



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

**LES IMPLICATIONS FINANCIÈRES DE
L'ÉLARGISSEMENT ET DES RÉFORMES
DES POLITIQUES DE L'UE**

**A partir d'un séminaire organisé
par *The European Policy Centre* et par *Notre Europe***

Février 2003

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS

<http://www.notre-europe.asso.fr/Seminaires/Semi17-en>

© *Notre Europe*, février 2003.

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

The European Policy Centre

The EPC est reconnu comme un 'think-tank' influent et innovant, spécialisé dans le suivi et l'analyse de l'intégration européenne. En réunissant des acteurs publics nationaux et régionaux, des entreprises et associations professionnelles ainsi que la société civile organisée pour débattre des défis auxquels les politiques de l'Union européenne sont confrontées et en influencer le cours, The EPC joue un rôle actif.

The EPC compte parmi ses collaborateurs des conseillers qui mettent à sa disposition leur expertise dans un domaine particulier. Sur des sujets d'intérêt commun, il coopère avec d'autres organisations et, pour renforcer encore l'impact de ses travaux, développe peu à peu un réseau structuré de partenariats.

Le site internet de The EPC (<http://www.theepc.be>) et, en particulier, le journal en ligne Challenge Europe, permettent à une grande diversité d'acteurs et commentateurs du débat européen d'échanger leurs vues.

Le Conseil consultatif de The EPC bénéficie de la participation d'éminentes personnalités publiques européennes, sous la présidence de l'ancien commissaire européen Peter Sutherland.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

Marjorie Jouen

Née en 1960 et de nationalité française, Marjorie Jouen est conseillère du Président de Notre Europe, pour les questions relatives à la politique de cohésion et au futur élargissement de l'Union. Diplômée de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence et ancienne élève de l'École nationale d'administration, elle a été notamment membre de la Cellule de prospective de la Commission européenne de 1994 à 1998, puis conseillère pour les affaires européennes à la DATAR. Depuis 2002, elle est chef du bureau « Union européenne–adhésions » à la Direction des relations économiques extérieures du Ministère des finances. Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages sur l'avenir du travail et les initiatives locales pour l'emploi. Elle contribue à divers travaux de recherche sur la gouvernance régionale, le développement local rural et urbain, l'élargissement vers l'est et l'évolution future des sociétés européennes.

Lluís Navarro

Lluís Navarro a été chargé de mission à Notre Europe de Septembre 1999 à Avril 2002, pour les questions relatives à l'Union économique et monétaire et les aspects économiques de l'élargissement. Depuis mai 2002, il est Administrateur à la Direction Générale Entreprises de la Commission européenne où il travaille sur la politique industrielle et l'interface entre la politique d'entreprises et la politique de concurrence.

Il est économiste de formation. Il a obtenu son diplôme de *Llicenciat* à l'Université Pompeu Fabra, Barcelona en 1998, puis un *Master* en Economie européenne au Collège d'Europe à Bruges en 1999. Il est l'auteur entre autres ouvrages de «A la veille de l'introduction physique de l'euro: un bilan critique des trois années de fonctionnement de l'UEM», étude n° 9 dans la série "Problématiques européennes", *Notre Europe*; Paris, 2001 et de "Industrial Policy in the Economic Literature: Recent Theoretical Developments and Implications for EU Policy" article dans la série Enterprise Papers de la DG Entreprises de la Commission européenne.

AVANT PROPOS

Le 18 avril 2002, Notre Europe et The European Policy Centre réunissaient à Bruxelles une vingtaine d'experts pour essayer de dresser l'état des savoirs sur les perspectives budgétaires d'une Union élargie.

Bien que riche et fourni, le débat n'était bien évidemment pas conclusif, et le départ de ses organisateurs nous a conduit à différer la publication de son compte-rendu. Les accords de Bruxelles, puis de Copenhague, en fin 2002, venaient ensuite renouveler de façon importante cette problématique budgétaire et risquer de rendre caducs les matériaux du séminaire d'avril.

Marjorie Jouen a accepté de reprendre ces matériaux et de les actualiser à la lumière des conclusions des Conseils européens de Bruxelles et Copenhague. Elle en tire la conviction que, dans un contexte désormais bouleversé par la conclusion des négociations avec dix pays candidats, les modifications du contexte budgétaire créent les conditions de ce qu'elle appelle un big bang. Si cette conclusion n'engage aucunement les autres participants au séminaire, elle est suffisamment argumentée pour intéresser les lecteurs des travaux de Notre Europe.

C'est dans cet esprit que nous publions aujourd'hui cette réflexion, ainsi que la note de Lluís Navarro introductive au séminaire, à laquelle elle se réfère.

Notre Europe

TABLE DES MATIERES

L'UNION A LA VEILLE D'UN BIG BANG BUDGETAIRE (Marjorie Jouen)	1
LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES DE L'ELARGISSEMENT (Luis Navarro)	19
ANNEXES	40
Liste des participants	40
Programme	41

L'UNION A LA VEILLE D'UN BIG BANG BUDGETAIRE

Marjorie Jouen

(janvier 2003)

L'objectif du séminaire n'était pas d'élaborer de nouvelles propositions, mais plutôt de discuter celles déjà existantes, d'évaluer leur consistance, d'identifier les forces en présence et de mettre à jour les intentions cachées. De fait, le débat a permis de bien mesurer l'ampleur des enjeux qui touchent les trois grands postes du budget communautaire – les politiques structurelles qui en représentent le tiers, la politique agricole commune qui compte pour environ 40% et les autres politiques internes - et les contraintes qui leurs sont propres. En avril, le contenu de la révision à mi-parcours pour la PAC n'était pas connu mais la discussion entre les experts laissait déjà entrevoir les points de blocage et de compromis du Conseil européen d'octobre.

La rencontre a également éclairé la conjonction d'évènements importants dans la vie de l'Union d'ici la fin 2004, notamment liés au futur élargissement et à la réforme institutionnelle. A cette date, les Dix auront rejoint l'Union. Si la Convention a remis son document dans les délais et si la CIG a travaillé suffisamment vite, de nouveaux contours pour les politiques de l'UE auront été définis, des pouvoirs probablement plus étendus conférés au Parlement européen, voire des ressources propres en augmentation pour l'UE. Ainsi un nouveau paysage institutionnel et financier pourrait bien se dessiner lorsque la Commission récemment nommée, quelques mois après l'élection du Parlement européen, préparera le futur «paquet» 2007-2013.

La réunion s'est terminée sur une conclusion consensuelle mais néanmoins préoccupante : les considérations qui ont prévalu lors du paquet Delors I en 1988 ne sont plus valables et celles de Berlin en 1999 non plus ; les bornes qui délimiteront la négociation du paquet financier 2007-2013 restent encore largement inconnues. Le caractère spéculatif de toute réflexion sur ce sujet en sort renforcé.

Ce texte d'expression libre a été rédigé au lendemain du Conseil de Copenhague des 12 et 13 décembre ; il s'appuie sur les réflexions échangées lors de ce séminaire tout en intégrant quelques informations plus récentes. Sans prétendre donner la clé de ce que sera le paquet d'ensemble avec 25 ou 27 joueurs autour de la table, ce travail de mise à plat devrait permettre de mieux comprendre les termes des arbitrages futurs.

1 – La politique de cohésion : l'éternelle querelle des cigales et des fourmis, sans esprit de renouveau

Pour les actions structurelles, on peut considérer que le futur élargissement a été pris en compte par les négociateurs dès 1999, la question ayant été réglée provisoirement par la réservation de deux enveloppes séparées, l'une pour la pré-adhésion, l'autre pour l'adhésion. Toutefois au début de 2002, en proposant une adaptation des dotations budgétaires en fonction des progrès changeants des négociations, la Commission a rouvert le débat et provoqué la radicalisation des positions des défenseurs de la rigueur budgétaire communautaire. En fait, sur ce sujet depuis 1999, les arguments n'ont pas cessé de s'affiner et de s'échanger car la domination des considérations budgétaires dans l'accord de Berlin et le caractère peu innovant de la proposition «Agenda 2000 » de la Commission ont été sources

d'insatisfaction. Ceci a incité le Commissaire Barnier à mettre en débat très vite – trop vite ? – la question de la future politique de cohésion, ses ambitions et son contenu. Parallèlement, la perspective de l'adhésion des 12 pays candidats s'est précisée et son impact sur l'équilibre financier des actions structurelles s'est affirmé comme une donnée majeure. En accueillant à l'horizon 2007 105 millions de nouveaux citoyens européens, l'UE doublera ses disparités régionales et enregistrera une chute de 18% de son PIB/habitant moyen.

