

LES 10 ANS DE L'ÉLARGISSEMENT : ENTRE SUCCÈS ET AMÉLIORATIONS

Maria-Eugenia Le Gourriérec | chargée des événements à Notre Europe - Institut Jacques Delors

À la veille du dixième anniversaire de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale, Notre Europe - Institut Jacques Delors et l'ambassade de Pologne à Paris ont organisé une conférence pour tirer le bilan économique et social de cet élargissement. Si la Pologne est un exemple de réussite et que le niveau économique de ces pays s'est amélioré, la cohésion sociale et territoriale reste à renforcer.

Le directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors, Yves Bertoncini, a souhaité célébrer les dix ans du premier élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Un élargissement qui reste encore mal compris en France dont Yves Bertoncini a relevé les trois enjeux principaux. Le premier a été un approfondissement géographique du projet européen qui a permis d'établir un grand espace de paix mais aussi d'échanges économiques et humains. Il y a eu une forme de réunification politique. Les craintes que l'élargissement puisse bloquer les institutions européennes ne se sont pas révélées fondées. Il a sans doute accru l'hétérogénéité de l'UE mais cela était un changement de degré et non pas de nature.

Le deuxième enjeu était politico-militaire : l'élargissement s'est fait juste après la guerre d'Irak. Il existait une crainte face à l'entrée massive de pays atlantistes dans une UE qui ne l'était pas. Mais la crise ukrainienne illustre la forme d'unité des Européens. Cet élargissement a davantage consolidé l'espace de paix pour les pays qui font partie de l'UE et accentué la différence avec ceux qui n'en font pas partie. Les relations avec la Russie s'en sont d'ailleurs ressenties.

En troisième lieu, les enjeux économiques et sociaux ont été fondamentaux : c'est aussi sur ce registre qu'en France en particulier, le débat s'est cristallisé, notamment avec la concurrence sociale et la polémique sur le plombier polonais en 2005. Au niveau macro-économique, la convergence a dominé alors qu'au niveau micro-économique, la concurrence a été très forte.

L'Ambassadeur de Pologne en France, S. Exc. M. Tomasz Orłowski a introduit la conférence. Le débat a suivi avec :

- Vasco Cal, membre du Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), Commission européenne,

- Bernard Guetta, chroniqueur de politique internationale à France Inter et Libération,
- Marjorie Jouen, conseillère à Notre Europe - Institut Jacques Delors.



1. La Pologne dans l'UE : symbole de réussite de l'élargissement

L'Ambassadeur de Pologne en France, S. Exc. M. Tomasz Orłowski a ouvert la conférence en parlant de la réussite de l'élargissement. Les deux dates que sont les 25 ans des élections libres en Pologne (4 juin 1989) et l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne (1^{er} mai 2004) doivent être traitées en commun. Il n'aurait pas été possible à la Pologne d'intégrer l'UE si un travail de transformation politique et sociale n'était pas déjà réalisé. C'est un message important pour tout futur élargissement, il y a parfois une méconnaissance de la profondeur du travail de préparation à faire. L'acquis communautaire a beaucoup augmenté au fil des années : en 1995, il était de 70 000 pages mais atteignait plus de 170 000 pages en 2004. Pour les élargissements futurs, il faudra prévoir que l'acquis dépassera les 200 000 pages. La situation actuelle des dix États entrés en 2004 prouve que si on travaille fort, on obtient des résultats.

Il ne faut pas adopter un discours de simplicité en disant que seuls les fonds structurels ont changé la Pologne. S'il est vrai qu'ils ont permis à la Pologne d'avoir l'équivalent du plan Marshall, ce n'est pas le

principal bénéficiaire de l'entrée de la Pologne dans l'UE. Selon l'Ambassadeur, le bénéfice fondamental est la participation à la libre circulation des personnes et des idées, qui a donné à des milliers de Polonais, surtout les jeunes, la possibilité de voyager et de travailler dans d'autres pays d'Europe. Cela veut dire créer ensemble, chercher des opportunités. Actuellement, environ 70% des Polonais sont favorables à la construction européenne. Il y a un grand optimisme dans la population. Il faut essayer de trouver dans notre Union des intérêts conciliables, d'être dans un ensemble intégré où chacun peut avoir ses spécificités, où il existe de l'entraide.

