

L'ÉLARGISSEMENT DE L'EUROPE : **QUELQUES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE**

Le 9 octobre dernier, la France a semblé brusquement découvrir que l'élargissement était imminent, en lisant le rapport de la Commission européenne qui estimait que 10 pays (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Lettonie, Lituanie, Estonie, Chypre et Malte) pourraient rejoindre l'Union européenne en 2004 et que deux autres devraient attendre 2007 (Roumanie et Bulgarie). L'annonce du compromis franco-allemand à la veille du Conseil de Bruxelles des 24 et 25 octobre n'a fait qu'accroître l'impression que des décisions importantes, engageant le futur budget communautaire, se prenaient dans l'urgence.

Pourtant, l'élargissement a été programmé au Sommet de Copenhague de juin 1993 et c'est en toute connaissance de cause que nos Chefs d'Etat se sont mis d'accord à Berlin sur le Paquet financier 2000-2006, à Helsinki sur la candidature turque, à Nice sur la réforme des institutions et à Laeken sur la Convention.

Le fait est que, passé l'enthousiasme lié à la chute du Mur de Berlin, «le silence assourdissant» sur l'élargissement dénoncé en 2000 par E. Landaburu¹ n'a pas souvent été rompu. Les sondages d'opinion réalisés régulièrement par la Commission européenne sur le thème de l'élargissement montrent que la population française persiste dans son scepticisme. Au dernier rang des Quinze, la France est même aujourd'hui le seul pays européen où les opposants sont plus nombreux que les supporters de l'élargissement. Donc, avec beaucoup de retard sur nos voisins, le travail d'explication n'en est que plus nécessaire pour faire comprendre quels sont exactement les enjeux, désamorcer les peurs non fondées et trouver des solutions adaptées aux réels problèmes. On peut se référer à de nombreuses analyses convergentes pour estimer que le futur élargissement aura des conséquences majeures, directes et indirectes, autant pour les actuels Etats membres que pour les candidats. Cependant, si le chemin peut paraître bien balisé, il reste quelques incertitudes ; elles justifient précisément l'ouverture d'un large débat pour anticiper les réponses de nature politique – et pas seulement technique - qui restent à mettre au point.

1 – Un élargissement différent des précédents

De quelque point de vue qu'on se place – économique, politique, social, géographique, culturel – le futur élargissement va profondément transformer l'Union européenne. Cette certitude tient autant aux particularités des candidats, analysées en détail par F. Draus², qu'à la nouvelle configuration de l'Union européenne à 25-27 membres. Schématiquement, on peut considérer que l'élargissement se résume en trois équations.

La première est celle qui a alimenté l'actualité des dernières semaines ; elle concerne les finances publiques et la solidarité. En effet, avec les 10 futurs Etats membres, l'Union

¹ Jean-Louis ARNAUD et Marjorie JOUEN, Réunifier l'Europe, Notre Europe, Séminaires, novembre 2000

² Franciczek DRAUS, Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe centrale et orientale, Notre Europe, Etudes et recherches, 2000

européenne passera de 350 à 455 millions d'habitants et sa superficie augmentera d'un tiers. Cependant sa richesse (produit intérieur brut) ne croîtra que de 404 Mds € soit d'environ 4,4%. Ainsi, nous accueillerons en 2004 des pays dont le revenu par habitant ne dépasse pas 45% de la moyenne communautaire. Certes, des pays comme la Slovénie, Chypre ou la République tchèque se situent à des niveaux de richesse proches de ceux de la Grèce et du Portugal mais les Pays Baltes (7,5 millions d'habitants à eux trois) sont franchement plus pauvres, au niveau du quart de la moyenne communautaire, sans parler pour l'instant des 30 millions de Bulgares et de Roumains. Le Conseil de Bruxelles a arrêté à 39,3 Md € (dont 23 Md € pour les actions structurelles), le montant du « Paquet » global pour les 10 pour la période 2004-2006, sachant que les nouveaux Etats membres contribueront également au budget communautaire à hauteur de 15,5 Md €. Force est de reconnaître que si l'élargissement a un coût, il est assez dérisoire et sa charge est largement partagée par tous les citoyens de l'Union. A titre d'exemple, on peut comparer les 15 Md € an prévus pour 10 pays pour la période 2004 et 2006, soit 0,15% du PIB européen, aux 80 Md € an versés en Allemagne depuis dix ans par les anciens Länder aux nouveaux. Pour les finances publiques françaises, ce « surcoût » équivaldra à 0,03% du PIB national.