Le calcul est vite fait pour ceux qui bénéficient aujourd'hui largement de la politique de cohésion, pays presque entiers, comme l'Espagne, le Portugal et la Grèce, ou régions encore en retard, comme celles du Mezzogiorno italien, de l'Allemagne orientale et de l'ouest irlandais. Devenant brutalement relativement riches par un effet d'agrégation statistique, ils devront renoncer à la manne bruxelloise. Ce problème a été anticipé par le gouvernement espagnol qui a obtenu l'assurance que le futur paquet structurel serait arrêté à l'unanimité. Toutefois, c'est le seul gage que les Etats membres aient sur la future politique de cohésion, puisque toutes les autres tentatives de lier le bouclage des négociations d'adhésion à l'évolution des budgets structurels après 2007 ont échoué.

Quant aux autres gouvernements nationaux, ils sont tiraillés entre leurs régions qui veulent continuer un dialogue avec Bruxelles grâce à l'octroi de quelques fonds et leurs administrations budgétaires. De manière caricaturale, celles-ci plaident pour la fin rapide d'une politique coûteuse par définition, puisque la solidarité s'exerce toujours en direction des plus pauvres et que leur position de contributeur net peut au mieux se stabiliser, au pire s'aggraver. La ligne de conduite consiste donc à louvoyer en s'arc-boutant sur le montant total des dépenses, sans logique économique. Car l'affaire paraît entendue, le gâteau devra être partagé entre un nombre plus grand de convives, mais ne devrait pas croître.

Ainsi voit-on se développer une joute, oratoire pour l'instant, entre « fourmis » et « cigales ». Les « fourmis » ont beau jeu de s'appuyer sur les études d'évaluation souvent peu probantes, et d'autant moins parlantes qu'elles enquêtent sur l'efficacité économique de certains programmes qui n'ont jamais été conçus dans ce but. Toute référence qualitative à l'amélioration de la gouvernance ou à la création d'un sentiment d'appartenance européen est écartée comme un argument peu sérieux. Pour peu que des préoccupations nationalistes et centralisatrices entrent en ligne de compte, la poursuite des interventions communautaires est regardée comme contre-productive et perturbatrice puisque les méthodes d'utilisation de ces fonds apportent la contestation de l'ordre administratif et politique établi.

Le « cas » de la politique de cohésion se trouve aggravé par son manque d'efficacité. Trois ans après leur lancement, les nouveaux programmes et les instruments de pré-adhésion n'ont pas atteint leur régime de croisière : trop de bureaucratie, trop de contrôles bloquent tout simplement l'initiative et l'argent disponible n'est pas consommé. Certains rapports d'évaluation montrent que la sophistication des procédures destinée à empêcher les détournements de fonds a paralysé l'action. De plus, le dynamisme politique que la formule nouvelle des fonds structurels avait engendrée au début des années 90 s'épuise. La politique de cohésion telle qu'elle est aujourd'hui n'est plus une machine à produire de l'innovation.

Quant aux « cigales », incapables de tirer parti de l'argent octroyé pendant 10 ans, elles font preuve de fatalisme ou de naïveté en postulant la pérennité des fonds versés. Elles avancent des arguments qualitatifs, politiques, tous plus irrecevables les uns que les autres, pour les défenseurs de la rigueur budgétaire. Faire alliance avec d'autres régions ou pays pauvres – issus des pays candidats – serait peut-être une stratégie pour les actuels bénéficiaires, mais c'est sans compter avec la loi du marché qui les met en concurrence.

D'autres régions recourent à la surenchère. Ne pouvant faire jouer les indicateurs de sous-développement, elles cherchent à introduire d'autres critères, territoriaux par exemple. Elles expliquent que le centre économique de l'Europe se déplace vers l'Est au détriment des périphéries occidentales qui doivent donc recevoir une compensation pour ce handicap géographique. Bien qu'économiquement recevable, cette approche présente des risques dont sont parfaitement conscients les dirigeants politiques européens peu enclins à ouvrir la porte à des listes sans fin de zones « clientes » : la montagne, le littoral, les zones humides, les zones de faible densité, les quartiers urbains en crise, les campagnes en voie de désertification et celles confrontées à des crises industrielles, les zones frontalières, les îles, les zones arides et celles qui sont proches de l'arctique, les régions ultra-périphériques, etc.

D'autres conflits apparemment plus techniques peuvent être désamorçés et les arguments utilisés démontés. Pour ce qui est des critères d'éligibilité, les négociations successives ont conduit à un empilement de critères destinés avant tout à capter les transferts financiers. Une clarification s'impose. Pour autant, le choix de l'échelle régionale ou nationale ne repose sur aucun fondement économique incontestable ; en l'état actuel des connaissances sur les effets des interventions structurelles, tous les arguments sont recevables. En fait, le recours à des critères d'éligibilité au niveau national et non régional pour le bénéfice de l'objectif 1 permet surtout d'exclure les régions pauvres des pays moyennement riches et de diminuer considérablement la population bénéficiaire. L'invocation du principe de subsidiarité ne sert qu'à justifier un choix de nature budgétaire. Bien que le critère d'éligibilité du PIB/habitant ne satisfasse pas les experts qui préféreraient un indicateur plus synthétique pour apprécier la compétitivité générale d'une région, celui-ci risque de se perpétuer faute de solution de rechange et du non-aboutissement des travaux de recherche dans ce domaine.

Même si elle fait l'objet de propos parfois très radicaux, la nécessité d'un aménagement des règles pour les régions qui ne seront plus éligibles à l'objectif 1 du fait de l'élargissement et de la baisse de la moyenne communautaire est généralement admise. Les considérations politiques amèneront aussi probablement à accorder un *phasing-out* généreux aux régions qui perdent l'éligibilité grâce à une réelle amélioration de leur niveau de développement.

Pour ce qui est du niveau total des dépenses structurelles, les experts restent sceptiques face aux arguments en faveur d'une baisse à 0,35% du PIB communautaire, montant actuellement dépensé, et à ceux qui prônent une augmentation à 0,65% pour satisfaire les besoins de toutes les régions en retard. Ils reconnaissent volontiers que le plafond de 0,45% est un dogme, qui n'a pas de légitimité économique ou juridique. De même, la capacité maximale d'absorption fixée à 4% à Berlin n'a aucune justification théorique ; elle dépend de la réactivité de l'administration et de son organisation, qui n'a a priori rien à voir, ni aucune corrélation avec le niveau du PIB. Dès lors, elle ne doit pas être considérée comme une règle intangible. En définitive, la question posée aux Etats membres est bien l'importance qu'ils veulent accorder à la solidarité interne européenne, le niveau ou la nature des moyens financiers et techniques découlant simplement de ce choix politique.

Reste encore à faire preuve de créativité pour définir ce que pourrait être une nouvelle politique de cohésion, faisant la preuve de la valeur ajoutée communautaire : or les débats actuels traduisent surtout un manque d'imagination. Une des façons de procéder consiste à partir des besoins et tâcher d'y répondre, mais certains problèmes rencontrés par les régions de la future Union à 27 ne relèvent pas forcément des Fonds structurels et appellent probablement d'autres types d'interventions (voir partie 3). Pour les pays candidats, l'expérience des pays de la cohésion est déjà instructive et porte à envisager certaines

réformes : les besoins de certains investissements (y compris dans la logique du marché unique) peuvent justifier des financements à 100% par l'UE. Il ne faudrait donc pas un taux de cofinancement uniforme. Utiles pour conduire des grands projets, le Fonds de cohésion ou ISPA¹ ne permettent pas à proprement parler d'enclencher un cercle vertueux de développement, à la différence des programmes régionaux. Il conviendrait de maintenir à peu près l'équilibre actuel entre ces deux types d'interventions communautaires, le Fonds de cohésion ne devant pas représenter plus d'un tiers de l'enveloppe totale. Un autre besoin propre aux pays candidats concerne la mise à niveau de leurs administrations. Les opérations de jumelage sont intéressantes mais très insuffisantes et, dans ce cas, on peut se demander si le Fonds social Européen, conçu pour l'amélioration des ressources humaines dans les secteurs productifs, ne pourrait aussi concerner les services publics.