La seule voie possible, vu de Varsovie, est de faire de l'Europe quelque chose de plus qu'un agrégat de consommateurs : il faut réclamer plus d'Union. La zone euro doit être mieux gérée, il faut qu'elle reste plus inclusive et ouverte à tous les pays désireux de s'y intégrer. L'objectif commun reste le même : assainir les finances publiques et retrouver le chemin de la croissance économique mais aussi regagner confiance et optimisme dans l'Union.



L'histoire de la Pologne a toujours été marquée par des guerres, par un manque de stabilité politique. Avec ces 25 ans qui ont vu la transition économique, le choix d'un régime démocratique, l'entrée dans l'OTAN puis dans l'UE de la Pologne, il existe dans la population un sentiment de stabilité presque sans précédent. Il ne faut pas oublier que la paix en Europe n'est pas donnée pour toujours, comme la situation ukrainienne nous le rappelle. Il faut faire le travail de maintenir la paix, que nous considérons comme une victoire. C'est un processus toujours nouveau qu'il faut soigner.

De même, selon Bernard Guetta, la Pologne a suffisamment souffert, dans son histoire, des bouleversements géopolitiques pour ne pas rester indifférente aux évolutions du monde. La Pologne regardait avant tout vers l'Alliance atlantique, alors qu'elle regardait la Russie avec une grande crainte. Quand il existe un besoin de protection, il faut regarder là où elle existe :

on a appelé « atlantisme de la Pologne » la volonté de ce pays d'avoir une défense que l'UE ne pouvait lui fournir. Mais avec la crise géorgienne et l'absence des États-Unis lors de celle-ci, la Pologne en a tiré des conclusions. Elle est ainsi devenue le plus ardent avocat d'une défense européenne, via la Politique étrangère et de sécurité commune et une union politique. Selon Bernard Guetta, cela donne à ce pays un point commun fondamental avec la France : les deux pays « pensent monde ». Ils veulent une défense, une diplomatie commune, une Europe politique. Aujourd'hui il existe une connivence stupéfiante et évidente entre Varsovie et Paris dans le domaine politique. Cette convergence entre la France et la Pologne est la meilleure preuve de la réussite de l'élargissement. La présence de la Pologne dans l'UE est l'un des meilleurs garants de l'approfondissement de l'UE. Cela aurait semblé paradoxal il y a dix ans. Les convergences entre la Pologne et la France sont fortes mais ces deux pays restent assez seuls, surtout par rapport à l'Allemagne, où le pacifisme reste dominant et rend difficile l'avancée dans le domaine de la défense. Bernard Guetta a affirmé que l'élargissement a été une réussite et continuera à l'être.

Toutefois, il a souligné qu'il existe des réalités moins réjouissantes. La Table Ronde puis la « thérapie de choc » réalisée en Pologne, qui est fondamentalement liée au processus d'élargissement, ont eu pendant longtemps des conséquences sociales d'une très grande dureté. Le résultat en a été un grand déséquilibre sur l'échiquier politique : le parti majoritaire au lendemain des premières élections libres qui a mis en place la « thérapie de choc » n'existe plus ; on observe actuellement une évolution vers une sorte de parti centriste qui attrape tout. Cette scène politique souffre de grandes faiblesses, c'est le seul vrai grand problème de la Pologne, la scène politique est à reconstruire.

En outre, la « thérapie de choc » a tellement séduit par son audace et ses premières réussites qu'elle a été importée en Russie lors de l'arrivée de Boris Eltsine. Toutefois, du fait de son histoire économique russe et de l'absence de capitaux privés, ce qui avait très bien marché en Pologne a conduit en Russie à l'appropriation de l'ensemble des richesses par la Nomenklatura et par la naissance d'une mafia. L'UE, qui avait applaudi cette stratégie de réforme en Russie, en constate toutes les conséquences négatives.

