- Décision du Conseil n° 93/173 du 22 février 1993 établissant le compte-rendu prévu par l'article 16 du règlement n° 3820/85.

dispositions applicables dans les relations avec les pays tiers

- Directive du Conseil n° 2829/77 concernant l'entrée en vigueur de l'Accord AETR

VII. FORMATION DES CONDUCTEURS

Formation générale

- Directive du Conseil n° 76/914 du 16 décembre 1976 concernant le niveau minimal de la formation de certains conducteurs de véhicules des transport par route
- Recommandation du Conseil n°93/404 sur l'accès à la formation professionnelle continue.

Formation pour le transport de matières dangereuses

- Directive du Conseil n° 89/684 du 21 décembre 1989 concernant la formation professionnelle de certains conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses par route
- Directive du Conseil n° 96/34 du juin 1996 concernant la désignation d'un conseiller sécurité dans les entreprises effectuant des transports de marchandises dangereuses par route, par chemin de fer et par voie navigable

VIII. PERMIS DE CONDUIRE ET SECURITE ROUTIERE

- Directive du Conseil n° 91/439 du 29 juillet 1991 relative au permis de conduire
- Résolution du Conseil et des états-membres n° 91 C 178/01 du 21 juin 1991 concernant un

- programme d'action communautaire en matière de sécurité routière.
- Directive du Conseil n° 76/115 du 18 décembre 1975 concernant le rapprochement des législations des états membres relatives aux ancrages des ceintures de sécurité des véhicules à moteur:
= modifiée en dernier lieu par la directive N° 90/629 du 6 décembre 1990.
- Directive du Conseil n° 77/541 du 26 juin 1977 concernant le rapprochement des législations des états-membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes.
= modifiée par les directives n° 81/576, 82/319, 90/628
- Directive du Conseil n° 89/459 du 3 août 1989 relative au rapprochement des législations des états-membres concernant la profondeur des rainures des pneus de certaines catégories de véhicules à moteur et de leurs remorques.
- Résolution du Conseil n° 93/704 concernant l'établissement d'une base de données communautaire relatives aux statistiques des accidents de la route.

IX- NORMES RELATIVES AUX VEHICULES

Poids et dimensions des véhicules de transport routier.

- Directive du Conseil n° 85/3 du 19 février 1984 relative aux poids ,aux dimensions et à certaines autres caractéristiques techniques de certains véhicules routiers.
= Complétée et modifiée par les règlements n° 86/360, 88/218, 89/338, 89/460, 89/461, 91/60, 92/7,
- Directive du Conseil n° 86/364 du 24 juillet 1986 relatif à la preuve de conformité des véhicules aux dispositions de la directive n° 85/3

Limiteurs de vitesse.

- Directive du Conseil n° 92/6 du 10 février 1992 relative à l'installation et à l'utilisation, dans la Communauté, de limiteurs de vitesse sur certaines catégories de véhicules à moteur
- Directive du Conseil n° 92/24 du 31 mars 1992 relative aux dispositifs limiteurs de vitesse ou à des systèmes de limitation de vitesse similaires montés sur certaines catégories de véhicules à moteur

Emissions polluantes - véhicules à essence:

- Directive du Conseil n° 70/220 du 20 mars 1970 concernant le rapprochement des législations des états-membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur
= modifiée en dernier lieu par les directive n° 93/59 et 94/12

Emissions polluantes - véhicules à moteur diesel :

- Directive du Conseil n° 88/77 du 3 décembre 1987 concernant le rapprochement des législations des états-membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants des moteurs diesel
= modifié par les directives n° 91/542 du 1er octobre 1991 et n° 96/1

Bruit.

- Directive du Conseil n° 70/157 du 6 février 1970 concernant le bruit émis par les moteurs de véhicules et leurs système d'échappement
= modifiée par les directives n° 77/212, 81/334, 84/372, 84/424, 89/491, 92/97 du 10 novembre

Conditions de réception des véhicules.

- Directive du Conseil n° 70/156 du 6 février 1970 concernant le rapprochement des législations des états-membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.
= modifiée par les directives n° 78/315, 78/547, 80/267, 87/358, 87/403, 92/53, 93/81, 95/458, 94/459, 94/460, 96/12, 96/22.
- Directive du Conseil n° 92/21 du 31 mars 1992 concernant les masses et les dimensions des véhicules de la catégorie M1

Contrôle technique des véhicules routiers.