On s'est encore peu soucié de ce que sera le grand marché intérieur à 25 ou 27. Des évaluations récentes ont montré les bénéfices indirects importants, de l'ordre de 25% des sommes distribuées, que les pays riches engrangent sous forme de commandes et d'exportations, grâce aux transferts des fonds structurels². D'autres études ont essayé d'estimer au niveau national les retombées macro-économiques de l'élargissement³. Il en ressort une sensibilité très inégale des régions et des secteurs à l'agrandissement du marché unique. Peut-être conviendra-t-il de venir en aide aux plus fragiles et de compenser certains effets concentrés sur des secteurs économiques ou des territoires ?

¹ Instrument structurel de pré-adhésion

² "The economic impact of objective 1 interventions for the periode 2000-2006", Report to DG REGIO, J.Beutel, 2002

³ DG ECFIN

Plus généralement, outre le retard de développement, on voit se dessiner dans une Europe en cours d'élargissement trois types de problèmes régionaux :

- la perte de compétitivité en lien avec des restructurations difficiles (industrielles ou agricoles),
- le handicap géographique associé à une localisation périphérique
- les chocs dûs à l'intégration économique, qui peuvent se concentrer dans certaines zones, comme les frontières, ou dans certains secteurs du fait de la diffusion de l'euro.

Pour les deux dernières catégories, on peut assez aisément imaginer le contenu d'une intervention communautaire et sa valeur ajoutée est peu contestable.

Par contre, l'Union européenne reste démunie pour répondre aux problèmes de reconversion économique, caractéristiques des zones de l'objectif 2. Il faudrait probablement recourir à d'autres méthodes que celles des fonds structurels. Bien que l'expérience de la stratégie européenne pour l'emploi ne convainc pas certains experts qui lui reprochent son caractère bureaucratique et finalement peu contraignant, l'approche par la méthode ouverte de coordination pourrait peut-être mieux résoudre les déficits de gouvernance, dont elles souffrent. Cette méthode se prête en tous cas à une approche différenciée de toutes les régions européennes, dont la diversité s'accroît en termes économiques, sociaux et physiques. Elle permet à chacune d'aller à son rythme, tout en définissant des lignes directrices communes en matière de politique publique.

Le tableau ne serait pas complet si l'on taisait la façon dont s'est bouclée la négociation budgétaire au Sommet de Copenhague. Une redistribution massive sous forme de « facilités de trésorerie » a finalement été accordée aux gouvernements des pays candidats. Elle laisse mal augurer du souci de faire respecter la discipline méthodologique (programmation

pluriannuelle, partenariat, additionnalité) qui avait jusqu'à présent accompagné l'allocation des subventions communautaires.

2 – La politique agricole commune : un consensus de surface pour la réforme, mais des intérêts inconciliables

Le budget consacré à la PAC est sur la sellette depuis la fin des années 90, d'une part à cause de la nature des soutiens accordés et de leurs effets, d'autre part en raison des montants des dépenses agricoles.

Pour ce qui est du contenu, l'accord de Berlin de 1999 n'a pas réglé la totalité des maux dont on accuse fréquemment la PAC - distorsions face à la concurrence internationale, pollution de l'environnement et insécurité alimentaire. Il a seulement permis d'apporter une solution temporaire et d'amorcer une inflexion vers une plus grande conformité aux règles de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Celles-ci exigent de réduire substantiellement tout ce qui peut apparaître comme des entraves au commerce mondial des produits agricoles et alimentaires, les restitutions à l'exportation, les aides directes ou les soutiens au marché, et de réorienter le soutien interne vers des aides qui valorisent davantage les autres services rendus par l'agriculture.

Les décisions prises à Berlin ont aussi tenté de répondre aux critiques faites à l'agriculture intensive : elle doit cesser d'empoisonner et de polluer. Le budget de la PAC se trouve donc engagé depuis 2000 dans une vaste opération de déménagement interne, qui consiste à remplir le nouveau compartiment, dit «deuxième pilier », paré de toutes les vertus et consacré aux

actions de développement rural et à vider simultanément celui du « premier pilier », consacré aux soutiens au marché, qui irrite autant les écologistes que les défenseurs des économies budgétaires. On peut rappeler qu'actuellement les dépenses agricoles se répartissent entre 36,2 milliards pour le soutien aux marchés (dont 65% de paiements directs) et 4,2 milliards pour le développement rural.

A première vue, auprès des experts comme pour nombre d'Européens (gouvernements et citoyens), la nécessité de poursuivre dans la direction prise en 2000 et d'engager une réforme en profondeur recueille un large consensus. Cela signifie, d'un côté, réduire les aides à l'agriculture intensive, c'est-à-dire « découpler » les soutiens de la production et, dans une certaine mesure, plafonner les subventions et, d'un autre côté, aider davantage « l'autre » agriculture, qu'elle soit à taille humaine ou biologique. En pratique, ce consensus ne tient pas et la réforme a de nombreux opposants. Les désaccords portent sur l'ampleur des transferts, sur le calendrier, sur les objectifs poursuivis et les bénéficiaires finaux. Ces quatre points qui étaient encore flous en avril ont été éclaircis progressivement, d'abord quand le Commissaire Fischler a présenté son premier projet de révision à mi-parcours au début de l'été, ensuite lors du Sommet de Bruxelles en octobre et enfin à Copenhague en décembre dernier. Il conviendra d'y revenir plus loin.

Le télescopage de cette discussion avec la négociation sur l'élargissement a surtout porté sur la question financière, qui est l'autre enjeu de la réforme de la PAC. En effet, contrairement à ce qui s'était passé pour les actions structurelles, la situation des pays candidats n'avait pas été prise en compte correctement dans le paquet financier de Berlin. La question des dépenses agricoles liées à l'élargissement avait été réglée en ne prévoyant que des aides au développement rural pour les nouveaux adhérents. Cependant, en janvier 2002 la Commission

est revenue sur cette décision en proposant d'instaurer des aides directes à taux réduit pour les agriculteurs des nouveaux Etats membres, en plus des aides au développement rural. Elle a de ce fait ouvert la boîte de Pandore, même si l'idée de traiter différemment les nouveaux arrivants paraissait discriminatoire et difficilement tenable. Un tour de passe-passe budgétaire a permis de donner satisfaction à tous, sans crever les plafonds du budget arrêté à Berlin ; les actions structurelles en ont fait les frais.

Dans l'immédiat, plus qu'un problème financier majeur, l'élargissement ranime pour la PAC un débat ancien mais presque récurrent sur le modèle agricole européen. L'arrivée immédiate de la Pologne, différée de la Roumanie et de la Bulgarie, va provoquer l'augmentation de 140% la population active agricole européenne, de 44% de la superficie agricole utile et seulement de 12% de la production. Pour le Portugal et l'Irlande, le problème social du monde rural était passé presque inaperçu du fait de la taille de leur population. Cela ne pourra pas être le cas pour les pays d'Europe centrale et orientale. L'UE et son modèle se trouvent interpellés au-delà de la rhétorique héritée des années 60 sur le modèle de l'agriculture familiale qui a subi des transformations au point de ne plus soutenir que l'agriculture compétitive pour aboutir à la notion d'agriculture multi-fonctionnelle. Ce nouveau slogan permettra-t-il de moderniser les campagnes des futurs Etats membres encore très peuplées sans les vider et provoquer un afflux de chômeurs dans les villes, car nous ne sommes plus à l'époque où l'industrie recherchait une main d'œuvre faiblement qualifiée ? Mais ces pays n'ont pas seulement une agriculture de subsistance ; ils ont aussi une agriculture potentiellement compétitive et intensive, exercée sur de vastes propriétés. Celle-ci pourrait tout détruire sur son passage si elle continuait à se brancher sur le « robinet de la PAC ». Pour elle, un traitement similaire à l'agriculture occidentale est à prévoir si l'on veut éviter une explosion des dépenses agricoles après 2006.