D'après Bernard Guetta, l'élargissement est économiquement, politiquement et stratégiquement un énorme succès mais nous avons créé le drame avec la Russie

car nous avons oublié de penser nos relations avec cette dernière et le résultat en est la crise en Ukraine.

2. L'élargissement : une amélioration économique et du niveau de vie

Vasco Cal a tout d'abord rappelé que les pays qui ont adhéré à l'UE en 2004 ont connu une croissance économique supérieure aux autres États membres, d'une façon systématique avant et après la crise. Dans l'ensemble de l'Espace économique européen, la croissance au niveau interne a été tirée par les nouveaux États membres. Cela est dû à une série de facteurs : le marché intérieur, l'augmentation du commerce intra-communautaire, l'arrivée d'investissements directs étrangers et l'intégration économique des États membres. Il ne faut cependant pas assimiler les nouveaux États membres à un seul groupe, chacun ayant un profil différent, comme l'a affirmé Marjorie Jouen.

Si l'UE était restée avec les six États fondateurs, son poids serait très différent aujourd'hui. En 1957, ils représentaient 14% du PIB mondial ; ils en représentent aujourd'hui 9,9%. Avec les adhésions successives, le PIB de l'UE est actuellement de 23% du PIB mondial et l'UE dans son ensemble figure toujours parmi les trois premières puissances économiques : les élargissements ont contribué à augmenter le poids économique de l'UE dans le monde.

Mais la croissance économique n'était pas un but en soi, selon Vasco Cal. Avec l'adhésion à l'UE, la qualité de vie des nouveaux États membres s'est améliorée. L'état de l'environnement a progressé, ainsi que la qualité de la nourriture. Grâce au progrès dans la sécurité des infrastructures, le nombre de morts sur la route a diminué de moitié en Pologne. De même, la peur relative aux flux migratoires en raison de la liberté de circulation des personnes était largement infondée : le nombre de personnes qui résident dans un autre État membre reste faible, inférieur à 3% de la population de l'UE. En 2004, seuls le Royaume-Uni et l'Irlande ont décidé d'ouvrir tout de suite les frontières et, comme les autres États ne l'ont pas fait et que leur économie était très dynamique, ils ont attiré beaucoup de personnes des nouveaux États membres. Ce mouvement s'est calmé à partir de 2008.

Par ailleurs, Vasco Cal a rappelé que l'état de droit dans l'Union européenne constitue la base de toute décision. Le droit d'initiative de la Commission est

strictement encadré par les articles du Traité sur le fonctionnement de l'UE et du Traité sur l'UE. C'est un grand avantage pour l'administration des États membres qui ont adhéré en 2004.

Une des questions qui revient souvent dans les débats sur l'élargissement porte sur le coût de l'adhésion de 2004. L'élargissement n'a coûté que 22 milliards d'euros pour la pré-adhésion, puis il y a eu une rallonge de 40 milliards. Ce sont des sommes très mineures comparées aux fonds versés à l'Irlande, au Portugal, à l'Espagne et à la Grèce quand ces pays ont adhéré. Lorsqu'on regarde dix ans plus tard c'est une réussite.



3. Une cohésion sociale et territoriale à renforcer

Si l'adhésion des 10 États membres en 2004 a été un succès, un approfondissement de l'intégration européenne est nécessaire.

Marjorie Jouen a rappelé que dans les mois précédant l'adhésion, les nouveaux États membres étaient décrits comme représentant plus de 23% de la superficie de l'UE, plus de 20% de population mais seulement 9% du PIB. Il s'ensuivait un enjeu de convergence, de croissance. En termes de PIB par habitant, on savait que l'élargissement provoquerait statistiquement un appauvrissement de la moyenne européenne avec une baisse de 12,5% au lendemain du 1^{er} mai 2004. D'après Vasco Cal, les fonds structurels ont contribué à faire de l'Europe ce que la Banque mondiale a appelé « la machine de convergence » : l'UE intègre les pays moins développés dans la périphérie et gère leur croissance plus vite jusqu'à atteindre la moyenne communautaire. Une partie des fonds structurels a été allouée afin de renforcer la capacité institutionnelle des nouveaux adhérents, des ministères, de la fonction publique, de l'appareil d'État.