- Directive du Conseil n° 77/143 du 29 décembre 1977 concernant le rapprochement des législations des états-membres dans le domaine du contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques.
= modifiée et complétée par les directives du Conseil n° 88/449, 91/225, 91/328, 92/54, 92/55 et la directive de la Commission n° 94/23.

X- STATISTIQUES.

- Directive du Conseil n° 78/546 du 1978 relative au relevé statistique des transports de marchandises par route
=modifiée par la directive n°89/462 du 18 juillet 1989

XI- TRANSPORTS PAR VOIE NAVIGABLE.

Organisation des Marchés des transports par voie navigable

- Décision du Conseil (non publiée) du 19 décembre 1978 pour la réception du protocole additionnel n° 2 de la Convention révisée de Navigation du 17 octobre 1868 dans sa teneur du 20 novembre 1963 par les membres déterminés de la Communauté Economique Européenne.
- Règlement du Conseil n° 2915/85 du 17 octobre 1985 portant fixation des conditions d'accès au régime réservé par la Convention révisée pour la Navigation du Rhin aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin.
- Règlement du Conseil n°3291/91 du 16 décembre 1991 fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans un état-membre.
- Règlement du Conseil n° 1356/96 du 8 juillet 1996 concernant des règles communes applicables aux transports de marchandises ou de personnes par voie navigable entre les Etats-membres, en vue de réaliser dans ces transports la libre prestation de services.
- Directive du Conseil n° 96/75 du 19 novembre 1996 concernant les modalités d'affrètement et de formation des prix dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable dans la Communauté.

Accès à la profession de batelier

- Directive du Conseil n°87/540 du 9 novembre 1987 relative à l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable dans le domaine des transports nationaux et internationaux et visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres

concernant cette profession.

Règles techniques pour les bateaux

- Directive du Conseil n° 76/135 du 20 janvier 1976 visant à la reconnaissance réciproque des certificats de navigabilité pour les bateaux de navigation intérieure.
- Directive du Conseil n° 82/714 du 4 octobre 1982 établissant des règles techniques pour les bateaux de la navigation fluviale.

Reconnaissance réciproque des certificats de conduite des bateaux.

- Directive du Conseil n° 91/672 du 16 décembre 1991 sur la reconnaissance réciproque des certificats de conduite nationaux de bateaux pour le transport de marchandises et de personnes par navigation intérieure.
- Directive du Conseil n° 96/50 du 23 juillet 1996 concernant l'harmonisation des conditions d'obtention des certificats nationaux de conduite de bateaux de navigation intérieure pour le transport de marchandises et de personnes dans la Communauté.

Assainissement structurel

- Directive du Conseil n° 1101/89 du 27 avril 1989 relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure,
= modifiée par les règlements du Conseil n° 3572/90 du 17 décembre 1990 , n° 884/94 du 12 avril 1994, n° 3314/94 du 22 décembre 1994, n° 2819/95 du 5 décembre 1995 et n° 2254/96 du 19 novembre 1996.
- *Règlement de la Commission n° 1102/89 du 28 avril 1989 fixant certaines mesures d'application du Règlement n° 1101/89 du Conseil,*
= modifié par les règlements de la Commission n° 317/91 du 8 février 1991, n° 3690/92 du 21 décembre 1992, n° 3433/93 du 15 décembre 1993, n° 2812/94 du 18 novembre 1994, n° 3039/94 du 14 décembre 1994 n° 2310/96 du 2 décembre 1996, n° 2326/96 du 4 décembre 1996 et n° 241/97 du 10 février 1997.

Statistiques

- Directive du Conseil n° 80/1119 du 17 novembre 1980 relative au relevé statistique des transports de marchandises par voie fluviale.

Infrastructures

- Décision du Conseil n° 93/630 du 29 octobre 1993 concernant l'établissement d'un réseau transeuropéen de voies navigables.

XII. Facilitation des contrôles aux frontières.

- Directive du Conseil n° 83/643 du 1er décembre 1983 relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entre les états-membres
= modifiée par les directives n° 87/63 du 15 décembre 1986, 91/342 du 20 juin 1990
- Règlement du Conseil n° 4060/89 du 21 décembre 1989 concernant l'élimination de contrôles aux frontières des états-membres dans le domaine des transports par route et par voie navigable
= modifié par le règlement n° 335-/91 du 7 novembre 1991.