A partir de cette analyse, on pouvait dès le printemps dernier imaginer sur quelle ligne se ferait le compromis pour parvenir à une position commune de négociation : le *phasing-in* des aides directes versées aux agriculteurs des PECO devrait être monnayé par un *phasing-out*. Autrement dit, l'octroi de ces aides directes, même à un taux réduit, ne serait accepté par les pays contributeurs nets qu'en contrepartie de la décision ou au moins de l'annonce d'une réduction substantielle des aides directes versées aux agriculteurs des actuels Etats membres. Ce signal de « sortie » a été effectivement donné par le compromis franco-allemand d'octobre 2002 prévoyant la stabilisation des dépenses de soutien au marché pour les 25, au niveau atteint en 2006. Ainsi la question de l'ampleur des transferts se trouve-t-elle apparemment réglée et celle du calendrier aussi : rendez-vous est pris en 2005 pour une négociation d'ensemble avec les fonds structurels.

La discussion sur les objectifs de la réforme reste ouverte et, peut-être plus que pour la politique de cohésion, les arguments échangés se doublent d'intentions malhonnêtes et cachent des conceptions idéologiques diamétralement opposées. La PAC continue de susciter des convoitises, non seulement au plan interne de la part des agriculteurs et des industries de transformation européens, mais aussi au plan externe dans le cadre des échanges mondiaux, car l'activité agricole a une dimension économique certainement bien plus importante que sa dimension territoriale. Plusieurs modèles s'affrontent, les moins recommandables prenant parfois des déguisements pour s'allier à ceux qui nous paraissent plus sympathiques. Ainsi a-t-il pu arriver récemment que les écologistes se retrouvent dans le même camp que les défenseurs de la libéralisation des échanges et de la standardisation des productions, au nom de la sûreté alimentaire. Egalement, on voit les industries agroalimentaires, soucieuses de se procurer des matières premières à bas prix quelles que soient leur provenance et leurs méthodes de fabrication, plaider pour une uniformisation des standards alimentaires et

présenter l'intensification des modes de production comme une tendance incontournable pour satisfaire les besoins des consommateurs les moins fortunés.

Ce genre de calcul économique montre à quel point il est difficile d'appréhender l'ampleur réelle des modifications potentiellement apportées par la nouvelle réforme. Conduira-t-elle effectivement à modifier les comportements des producteurs, à stopper les tendances à la concentration et à l'intensification ? Ou au contraire l'accélèreront-elles, comme semblent le craindre les agriculteurs des régions les moins productives ?

Pour ce qui est des bénéficiaires finals de cette réforme, le débat fait intervenir d'autres acteurs, les habitants et les acteurs économiques non issus du monde agricole. Alors que la dernière décennie a fait apparaître la multiplicité des intérêts en jeu et l'ampleur du problème financier, on ne peut se contenter de regretter que se perpétue le monopole du monde agricole sur la réforme de la PAC. Il faut le dénoncer.

Malgré leur dénomination, les actions de «développement rural » continuent de ressembler à une cagnotte pour les agriculteurs en mal de reconnaissance devant l'OMC. Il pourrait bien s'en être autrement, mais l'option actuelle de la Commission explicitée par le Commissaire Fischler ne fait pas de doute. Ces mesures sont exclusivement destinées aux agriculteurs : elles doivent servir à améliorer la qualité alimentaire, à respecter les normes, à soutenir les bonnes pratiques agri-environnementales, à moderniser les exploitations et à développer des activités de diversification comme l'agro-tourisme. Les activités non agricoles en zone rurale ne bénéficient donc d'aucun soutien du FEOGA, même si elles se situent dans des régions éligibles à l'objectif 1.

Dans les pays candidats, l'appréciation sur cette option est plus nuancée car les aides aux agriculteurs restent nécessaires pour le maintien du paysage, dans les zones où l'agriculture est peu productive et pas compétitive. A ce titre, le dispositif simplifié pour les agriculteurs propriétaires de très petites exploitations dans les pays candidats fait des aides directes un outil de justice sociale, qui sera utile pour convaincre les populations d'adhérer à l'Union européenne. Cette politique de subvention sera d'autant plus appréciée que les instruments de pré-adhésion sont encore mal maîtrisés par les pays candidats et leur mise en route très lente. Ainsi, le basculement de l'instrument de pré-adhésion SAPARD vers le FEOGA paraît problématique.

En définitive, les accords de Bruxelles et de Copenhague étaient assez prévisibles ; ils ont permis de dégager l'horizon pour accueillir les dix pays candidats mais ils laissent présager de difficiles négociations à venir. De plus, la Commission a envoyé des signaux contradictoires à trois reprises au cours de l'année 2002. D'abord en janvier, elle a réintroduit pour les agriculteurs des pays candidats des aides directes qui étaient en principe destinées à disparaître rapidement ; puis elle a mis sur le tapis de négociation une proposition de réforme ambitieuse allant dans le sens de leur suppression. Finalement, elle a poussé les négociations à Copenhague dans un sens très laxiste en autorisant les pays candidats à utiliser une partie des crédits de développement rural et de leurs budgets nationaux pour augmenter jusqu'à 30% les aides directes versées aux agriculteurs. De ce fait, on ne peut s'empêcher d'être sceptique sur le caractère contraignant de la décision de Bruxelles qui, dans les jours suivants, a déjà fait l'objet de quelques interprétations libres au sein du Conseil des ministres. Que vaudra un accord à 15 en 2006, sachant qu'on ne connaît rien de l'équilibre qui pourrait s'établir entre les 25 ou 27 gouvernements à ce moment-là ? Comment se comporteront la Hongrie et la République tchèque ? S'allieront-elles plutôt avec les Pays-Bas et la Suède dans un

raisonnement mercantiliste et économe des deniers publics ou feront-elles cause commune avec l'Allemagne ? Quant à l'entrée en scène du Parlement européen (voir partie 3), quel effet aura-t-elle sur l'équilibre entre dépenses agricoles et dépenses régionales ?

3 – Les autres politiques internes : le réveil de nouveaux appétits pour répondre à une demande croissante de sécurité

Jusqu'à présent, les autres politiques internes ont occupé une place insignifiante dans le budget communautaire. Les tentatives de faire évoluer cette situation en faveur de « politiques d'avenir », telle que l'environnement ou le soutien à la recherche, menées par le gouvernement allemand en 1998 n'ont pas abouti. Cependant la réflexion actuelle sur la future Europe pourrait bien modifier la donne.

Le premier élément à prendre en compte concerne les engagements pris en matière de relance de la compétitivité européenne, qui se traduisent par des besoins accrus en matière de recherche, d'innovation et d'investissements technologiques. Ces besoins ne sont toutefois pas vraiment neufs, ni de nature à bouleverser l'équilibre budgétaire communautaire. Les pays contributeurs nets ne reviendront probablement pas à la charge car la solidarité jouant au profit des pays les moins avancés, une augmentation des dépenses européennes dans ce domaine ne leur garantirait pas un plus grand retour. Il en est tout autrement d'autres besoins rendus plus visibles par l'élargissement vers l'est et par la future réforme institutionnelle.

En effet, une pression, amplifiée par la perspective de l'élargissement et l'afflux d'immigrants en provenance des autres continents, s'exerce de plus en plus vers l'organisation d'une

politique de sécurité et une justice européenne avec des moyens adaptés. La sécurisation des frontières pose un réel problème aux futurs Etats membres et grève leurs budgets. D'ores et déjà l'UE a commencé à les aider avec la «facilité Schengen». Si cette option devait se confirmer, elle remettrait en cause la tradition européenne fondamentale qui veut que le coût des politiques de régulation (normalisation, sécurité alimentaire, etc) soit pris en charge par les Etats membres et non par l'Union. Ce choix est évidemment possible mais il faut en mesurer toutes les conséquences à long terme.