La deuxième équation a trait aux conditions de la convergence économique et sociale³, car les futurs adhérents reviennent de loin. Mis à part Malte et Chypre, ce sont encore des économies en transition et pour certaines en retard de développement. Certes, en douze ans, les pays d'Europe centrale et orientale ont parcouru un chemin impressionnant sur la voie de l'économie de marché. Ils ont mené à bien des privatisations importantes et les ont presque achevées, mais les restructurations ne sont pas terminées. L'emploi y encore fortement orienté vers l'industrie (République tchèque, Slovénie, Slovaquie) et/ou vers l'agriculture (Pologne, Lituanie, Roumanie et Bulgarie) et ces économies ont d'importants besoins financiers, tant pour réaliser les investissements de modernisation que pour créer de nouveaux emplois. Dans certains pays où le chômage atteint des niveaux élevés (de l'ordre de 20% en Pologne et Slovaquie), les conséquences sociales ne peuvent être éludées, même s'il y a tout lieu de penser que la pression migratoire en provenance directe des PECO restera négligeable (estimée par la Commission européenne à une entrée de 300 000 immigrants par an dans toute l'UE au cours des premières années).

La troisième équation est de nature géopolitique. Parmi les pays candidats, certains Etats ont une existence récente ou ont acquis depuis peu leur indépendance (Slovénie, Pays baltes, République tchèque, Slovaquie), alors que d'autres viennent juste de reprendre leur liberté d'expression au plan international (Pologne, Hongrie). L'adhésion à l'Union européenne suppose la mise en commun de certaines composantes de la souveraineté nationale, parfois mal comprise par la population. Par ailleurs, tous les pays candidats ont des voisins, dont ils se sentent proches soit par l'histoire, soit par la culture, soit par les échanges économiques et commerciaux : Russie, Moldavie, Biélorussie, Ukraine, Turquie, Liban, etc. Ils pousseront sûrement l'Union à établir de nouvelles relations de proximité.

2 – Des effets non négligeables pour l'agriculture et le monde rural

Ce passage en revue des conséquences de l'élargissement montre qu'il serait abusif de prendre au pied de la lettre des formules telles que « les agriculteurs paient pour l'élargissement ». Actuellement, sur un budget communautaire annuel de 100 Md € les actions structurelles s'élèvent à 30,3 Md € et les dépenses agricoles à 40,4 Md €, celles-ci se répartissant entre 4,2 Md € pour le développement rural et 36,2 Md € pour le soutien aux marchés (dont 65% de

³ Jean-Louis ARNAUD et Malgorzata ZABOROWSKA, Vers un grand espace de solidarité et de coopération, Notre Europe, Séminaires, février 2001

paiements directs). La France contribue à hauteur de 17,5% du budget de l'UE et reçoit 23% du budget agricole alors qu'elle ne « récupère » que 7,4% du budget des fonds structurels. A ceci s'ajoutent des « retours indirects », liés aux exportations des entreprises françaises vers les pays et régions bénéficiaires de l'objectif 1 et du Fonds de cohésion et évalués à environ 10% des aides communautaires (2,2 Md € par an). L'accord de Bruxelles n'a été possible que par l'annonce d'une « stabilisation » à partir de 2007 des dépenses agricoles liées au marché et des paiements directs au niveau atteint en 2006 (pour les 15 et les 10). Pour autant, les bénéficiaires de la PAC ne sont pas les seuls à faire un effort de solidarité car la prise en compte du « coût » de l'élargissement dans les fonds structurels remonte à l'accord de Berlin de 1999.

Une étude récente du CEPII⁴ tente d'évaluer les futures conséquences macro-économiques et pour l'agriculture de l'élargissement. Alors que l'ouverture des marchés de biens industriels et de consommation a permis d'atteindre déjà un niveau d'échanges avec les PECO comparable à celui des autres Etats membres, les produits agricoles restent très protégés. C'est dans ce secteur que l'élargissement aura l'impact immédiat le plus marquant. Selon l'étude du CEPII basée sur des modèles économétriques, les importations agricoles françaises en provenance des PECO augmenteraient de 3% par an alors que les exportations ne croîtraient que de 0,5% par an. En matière sociale, les répercussions risquent d'être importantes sachant que l'Union verra sa population agricole augmenter de 134% et sa surface agricole utile de 46%. Pour la France, les effets combinés de l'élargissement et de la réforme de la PAC, à conduire dans le contexte des négociations à l'OMC, pourraient faire baisser à l'horizon de 2010 de 9% les emplois qualifiés et de 13% les non qualifiés. Parmi les PECO, la Pologne avec ses 2 millions d'exploitations dont 80% inférieures à 10 hectares et ses 18,5% de population active agricole (Eurostat) devra encaisser un choc majeur.