- Règlement du Conseil n° 3912/92 du 17 décembre 1992 concernant les contrôles exercés dans la Communauté dans le domaine des transports par route ou par voie navigable par des moyens de transport immatriculés ou admis à la circulation dans un pays tiers.

XIII. Infrastructures et réseaux de transports transeuropéens

- Règlement (CEE) n° 3600/82 du Conseil, du 30 décembre 1982, concernant une action limitée dans le domaine des infrastructures de transport
JO L 376 31.12.82 p.10
- Règlement (CEE) n° 1889/84 du Conseil du 26 juin 1984 instituant des mesures particulières d'intérêt communautaire en matière d'infrastructures de transport
JO L 177 04.07.84 p.4
- Règlement (CEE) n° 3620/84 du Conseil du 19 décembre 1984 concernant une action particulière dans le domaine des infrastructures de transport
JO L 333 21.12.84 p.58
- Règlement (CEE) n° 4059/86 du Conseil du 22 décembre 1986 concernant l'octroi d'un soutien financier à des projets d'infrastructures de transport
JO L 378 31.12.86 p.24
- Règlement (CEE) n° 4070/87 du Conseil du 22 décembre 1987 concernant l'octroi d'un soutien à des projets d'infrastructure de transport
JO L 380 31.12.87 p.33
- Règlement (CEE) n° 4048/88 du Conseil du 19 décembre 1988 concernant l'octroi d'un soutien financier à des projets d'infrastructure de transport
JO L 356 24.12.88 p.5
- Décision n° 1692/96/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport
JO L 228 09.09.96 p.1
- Résolution du Conseil n° 91 C 33/01 du 17 décembre 1990 relative au développement du réseau européen de trains à grande vitesse.
- Rapport spécial n° 1/93 sur le financement des infrastructures de transport accompagné des réponses de la Commission

Relations extérieures

- Arrangement administratif fixant la date et les modalités d'application du système d'écopoints prévu par l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Autriche dans le domaine du trafic de transit de marchandises par route et par rail
JO L 047 25.02.93 p.28
- Arrangement administratif sur l'application du système de surplus prévu par l'accord relatif au transport de marchandises par route et par rail conclu entre la Communauté européenne et la Suisse
JO L 047 25.02.93 p.42
- Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et la Roumanie relatif aux infrastructures du transport terrestre
JO L 357 31.12.94 p.184
- Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et la Bulgarie relatif aux infrastructures de transport terrestre
JO L 358 31.12.94 p.215
- Accord entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine dans le domaine des transports
JO L 348 18.12.97 p.170
JO C 069 11.03.93 p.1

AVIATION CIVILE

I. Règles de concurrence applicables aux transports aériens

- Règlement (CEE) n° 3975/87 du Conseil du 14 décembre 1987 déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens (JO L 374 31.12.87 p.1)
Modifié par le Règlement n°1284/91 (JO L 122 17.05.91 p.2)
Modifié par le Règlement n° 2410/92 (JO L 240 24.08.92 p.18)
- Règlement (CEE) n° 3976/87 du Conseil du 14 décembre 1987 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens (JO L 374 31.12.87 p.9)
Modifié par le règlement n° 2411/92 (JO L 240 24.08.92 p.19)
- *Règlement (CEE) n° 4261/88 de la Commission du 16 décembre 1988 relatif aux plaintes, aux demandes et au audition visées au règlement (CEE) n° 3975/87 du Conseil, fixant la procédure d'application des règles de concurrence aux entreprises dans le secteur des transports aériens (JO L 376 31.12.88 p.10)*
Modifié par le règlement n° 3666/ 93 (JO L 336 31.12.93 p.1)
- *Règlement (CEE) n° 1617/93 de la Commission, du 25 juin 1993, concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à certaines catégories d'accords, de décisions ou de pratiques concertées ayant pour objet la planification conjointe et la coordination des horaires, l'exploitation de services en commun, les consultations tarifaires pour le transport de passagers et de fret sur les services aériens réguliers et la répartition des créneaux horaires dans les aéroports. (JO L 155 26.06.93 p.18)*
Modifié par le règlement n° 1523/ 96 (JO L 190 31.07.96 p.11)
- *Règlement (CE) n° 3652/93 de la Commission, du 22 décembre 1993, concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords entre entreprises portant sur des systèmes informatisés de réservation pour les services de transport aérien (JO L 333 31.12.93 p.37)*

II. Organisation du marché des transports aériens.

Accès aux liaisons aériennes intra-communautaires.