Sur l'aspect social, la forte concurrence doit être reconnue. La protection sociale était mal en point à

L'Est, notamment suite aux réformes inspirées par des modèles néo-libéraux. Dans la population, on a dénombré beaucoup de perdants : retraités, petits agriculteurs, travailleurs peu qualifiés. La pauvreté s'est accrue. La conséquence en a été l'émigration des jeunes des États baltes, le « *brain drain* » dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Les effets de l'élargissement sur l'emploi industriel français ont été une catastrophe d'après Marjorie Jouen. En effet, il y a eu une énorme concurrence dans le secteur mécanique et de nombreuses petites entreprises en Champagne-Ardenne, en Normandie, ont fermé ou se sont installées ailleurs. De même, les grands perdants ont été le Portugal et l'Espagne, avec notamment la fermeture d'usines dans l'industrie automobile. Un effet de concurrence interne s'est installé, qui a révélé le manque de stratégie de certains pays. Mais il ne faut pas oublier qu'en même temps la concurrence venue d'Asie a été plus destructrice que l'ouverture des marchés aux pays d'Europe centrale et orientale, notamment dans le secteur textile. Par ailleurs, un enjeu fort de l'élargissement a été l'agriculture. Les industries agro-alimentaires avaient commencé à s'installer, à imaginer qu'il allait y avoir un marché substantiel, avec des stratégies différentes.

C'est un aspect de la transition qui a été peu regardé alors que l'arrivée des Dix représentait une augmentation de 58% de l'emploi agricole ; en 2008, avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, c'était un accroissement de 140% de l'emploi agricole.

En termes de cohésion territoriale de l'UE élargie, deux scénarios étaient possibles selon Marjorie Jouen. Le premier était la création d'un centre avec deux périphéries, le centre réunissant le centre historique riche de l'Allemagne, des Pays-Bas, du nord de la France ainsi que Milan et Londres. La première périphérie concerne les régions moyennement riches et la deuxième le Sud et l'extrême Nord-Ouest, étendue aux zones plus orientales et nordiques. Le second scénario aurait été une Europe multipolaire avec cinq zones, une au nord-ouest, une plus centrale, une zone du côté des Balkans, une autre dans la Méditerranée occidentale et une dernière autour de la Baltique. Le bilan territorial de l'élargissement a montré que, malheureusement, le modèle « 1 centre et 2 périphéries » a gagné, avec les périphéries du Sud et de l'extrême Est qui sont les plus pauvres. De plus, dans toute l'UE, l'écart s'est creusé entre les régions capitales et tout le reste, ce qui amène à penser à d'autres stratégies pour garantir la cohésion.

Sur les mêmes thèmes...

MARCHÉ UNIQUE ET POLITIQUE DE COHÉSION : UN TANDEM MALMENÉ PAR LA CRISE ET LA GLOBALISATION

Marjorie Jouen, *Policy Paper n° 104, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2014

QUELLE EUROPE SOCIALE APRÈS LA CRISE ?

Sofia Fernandes et Emanuel Gyger, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2014

QUELLES LIMITES POUR L'UE : UN VOISINAGE A GÉOMÉTRIE VARIABLE ?

Jean-François Drevet, *Policy paper n° 97, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2013

« L'EUROPE » ET SES « ÉLARGISSEMENTS » : STOP OU ENCORE ?

Yves Bertoncini et Sami Andoura, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2013

ÉVITER DEUX ÉCUEILS : L'ILLUSION ET L'INERTIE

António Vitorino, *Tribune - Entretien pré-Conseil européen, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2013

LE VOISINAGE DE L'UE : UNE OPPORTUNITÉ ?

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*



ISSN 2257-5510

19 rue de Milan, F - 75009 Paris
 Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
 info@notre-europe.eu
 www.notre-europe.eu