En matière de défense, à défaut d'une mise en commun réelle des forces, les programmes de recherche et d'équipement s'intensifient. Pour certains, il ne paraît pas absurde d'imaginer que les gouvernements inégalement placés dans l'effort à engager souhaitent que certains volets de cette politique émerge au budget communautaire. Pour d'autres, l'UE risque de mettre le doigt dans l'engrenage en assurant des fonctions de plus en plus calquées sur celles des Etats régaliens et le budget européen s'en trouverait durablement grevé au détriment de dépenses plus spécifiques à la «personnalité» européenne, qu'il s'agisse d'assurer sa cohésion interne ou d'affirmer sa place dans le monde. Les prétentions en la matière seraient sans commune mesure avec les actuels programmes communs de recherche et de développement. Ainsi les deux «blocs» actuels constitués de la PAC et des actions structurelles risquent de devoir faire de la place aux autres dépenses et ce d'autant plus que certains pays qui bénéficient peu des deux premiers et le lobby militaro-industriel se hâteront de vouloir s'y inscrire et corriger le passé.

D'autres ajustements devront également être faits du fait de la grande disparité des capacités contributives des 25 Etats. Evoquée à plusieurs reprises au cours de l'automne, la suppression

de la « correction britannique » fera sûrement partie des revendications des pays candidats en 2005.

Du côté des recettes, l'avenir s'avère bien plus flou si l'on se réfère aux travaux de la Convention. A priori les nouveaux arrivants ne seront pas de grands contributeurs mais l'enveloppe globale reste incertaine. Le projet de donner au Parlement européen un pouvoir de co-décision et la possibilité de se prononcer sur les recettes autant que sur les dépenses ouvre la voie à une configuration inédite de négociations. La « sanctuarisation » actuelle de la PAC au titre des dépenses obligatoires risque de disparaître et de permettre un jeu plus ouvert entre le lobby régional et le lobby agricole, au profit du premier, les sensibilités régionales et locales recevant davantage d'écho au Parlement européen qu'au Conseil.

Par ailleurs, à partir de 2004, l'équilibre numérique entre pays riches et pays pauvres sera profondément déstabilisé et la discussion du futur paquet se déroulera en période de rodage pour les nouveaux adhérents. Dans le sillage des gouvernements grec et portugais qui se sont exprimés à ce sujet, les pressions seront sûrement fortes pour que la générosité de l'UE, c'est-à-dire le montant total du budget s'accroisse. Ceci pose alors la question d'une réforme en profondeur des ressources propres de l'UE et de l'assiette d'un éventuel impôt européen. La Convention offre en principe une enceinte optimale de discussion pour ce type de projet et pour modifier la dérive que l'on a connu depuis dix ans, conduisant à lier de plus en plus les contributions nationales au PIB. Diverses propositions ont été avancées de manière informelle, y compris par des experts de la Commission⁴ : taxe liée à la consommation de produits polluants, taxes sur les transactions financières, etc.

⁴ « Un financement plus démocratique du budget européen : un défi pour la Convention », S. Goulard et M. Nava, 2002

On est donc pris de vertige lorsque l'on pense aux conditions dans lesquelles devrait s'ouvrir la prochaine grande négociation budgétaire.

Il s'agira d'un jeu avec :

- des joueurs dont on ne peut aujourd'hui prédire les stratégies, plus nombreux si l'on pense aux 12 nouveaux, mais aussi de nature différente si l'on se réfère au nouveau rôle du Parlement européen ;
- des cartes nouvelles, s'il est question de financer des actions de maintien de la paix et de contrôle des frontières, la sécurité intérieure et la recherche à vocation militaire ;
- des règles inconnues, s'il s'agit d'instaurer de nouveaux impôts européens et de sortir des calculs en termes de contributions nationales nettes.

Le calendrier des quatre prochaines qui nous séparent de la fin 2006 apparaît problématique à plus d'un titre puisque chaque échéance correspond à sa propre logique et qu'en même temps chacune interagit sur l'autre : négociations à l'OMC, réforme institutionnelle, élargissement, renouvellement du Parlement européen et de la Commission, paquet financier pluriannuel.

La partie risque alors de se dérouler simultanément autour de trois tapis de jeu, institutionnel, budgétaire et sectoriel. A la différence de ce qui s'est passé en 1999, « l'explosion » du cadre institutionnel rend dérisoire les calculs itératifs et l'évolution incrémentale par lequel chaque secteur essaie de sécuriser son propre budget. Ainsi, l'Union européenne est à la veille d'un « big bang » budgétaire.

LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES DE L'ELARGISSEMENT

Lluis NAVARRO

(avril 2002)

Les conséquences budgétaires de l'élargissement, et en particulier des réformes de la Politique Agricole Commune (PAC) et des fonds structurels, sont actuellement au cœur du débat européen. Conformément à la « feuille de route » sur les négociations d'élargissement approuvée par le Conseil européen de décembre 2000 à Nice, les Quinze devraient se mettre d'accord sur des positions communes de négociation sur les chapitres les plus sensibles (agriculture, politique régionale et budget) avant la fin de la Présidence espagnole en juin.

Ces chapitres sont ceux qui ont les implications financières les plus importantes : les dépenses agricoles et structurelles représentent ensemble environ 80% du budget de l'UE. Les développements relatifs au récent « Rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale » et les réactions à son sujet, ainsi que la révision à mi-parcours de la PAC attendue cette année, sont complètement imbriqués dans le débat sur les questions financières.

Regroupant ces questions dans la perspective de l'élargissement et de ses conséquences financières, la Commission a présenté le 30 janvier 2002 une communication sur le cadre financier d'ensemble pour la période 2004-2006⁵. Ce cadre constitue la base des propositions de la Commission pour l'adoption de positions communes sur les chapitres restant à ouvrir.

Selon la Commission, l'adhésion de 10 pays en 2004 peut être financée en restant au-dessous des plafonds fixés dans les Perspectives financières approuvées à Berlin en mars 1999. Même

⁵ « Note d'information : cadre financier commun 2004-2006 pour les négociations d'adhésion » Communication de la Commission, Bruxelles, 30/1/2002

si ces Perspectives étaient basées sur l'adhésion de seulement 6 pays, avec une adhésion intervenant plus tard que prévu (2004 au lieu de 2002) et un phasing-in des nouveaux transferts commençant à un niveau relativement bas, la Commission estime que les engagements totaux ne dépasseront pas 40,2 Md € pour les trois années 2004-2006, soit 2 Mds € de moins que les prévisions initiales du cadre pluriannuel pour la même période.

La Communication de la Commission a été reçue fraîchement, par les deux parties concernées. Les pays candidats ont exprimé leur déception et ont dénoncé avec véhémence un traitement discriminatoire, particulièrement pour le niveau de départ des aides directes agricoles. Ils considèrent le taux trop bas et non cohérent avec le fait qu'ils sont sensés respecter complètement les règles de la PAC à la date de leur adhésion. De l'autre côté, certains Etats membres actuels ont critiqué les propositions de la Commission car les aides directes n'étaient pas prévues dans le cadre pluri-annuel de Berlin et cette inclusion dans le paquet de négociation préjugait d'une certaine manière des futures réformes de la PAC.

En période de pré-négociation, il n'est pas surprenant que les pays candidats comme les Etats membres expriment un grand mécontentement et présentent des positions radicalement différentes. Cependant, cela montre le caractère sensible de ces questions et la faible marge de manœuvre de la Commission dans la préparation de ses propositions.

La Communication de la Commission entendait aussi séparer clairement le contenu du paquet de court terme offert aux candidats des questions relatives à la révision de la PAC et au débat sur la future politique de cohésion. Si cette approche est amplement justifiée par la nécessité absolue d'avancer selon le calendrier convenu et de ne pas mettre d'obstacles supplémentaires au règlement des négociations, aucune des parties à la négociation ne fera abstraction des

relations étroites qui lient ces différentes décisions. De plus, les réactions aux propositions de la Commission reflètent clairement les préoccupations de long terme, qui vont très au-delà de l'actuel cadre de programmation budgétaire.