- Règlement (CEE) n° 2343/90 du Conseil, du 24 juillet 1990, concernant l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services aériens réguliers intra-communautaires et la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre États membres (JO L 217 11.08.90 p.8)
- Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaire (JO L 240 24.08.92 p.8)
- Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens (JO L 240 24.08.92 p.1)
- Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil, du 18 janvier 1993, fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 014 22.01.93 p.1)

Fret aérien

- Règlement (CEE) n° 294/91 du Conseil, du 4 février 1991, relatif au fonctionnement des services de fret aérien entre États membres

(JO L 036 08.02.91 p.1)

Prix et conditions de transport aériens

- Règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens
(JO L 240 24.08.92 p.1)

Accès au marché de l'assistance en escale.

- Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté
(JO L 272 25.10.96 p.36)

III. Personnels naviguants

- Directive 91/670/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, sur l'acceptation mutuelle des licences du personnel pour exercer des fonctions dans l'aviation civile
(JO L 373 31.12.91 p.21)

IV. Règles techniques.

Bruit des aéronefs.

- Directive 80/51/CEE du Conseil, du 20 décembre 1979, relative à la limitation des émissions sonores des aéronefs subsoniques
(JO L 018 24.01.80 p.26)
Modifié par la directive n°0206/83 (JO L 117 04.05.83 p.15)
- Directive 89/629/CEE du Conseil, du 4 décembre 1989, relative à la limitation des émissions sonores des avions à réaction subsoniques civils
(JO L 363 13.12.89 p.27)
- Directive 92/14/CEE du Conseil, du 2 mars 1992, relative à la limitation de l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1 deuxième partie chapitre 2, deuxième édition (1988)
(JO L 076 23.03.92 p.21)
Modifié par la directive 98/20 (JO L 107 07.04.98 p.4)

Gestion du trafic aérien

- Directive 93/65/CEE du Conseil, du 19 juillet 1993, relative à la définition et à l'utilisation de spécifications techniques compatibles pour l'acquisition d'équipements et de systèmes pour la gestion du trafic aérien
(JO L 187 29.07.93 p.52)
Modifié par la directive 97/15 du Conseil (JO L 095 10.04.97 p.16)
- Council Directive 94/56/EC of 21 November 1994 establishing the fundamental principles governing the investigation of civil aviation accidents and incidents
(OJ L 319 12.12.94 p.14)
- *Directive de la Commission 97/15/CE du 25 mars 1997 portant adoption de normes Eurocontrol et modification de la directive 93/65/CEE du Conseil relative à la définition et à l'utilisation de spécifications techniques compatibles pour l'acquisition d'équipements et de systèmes pour la gestion du trafic aérien.*
(JO L 095 10.04.97 p.16)
- Council Regulation (EC) No 2027/97 of 9 October 1997 on air carrier liability in the event of accidents
(OJ L 285 17.10.97 p.1)

V. Relations avec les pays tiers

- Décision du Conseil n° 80/50/CEE du 20 décembre 1979, instituant une procédure de consultation en ce qui concerne les relations entre États membres et pays tiers dans le domaine des transports aériens ainsi que les actions relatives à ce domaine au sein des organisations internationales (JO L 018 24.01.80 p.24)
- Accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application au commerce des aéronefs civils de grande capacité de l'accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils (JO L 301 17.10.92 p.32)

VI. Droit communautaire complémentaire

- Recommandation du Conseil n° 81/560/CEE, du 13 juillet 1981, relative au transport aérien de marchandises exprès de faible poids (JO L 203 23.07.81 p.51)
- Résolution du Conseil et des ministres des transports, réunis au sein du Conseil, du 18 juillet 1989, sur les problèmes liés à la capacité du système de trafic aérien (JO C 189 26.07.89 p.3)
- Résolution du Conseil, du 24 octobre 1994, relative à la situation de l'aviation civile européenne (JO C 309 05.11.94 p.2)
- Résolution du Conseil, du 19 juin 1995, concernant les délocalisations dans le transport aérien (JO C 169 05.07.95 p.3)
- Résolution du Conseil, du 17 novembre 1995, sur les problèmes posés par la congestion et les situations de crise dans le trafic aérien en Europe (JO C 317 28.11.95 p.1)

TRANSPORTS MARITIMES.