3 - Un processus bien balisé pour permettre une adhésion progressive

La Commission s'est jusqu'à présent tenue à la feuille de route qu'elle s'était imposée et qui consistait à négocier les 31 chapitres de l'acquis communautaire avec chaque pays candidat. Mais il est clair pour tout le monde, y compris les dirigeants des pays candidats, qu'il y a encore un fossé entre l'adoption formelle de l'acquis, sous forme d'une loi ou d'un règlement, et son application. C'est pourquoi, indépendamment des périodes de transition assez peu nombreuses demandées par les pays candidats ou les Etats membres, la Commission a annoncé qu'elle effectuerait une ultime vérification six mois avant l'adhésion, c'est-à-dire au cours de l'été 2003. De plus, pendant une période s'étendant à trois ans après l'adhésion, elle a proposé au Conseil qui l'a accepté d'ajouter à la clause de sauvegarde générale économique, qui avait déjà été utilisée pour l'adhésion en 1995 de la Suède, la Finlande et l'Autriche, deux clauses spécifiques, l'une relative au bon fonctionnement du marché intérieur et l'autre au domaine de la justice et des affaires intérieures. Ces trois clauses de sauvegarde devraient permettre d'éviter tout risque de dérapage, en particulier de perturbation des marchés en zone frontalière.

Pour permettre aux nouveaux Etats membres de tirer profit des fonds européens, il a été décidé de mettre en place une montée en puissance progressive des aides directes agricoles partant de 25% la première année, pour atteindre le niveau des actuels Etats membres en 2013. De même, il n'a pas été prévu de programmes régionaux mais des programmes nationaux de développement économique et social. Les programmes d'initiative communautaire ne seront pas tous engagés dans cette période, la priorité étant donnée à INTERREG et EQUAL. Plus facile à utiliser que les fonds structurels et ciblé sur les grands projets d'infrastructures de

⁴ Mohamed BCHIR et Mathilde MAUREL, Impacts économiques et sociaux de l'élargissement pour l'Union européenne et la France, CEPII, 2002

transport et de protection de l'environnement, le Fonds de cohésion atteindra 30% des crédits octroyés. A plus d'un titre la période 2004-2006 s'apparente à une période de rodage.

4 – Des incertitudes à éclaircir

Les précautions prises par les Quinze suffiront-elles ?

Un premier type de réponse nous est fourni par l'expérience de l'élargissement vers l'Espagne et le Portugal, qui avait montré la vanité des craintes françaises. En fait, nos échanges extérieurs ont largement bénéficié de notre proximité avec les nouveaux entrants ; nos régions y ont gagné en dynamisme et l'immigration ne s'est pas produite.

Un deuxième type de réponse s'appuie plutôt sur le vécu des pays candidats et leur cheminement depuis douze ans, qui les a fait sortir de la situation de pays émergents. Ils ont profondément transformé leur économie et leur commerce extérieur s'est presque complètement réorienté vers l'Union, après la crise du début des années 90. Sur le plan démocratique, les craintes que l'on pouvait avoir au printemps dernier en prévision des multiples élections (Hongrie, Slovaquie, République tchèque) ont toutes été écartées en douceur traduisant une grande maturité de l'électorat mais surtout de la classe politique. Ces deux réponses plaident pour une vision confiante de l'avenir.

Il n'en demeure pas moins qu'un spectateur averti ferait aisément des objections ou ne manquerait pas de souligner certaines incertitudes : elles concernent curieusement davantage les Quinze que les nouveaux adhérents. En effet, le choix de l'Europe ne fait aucun doute pour les futurs Etats membres, mais pour que le volontarisme des 10 se transforme en dynamisme à 25, il faut que l'Union puisse décider. Autrement dit, l'élargissement rend urgente une réforme profonde des institutions européennes pour éviter la cacophonie et la paralysie. Ce travail auquel s'attelle depuis huit mois la Convention sur l'avenir de l'Europe progresse lentement et met en évidence des visions divergentes sur la construction européenne.

L'élargissement conduit aussi à vérifier si les « outils » dont dispose l'Union - montant du budget communautaire, actions structurelles, acquis communautaire, PESC, etc - sont à la hauteur des problèmes rencontrés, c'est-à-dire de nature à assurer la cohésion des régions, à renforcer le sentiment d'appartenance des populations et à répondre aux besoins d'une Europe caractérisée par une plus grande diversité. L'après-élargissement ne fait que commencer : il suppose vigilance mais surtout discussion, débat et invention.