En fait, la période 2004-2006 est seulement la phase initiale au cours de laquelle les nouveaux Etats membres commenceront à bénéficier des transferts financiers de l'UE. En effet, selon les prévisions de la Commission, les paiements réels au cours de ces années n'atteindront qu'une fraction des engagements, 28 Mds €. En outre, le débat sur le nouvel accord inter-institutionnel pour la période 2007-2013 pourrait bien démarrer plus tôt que prévu. La Commission a indiqué qu'elle pourrait mettre sur la table des propositions sur les futures perspectives financières dès la fin de l'année prochaine, de manière à éviter les délais dans la mise en place des fonds structurels, comme cela s'est produit pour l'actuelle programmation.

Dans une perspective à moyen-long terme, les réformes définissant le futur contenu des politiques communes seront déterminantes pour les montants financiers. Ceci concerne particulièrement la politique de cohésion et la PAC, mais aussi les objectifs et les engagements que l'Union prendra dans le cadre de ses politiques internes et externes.

1 – La Politique de cohésion

Le cadre proposé par la Commission

La Commission propose que les aides régionales augmentent progressivement au cours des trois années qui suivent l'adhésion. Les interventions structurelles en 2006 s'élèveraient à environ 10 Mds € c'est-à-dire les deux tiers des engagements totaux pour l'élargissement. En termes de dotation par tête, les nouveaux Etats membres recevraient 137 €, ce qui est légèrement supérieur aux prévisions de l'Agenda 2000, mais reste substantiellement inférieur à la moyenne de 231 € par habitant versée à l'Espagne, à la Grèce et au Portugal⁶.

La capacité d'absorption

Une des questions majeures pour l'intégration des pays candidats dans la politique régionale et de cohésion est leur capacité d'absorption. Cela ne concerne pas seulement leur aptitude à utiliser et à gérer les fonds structurels, mais aussi à cofinancer d'importants projets. L'accord de Berlin a établi le plafonnement des aides structurelles à 4% du PIB national, alors que les 10 Mds € représentent moins de 2,5% du PIB des 10 pays candidats. De toutes façons, même avec des transferts de 4% de leur PIB national, les nouveaux Etats membres recevront encore des dotations par habitant plus faible que celles reçues par les actuels bénéficiaires.

Afin d'augmenter la capacité d'absorption, la Commission propose de porter la proportion Fonds de cohésion / Fonds structurels à un tiers dans les nouveaux Etats membres, ce qui est supérieur au taux actuel dans les pays de la cohésion (18%). La raison en est que le Fonds de cohésion nécessite un taux de cofinancement plus faible et que le critère d'additionnalité ne s'applique pas. De plus, les procédures d'utilisation du Fonds de cohésion, ciblé sur des grands projets d'infrastructures de transport et d'environnement, sont plus simples que celles

⁶ Chiffres donnés par la Communication de la Commission

des Fonds structurels, qui sont basées sur une programmation pluriannuelle. En outre, la Commission envisage explicitement de dépasser le plafond de 4% après 2006 pour certains projets majeurs « d'intérêt communautaire » financés par le Fonds de cohésion.

L'expérience seule permettra de vérifier si, progressivement après l'adhésion, ces mesures et les efforts de la Commission pour améliorer les compétences institutionnelles et de l'administration publique permettront vraiment aux nouveaux Etats membres d'absorber des subventions à hauteur de 4% de leur PIB voire plus. Quoi qu'il en soit, même si les résultats des négociations sont proches des montants proposés par la Commission pour les premières années, il est peu probable que l'aide structurelle aux nouveaux Etats membres soit maintenue très longtemps au-dessous du plafond de 4%. Sauf si les problèmes d'absorption sont patents et persistent, les nouveaux Etats membres feront certainement pression pour obtenir des transferts plus importants vers leurs régions, qui sont pour la plupart les moins développées de l'Union. De nombreux observateurs et Etats membres admettent qu'une grande partie du budget structurel ira aux PECO.

De fait, les estimations disponibles relatives aux montants annuels de la politique de cohésion pour les nouveaux Etats membres sont souvent supérieures aux 10 Mds € annoncés par la Commission pour l'année 2006. De plus, il faut compter avec les deux pays supplémentaires, la Bulgarie et la Roumanie, qui sont sensés rejoindre l'Union dès le début de la prochaine période de programmation. A. Faina et J.L. Rodriguez estiment qu'en 2007 si 12 nouveaux Etats membres reçoivent le même niveau de dotation par habitant que la moyenne des régions de l'objectif 1 pour la période 2000-2006 ou pour l'année 2006, les engagements pour les actions structurelles dans les nouveaux Etats membres doubleront pour atteindre environ 20

Mds €. Selon les calculs de l'institut de recherches néerlandais IBO⁸, avec l'application du plafond de 4%, les 12 nouveaux Etats membres recevraient environ 145 Mds € sur la période 2007-2013, soit un montant annuel moyen de 21 Mds €. Les simulations de DIW prévoient, en fonction de différents scénarios, une augmentation de dépenses pour les 12 pays candidats allant de moins de 12 Mds € en 2007 (à condition que les nouveaux Etats membres ne reçoivent pas déjà 100% des paiements) à 22 Mds € en 2013¹⁰.

Critères d'éligibilité et mécanismes de phasing out

Les critères d'éligibilité pour les aides structurelles, le profil et le degré de générosité correspondants pour les mécanismes de phasing out sont deux autres questions particulièrement débattues, car elles déterminent les ambitions de la future politique de cohésion autant que ses besoins financiers.

Si l'on maintient les critères actuels d'éligibilité après l'élargissement, un PIB régional par habitant (en SPA) inférieur à 75% de la moyenne UE, on exclura de l'objectif 1 un grand nombre de régions actuellement bénéficiaires. D'après les derniers chiffres publiés par la Commission, basés sur une moyenne pour une UE à 25¹¹, les régions actuellement éligibles et qui ne le seraient plus après l'élargissement car elles dépasseraient le seuil de 75% du PIB communautaire comptent 37 millions d'habitants. Un tiers de celles-ci auraient été exclues de toutes manières du fait de leur développement mais les deux tiers restants le seront par l'effet

⁷ A. Faina et J.L. Rodriguez, « La politique de développement pour les régions en retard de développement et l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale : l'enveloppe financière du cadre financier 2000-2006 »

⁸ « La politique structurelle de l'Union dans le contexte de l'élargissement » IBO, été 2001

⁹ Les 145 Mds € sont une moyenne des montants calculés sur base d'une estimation de croissance dans les nouveaux Etats membres de 2% et 4%.

¹⁰ « L'élargissement vers l'est de l'UE peut être financé – la nécessité croissante de réformes », C. Weise, 2001.

¹¹ Comme l'explique la Commission, même si l'UE contient 27 membres en 2007, la liste des régions éligibles pour la politique de cohésion sera déterminée sur la base des données moyennes des années précédant l'adhésion, c'est-à-dire la moyenne de l'Union à 25 membres. C'est une « bonne » chose pour les régions de l'UE à 15, puisque si la Bulgarie et la Roumanie étaient incluses dans les calculs, 8 régions supplémentaires seraient au dessous de 75% de la moyenne communautaire, les régions espagnoles étant particulièrement concernées.

statistique de l'élargissement sur la moyenne communautaire, qui est estimé à une baisse de 13% environ.

La Commission a présenté 4 options dans le Second rapport sur la cohésion pour la future éligibilité des régions les moins développées et le soutien transitoire :

- Le maintien du critère actuel de 75% de la moyenne communautaire, indépendamment du nombre d'Etats membres. Les régions perdant leur éligibilité pouvant éventuellement recevoir un soutien via d'autres objectifs.
- Le même critère de 75%, mais combiné avec un soutien transitoire pour toutes les régions perdant leur statut d'objectif 1. Le niveau du phasing out serait plus élevé pour les régions qui n'auraient pas perdu leur éligibilité sans l'élargissement.
- Une augmentation du seuil de 75% pour réduire ou même annuler « l'effet statistique » dû à la diminution de la moyenne communautaire.
- La fixation de deux seuils différents d'éligibilité pour les pays de l'UE à 15 et pour les nouveaux Etats membres.