I. Généralités

Consultation

- Décision du Conseil 77/587/CEE, du 13 septembre 1977, instituant une procédure de consultation en ce qui concerne les relations entre États membres et pays tiers dans le domaine des transports maritimes ainsi que les actions relatives à ce domaine au sein des organisations internationales (JO L 239 17.09.77 p.1)

II. Règles de concurrence

- Règlement (CEE) n° 4056/86 du Conseil du 22 décembre 1986 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes (JO L 378 31.12.86 p.4)
- Règlement (CEE) n° 4057/86 du Conseil du 22 décembre 1986 relatif aux pratiques tarifaires déloyales dans les transports maritimes (JO L 378 31.12.86 p.14)
- *Règlement (CEE) n° 4260/88 de la Commission du 16 décembre 1988 relatif aux communications, aux plaintes, aux demandes et aux auditions visées au règlement (CEE) n° 4056/86 du Conseil fixant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes (JO L 376 31.12.88 p.1)*
Modifié par le règlement n° 3666/93 (JO L 336 31.12.93 p.1)

- Règlement (CEE) n° 479/92 du Conseil, du 25 février 1992, concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne ("consortia")
(JO L 055 29.02.92 p.3)
- *Règlement (CE) n° 870/95 de la Commission, du 20 avril 1995, concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne (consortia) en vertu du règlement (CEE) n° 479/92 du Conseil*
(JO L 089 21.04.95 p.7)

III. Fonctionnement du marché

Surveillance du marché

- Décision du Conseil n° 78/774/CEE, du 19 septembre 1978, concernant les activités de certains pays tiers dans le domaine des transports maritimes
JO L 258 21.09.78 p.35
Modifié par la décision n° 89/242 (JO L 097 11.04.89 p.47)
- Décision du Conseil 83/573/CEE du 26 octobre 1983 relative à des contre-mesures dans le domaine des transports maritimes internationaux
JO L 332 28.11.83 p.37

Accès au marché

- Règlement (CEE) n° 954/79 du Conseil, du 15 mai 1979, concernant la ratification par les États membres de la convention des Nations unies relative à un code de conduite des conférences maritimes ou l'adhésion de ces États à la convention
JO L 121 17.05.79 p.1
- Règlement (CEE) n° 4058/86 du Conseil du 22 décembre 1986 concernant une action coordonnée en vue de sauvegarder le libre accès au trafic transocéanique
JO L 378 31.12.86 p.21
- Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime)
JO L 364 12.12.92 p.7

Statistiques

- Directive 95/64/CE du Conseil, du 8 décembre 1995, relative au relevé statistique des transports de marchandises et de passagers par mer
JO L 320 30.12.95 p.25
- *Décision de la Commission 98/385/CE du 13 mai 1998 relative aux modalités d'application de la directive 95/64/CE du Conseil relative au relevé statistique des transports de marchandises et de passagers par mer [notifiée sous le numéro C(1998) 1275]*
JO L 174 18.06.98 p.1

Droit communautaire complémentaire.

- Résolution du Conseil du 11 mars 1996 sur le transport maritime à courte distance
JO C 099 02.04.96 p.1
- Résolution du Conseil du 24 mars 1997 relative à une nouvelle stratégie visant à accroître la compétitivité du transport maritime communautaire.
JO C 109 08.04.97 p.1

III. Sécurité maritime

Formation des gens de mer

- Directive 79/115/CEE du Conseil, du 21 décembre 1978, relative au pilotage des navires par des pilotes hauturiers opérant dans la mer du Nord et dans la Manche
JO L 033 08.02.79 p.32
- Directive 94/58/CE du Conseil, du 22 novembre 1994, concernant le niveau minimal de formation des gens de mer
JO L 319 12.12.94 p.28
Modifié par la directive 98/35 (JO L 172 17.06.98 p.1)