Comme l'explique la Commission dans son compte-rendu du débat ouvert par la publication du Second rapport cohésion, les réactions et les propositions ont été nombreuses et très diverses. L'option privilégiée n'apparaît pas encore clairement. L'Espagne, soutenue par la Grèce, le Portugal et dans une certaine mesure l'Italie, s'est opposée fortement à une réduction des montants reçus actuellement par les régions de l'UE à 15. A Nice, en bloquant l'extension du vote à la majorité qualifiée pour la politique structurelle, elle s'est assurée de pouvoir encore avoir le dernier mot dans les futures perspectives financières. Ainsi, quelle que soit l'option finalement retenue, on peut s'attendre à ce que les actuels bénéficiaires soient bien traités. Relever le plafond d'éligibilité, qui est l'option favorite du Portugal et de l'Italie,

constituerait cependant un engagement lourd pour l'avenir car cette décision aurait valeur de précédent. Même les Etats membres qui bénéficieraient d'une telle mesure à court terme pourraient devenir à long terme des contributeurs nets du fait de transferts plus élevés vers les PECO. Pour ce qui est de la proposition de double seuil, les pays candidats sont assurément très opposés à tout «double standard ». Ils demandent le même traitement que les autres et n'apprécient pas la perspective d'une perpétuation du système actuel qui sépare les fonds entre ceux qui reviennent aux anciens et aux nouveaux Etats membres. Au moment où sera négocié le prochain cadre financier, les 10 pays candidats seront membres à part entière. Comme tout accord devra être obtenu à l'unanimité, ils pourront exercer leur droit de veto contre tout projet qui irait à l'encontre de leurs intérêts.

A part les critères d'éligibilité, d'autres réformes ont été suggérées dans le contexte du débat sur la politique de cohésion, toutes restant à ce stade controversées. Des travaux d'ensemble menés par DIW et les services du gouvernement néerlandais privilégient une plus grande concentration des ressources sur les pays les moins développés et une «re-nationalisation » de la politique. D'après ces travaux, conformément au principe de subsidiarité, la politique régionale devrait être transférée aux autorités nationales des pays ayant les plus faibles niveaux de PIB/habitant. Les autorités nationales des pays les plus riches prendraient en charge le rattrapage de leurs régions les moins développées. Ces études proposent également la suppression ou une réduction substantielle de l'aide pour les objectifs 2 et 3, qui n'auraient pas démontré leur efficacité sur le développement économique. Sur la base de ces hypothèses et avec une application stricte du plafond d'absorption de 4%, la politique de cohésion pourrait être financée avec beaucoup moins que 0,45% du PIB communautaire prévu par le cadre financier actuel en 2006, qui est aussi considéré par la Commission comme un point de départ pour les actions futures. Suivant les idées de la Commission, les organisations

régionales et les responsables politiques considèrent que dans une Union élargie il y aura un besoin accru pour une politique de cohésion avec davantage de moyens financiers. L'article de A. Faina et J.L. Rodriguez et les propositions de la CRPM en réaction du Second rapport sur la cohésion¹² (qui estime les besoins financiers pour la politique de cohésion entre 0,55% et 0,65% du PIB de l'Union) adoptent cette ligne.

La politique de cohésion devrait-elle être basée sur une approche régionale ou nationale ? Les nouveaux critères d'éligibilité doivent-ils être calés en premier lieu sur le PIB/habitant ou doivent-ils prendre en compte les handicaps structurels ? La structure actuelle des interventions communautaires FSE-FEOGA Orientation – FEDER d'un côté, et initiatives communautaires d'un autre, doit-elle être conservée ou doit-elle être réformée ? Et alors, dans quel sens ?

2 – La Politique Agricole Commune

Le cadre proposé par la Commission

L'agriculture est probablement le sujet le plus délicat des négociations d'élargissement. Le secteur agricole occupe une place importante dans la plupart des pays candidats, où l'emploi rural et l'activité agricole sont relativement plus élevés que dans l'UE. L'impact financier potentiel de l'élargissement sur les paiements agricoles est de taille.

Le plan de la Commission pour l'intégration des nouveaux Etats membres dans la PAC suit trois axes principaux:

¹² « Positions de la CRPM à l'occasion du deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale : 10 questions pour le débat » CRPM 21 mai 2001

- l'accès à taux plein aux mesures de soutien aux marchés (sur la base des périodes récentes de référence entre 1995 et 1999) ;
- des transferts accrus pour la politique de développement rural ;
- l'introduction graduelle des paiements directs dans les nouveaux Etats membres en commençant par 25% la première année, puis 30% et 35% les deux années suivantes. Suivant cette première période, le taux des soutiens au revenu augmentera progressivement pour atteindre 100% en 2013.

Le montant total des engagements proposé pour les dépenses agricoles dans les nouveaux Etats membres s'élèverait à 2 Mds € en 2004, 3,6 Mds € en 2005 et 3,9 Mds € en 2006. Plus de la moitié de ces sommes seraient destinées à des actions de développement rural (appelé « deuxième pilier »).

L'aspect le plus controversé de la proposition de la Commission est l'introduction et le niveau des aides directes. Dans leurs documents de position, les pays candidats réclamaient le bénéfice à taux plein des soutiens au revenu dès leur adhésion, chose qui n'avait pas été intégrée dans les perspectives financières approuvées à Berlin. La Commission a finalement opté pour une introduction graduelle des aides au revenu. Elle propose un niveau relativement bas de démarrage, expliquant que si les niveaux actuels de paiements directs étaient versés aux pays candidats dès leur adhésion, cela créerait des distorsions économiques sur les revenus relatifs – augmentant artificiellement les revenus de l'activité agricole – et constituerait un instrument majeur de découragement à des réformes structurelles pourtant fortement nécessaires.

La proposition de la Commission sur les aides directes a aussi rencontré l'opposition des Etats membres qui auraient souhaité les éliminer complètement. Ceux-ci expliquent que les paiements directs ont été introduits pour compenser des baisses de prix garantis et que cette situation héritée du passé ne concerne pas les agriculteurs des pays candidats. Ces pays-là répondent que les paiements directs sont depuis lors devenus un élément central de la PAC et à moyen terme un instrument de soutien à la capacité d'investissement des agriculteurs et à leur niveau de compétitivité. Plus la réduction des prix devient lointaine, moins il devient facile de justifier la nature exclusivement « compensatoire » de ces paiements.

Conformément à l'importance croissante donnée aux aspects de développement rural de l'agriculture, la Commission prévoit aussi de consacrer une part significative de l'aide agricole au « deuxième pilier ». Le Commissaire chargé de l'agriculture, F. Fischler, a souvent souligné l'importance d'apporter un soutien financier à la politique de développement rural dans les nouveaux Etats membres, où les zones rurales ont été négligées au cours des deux dernières décennies au profit du développement industriel et urbain. Dans la mesure où, dans certains pays candidats, 40% de la population vit dans un environnement rural, le soutien financier peut aussi permettre d'atténuer les tensions sociales douloureuses liées aux restructurations.

La pleine intégration des pays candidats dans le régime de soutien au marché n'a pas été mise en cause par les Etats membres. La seule question délicate au sujet des organisations communes de marché a été la détermination des quotas : la Commission a finalement décidé de prendre comme base la production des plus récentes années, contrairement aux demandes des pays candidats qui auraient aimé que les quotas soient basés sur des niveaux historiques plus élevés de production.

Les implications financières

Ce n'est pas par hasard si la question des paiements directs suscite les positions les plus divergentes. Ceux-ci ne représentent qu'une petite partie de l'enveloppe financière présentée par la Commission. Cependant, si les nouveaux Etats membres étaient autorisés à recevoir un soutien au revenu à taux plein, les transferts financiers seraient bien plus importants. C'est l'une des conclusions principales de l'étude néerlandaise sur l'impact financier de l'élargissement sur la PAC¹³, qui estime à 6,5 Mds € en 2007 le coût de l'octroi des soutiens directs au revenu aux pays candidats. Ceci représenterait la moitié de la dépense agricole totale (13 Mds €).