Règles de sécurité des navires

- Recommandation du Conseil 78/584/CEE, du 26 juin 1978, relative à la ratification de conventions sur la sécurité du transport maritime
JO L 194 19.07.78 p.17
- Recommandation du Conseil 79/114/CEE du 21 décembre 1978, relative à la ratification de la Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille
JO L 033 08.02.79 p.31
- Recommandation du Conseil 79/487/CEE, du 15 mai 1979, relative à la ratification de la convention internationale sur la sécurité des conteneurs (CSC)
JO L 125 22.05.79 p.18
- Recommandation du Conseil 80/907/CEE, du 23 septembre 1980, relative à la ratification de la convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche (1977)
JO L 259 02.10.80 p.29
- Recommandation du Conseil 83/419/CEE: du 25 juillet 1983 relative à la ratification de ou à l'adhésion à la convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR)
JO L 237 26.08.83 p.34
- Décision du Conseil 92/143/CEE, du 25 février 1992, au sujet des systèmes de radionavigation destinés à être utilisés en Europe
JO L 059 04.03.92 p.17
- Directive 92/29 /EEC du Conseil, du 31 mars 1992 sur les exigences minimum de sécurité et d'hygiène pour l'amélioration des soins médicaux à bord des navires
JO L 113 30.04.92 p.19
- Directive 93/75/CEE du Conseil, du 13 septembre 1993, relative aux conditions minimales exigées pour les navires à destination des ports maritimes de la Communauté ou en sortant et transportant des marchandises dangereuses ou polluantes
JO L 247 05.10.93 p.19
Modifié par la directive de la Commission 96/39 (JO L 196 07.08.96 p.7)
Modifié par la directive de la Commission 97/34 (JO L 158 17.06.97 p.40)
- *Règlement (CEE) n° 2158/93 de la Commission, du 28 juillet 1993, concernant l'application des amendements à la convention internationale de 1974 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer ainsi qu'à la convention internationale de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires aux fins du règlement (CEE) n° 613/91 du Conseil*
JO L 194 03.08.93 p.5
- Directive 94/57/CE du Conseil, du 22 novembre 1994, établissant les règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes
JO L 319 12.12.94 p.20
Modifié par la directive de la Commission 97/58 (JO L 274 07.10.97 p.8)
- Règlement (CE) n° 2978/94 du Conseil, du 21 novembre 1994, concernant la mise en oeuvre de la résolution A.747(18) de l'Organisation maritime internationale relative au jaugeage des citernes à ballast à bord des pétroliers à ballast séparé
JO L 319 12.12.94 p.1
- Directive 95/21/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'état du port)

JO L 157 07.07.95 p.1

Modifié par la directive 98/25 (JO L 133 07.05.98 p.19)

Modifié par la directive 98/42 (JO L 184 27.06.98 p.40)

- Règlement (CE) n° 3051/95 du Conseil, du 8 décembre 1995, concernant la gestion de la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers

JO L 320 30.12.95 p.14

Modifié par le règlement n° 179/98 (JO L 019 24.01.98 p.35)

- *Décision de la Commission 96/587/CE du 30 septembre 1996 relative à la publication de la liste des organismes agréés qui ont été notifiés par les Etats membres conformément à la directive 94/57/CE du Conseil*

JO L 257 10.10.96 p.43

Modifié par décision 98/403 (JO L 178 23.06.98 p.39)

- *Directive 96/40/CE de la Commission du 25 juin 1996 instituant un modèle commun de carte d'identité pour les inspecteurs agissant dans le cadre du contrôle par l'Etat du port*

JO L 196 07.08.96 p.8

- Directive 96/98/CE du Conseil, du 20 décembre 1996, relative aux équipements marins

JO L 046 17.02.97 p.25

- Directive 97/70/CE du Conseil du 11 décembre 1997 instituant un régime harmonisé pour la sécurité des navires de pêche de longueur égale ou supérieure à 24 mètres

JO L 034 09.02.98 p.1

- Directive 98/18/CE du Conseil du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers

JO L 144 15.05.98 p.1

Pavillons et enregistrement des navires

- Règlement (CEE) n° 613/91 du Conseil, du 4 mars 1991, relatif au changement de registre des navires à l'intérieur de la Communauté

JO L 068 15.03.91 p.1

Droit communautaire complémentaire applicable en matière de sécurité.

- Résolution du conseil et des représentants des gouvernements des états membres, réunis au sein du conseil du 19 juin 1990 sur l'amélioration de la sécurité des ferry-boats transportants des passagers

JO C 206 18.08.90 p.3

- Résolution du Conseil, du 8 juin 1993, sur une politique commune de la sécurité maritime

JO C 271 07.10.93 p.1

- Résolution du Conseil, du 22 décembre 1994, sur la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers

JO C 379 31.12.94 p.8