De fait, la plupart des études connues s'accordent sur le fait qu'une PAC non réformée avec des paiements directs pour les nouveaux Etats membres pèserait lourdement sur le budget. Les estimations des montants à verser aux nouveaux Etats membres varient de 8 Mds € (Institut du développement agricole en Europe centrale et orientale, IAMO¹⁴) et 8 – 9 Mds € par an (Institut de recherche agronomique en Finlande¹⁵), à environ 14 Mds € (Dresdner Bank¹⁶), voire presque 16 Mds € en 2007 et 14 Mds € en 2013 (Institut d'agronomie, Göttingen¹⁷).

Tous ces calculs doivent être maniés avec précaution car ils reposent sur certaines hypothèses telles que le niveau de l'aide au développement rural, qui constituera une décision éminemment politique, et sur des estimations incertaines des futurs prix de marché mondiaux.

¹³ « Le financement de la PAC après l'élargissement de l'Union européenne », Etude interministérielle conduite par le gouvernement néerlandais.

¹⁴ Calculs cités dans le document de Hans-Joachim Frank pour la Deutsche Bank « L'élargissement à l'est de l'UE est-il menacé par l'agriculture ? » Mai 2001

¹⁵ Montant calcul sur la base d'un élargissement à 10 pays et cité dans le Rapport final du groupe de suivi du Ministère finlandais de l'agriculture et de la forêt « Stratégie pour l'agriculture finlandaise » Helsinki 2001

¹⁶ Dresdner Bank, « Le défi de l'élargissement de l'UE » Trends special , juillet 2001

¹⁷ Article de C. Weise, déjà cité

Ils offrent cependant un éventail assez fiable de l'impact financier de l'élargissement sur les dépenses agricoles.

De toutes façons, les pressions budgétaires amplifiées par l'élargissement ne sont pas la seule raison pour réformer la PAC. Les pressions pour une réforme substantielle sont multiples et incluent l'insatisfaction croissante des Européens et leurs préoccupations en matière de sécurité alimentaire, du bien-être animal et de protection de l'environnement, les pressions de l'OMC pour le démantèlement du protectionnisme agricole, le mécontentement à l'égard de subventions excessives et la nécessité de prendre davantage en compte les intérêts des consommateurs.

Quelles pistes pour les réformes à mi-parcours ?

La révision à mi-parcours de la PAC est prévue pour la fin de cette année et le début de la prochaine et, bien que quelques propositions aient déjà été esquissées, aucune négociation n'a vraiment encore commencé.

Il y a cependant un consensus croissant sur la nécessité de renforcer le «second pilier». Si l'on veut que ce renforcement des aspects de développement rural soit neutre budgétairement, des décisions difficiles devront être prises, soit en supprimant les aides directes, soit en réduisant les prix de soutien. Le montant du soutien financier aux programmes de développement rural (aide à l'investissement, rénovation des villages, promotion du tourisme, amélioration des infrastructures rurales, conditions de vie, etc) ou des «mesures d'accompagnement» (pré-retraites, programmes de reforestation et mesures agri-environnementales) résultera en cascade de ces décisions politiques. Des marges de manœuvre devront également être trouvées pour permettre l'entrée des pays candidats.

Diverses possibilités pour réduire le budget européen consacré au soutien au revenu et ainsi libérer des ressources pour le développement rural ou l'extension de la politique aux nouveaux Etats membres étaient déjà sur la table au moment de la négociation des dernières réformes dans le cadre de l'Agenda 2000. Certaines recevraient aisément encore l'aval de quelques Etats membres. Les plus fréquemment citées sont :

- la dégressivité : écrêtement progressif des paiements directs, par exemple sous la forme d'un pourcentage fixe de diminution chaque année ;
- la modulation : limitation de l'aide par exploitation suivant certains critères. Ceci pourrait par exemple permettre un traitement plus satisfaisant des plus petites exploitations, prédominantes dans les PECO.
- double conformité : introduction d'une certaine forme de conditionnalité, qui autoriserait en même temps une réduction des paiements directs et un renforcement des « bonnes pratiques » environnementales ;
- cofinancement des paiements directs : qui pourrait améliorer l'effet redistributif de la PAC mais a toujours été repoussé au nom de la nature « commune » de la politique.

Il pourrait aussi être possible d'atténuer d'éventuelles réductions des paiements directs d'une manière ou d'une autre. Les paiements compensatoires pourraient, par exemple, être remplacés progressivement par des paiements pour des services ou des actions spécifiques, tels que l'entretien du paysage rural, des bonnes pratiques environnementales, etc. De tels instruments permettraient aussi une intégration progressive des nouveaux Etats membres dans un système rénové de soutien au revenu.

Les alternatives existantes à la réforme – utilisées soit séparément, soit ensemble – sont nombreuses. A ce stade, toutes les options restent ouvertes, y compris l'absence de réforme.

Les questions intéressantes en discussion et sur lesquelles des travaux disponibles apportent un certain éclairage concernent la vitesse à laquelle le soutien au revenu devrait disparaître (par la « dégressivité », par la « modulation », par le « cofinancement », etc) pour que la montée en puissance des nouveaux Etats membres soit neutre budgétairement, parmi les possibilités de gérer les paiements directs laquelle, seule ou combinée, produit les plus grandes incitations, ou l'évolution possible de la production des PECO selon les différents scénarios.

La réforme à venir devrait aussi répondre aux problèmes des soutiens au marché et au prix, rendus de moins en moins soutenables à long terme par les négociations de l'OMC. Car, avec une éventuelle réduction des paiements directs, les mesures de remplacement devraient préserver les revenus d'exploitation au cas où les exploitants seraient incapables d'augmenter leur productivité avec des prix plus bas.

Des questions multiples sont posées également au sujet des aspects plus qualitatifs des réformes envisagées et des programmes de développement rural : comment devraient être conçues les mesures de soutien à la modernisation des exploitations et à l'investissement ? Quels sont les instruments les plus appropriés ? Est-il préférable d'inclure les programmes de développement rural dans le cadre général de la politique régionale (avec les règles du FEDER) ou de les maintenir séparés (avec les règles du FEOGA) ? Dans ce sens, la Commission propose dans son paquet initial d'augmenter le taux de cofinancement pour les nouveaux Etats membres pour suivre les règles de SAPARD et d'ajouter une nouvelle série de mesures spécifiques pour mieux répondre aux besoins particuliers des nouveaux Etats membres¹⁸.

¹⁸ Ceci inclut par exemple les mesures destinées à rendre viables commercialement les exploitations de semi-subsistance et les mesures d'assistance technique

Les caractéristiques particulières du secteur agricole dans les PECO pourraient fort bien nécessiter des instruments «sur mesure ». D'un côté, les grandes exploitations héritées de la période communiste ont besoin d'importants investissements pour accroître leur efficacité et améliorer la qualité de l'alimentation produite. D'un autre côté, les plus petites fermes familiales de l'Est, bien que souvent moins efficaces que l'agriculture plus industrialisée des Etats membres, vont souvent de pair avec des aliments plus sains et des animaux mieux traités. Faire en sorte que la PAC favorise l'agriculture raisonnée plutôt que l'agriculture industrielle (qui est davantage source de problèmes de santé) constitue un autre défi.

Finalement, l'intégration des pays candidats dans la PAC ne devrait pas seulement être regardée en termes de «coûts ». Quelques Etats membres tireront aussi des bénéfices directs qui, bien que moins visibles que les coûts (ils ne seront jamais identifiés dans le bilan de l'Union européenne), seront probablement élevés. Les exploitations des PECO ont, par exemple, des besoins croissants d'équipements modernes. Cela créera un marché profitable pour les entreprises de machines agricoles des actuels Etats membres, qui bénéficieront ainsi indirectement des transferts communautaires. La plupart des pays candidats sont aussi des importateurs conséquents de produits agricoles transformés en provenance de l'UE et des exportateurs potentiels de travailleurs agricoles qualifiés¹⁹.

Quelles réformes pourraient satisfaire les besoins des secteurs agricoles des actuels et des futurs Etats membres, à la fois ?

¹⁹ Hans-Joachim Frank, op. cit.

3 – Autres dépenses budgétaires

Récemment, les pressions budgétaires se sont développées sur d'autres chapitres que l'agriculture et la cohésion. L'élargissement va créer de nouveaux besoins financiers dans de nombreux domaines. Ce sera particulièrement le cas des politiques externes et internes, des dépenses administratives, domaines qui sont déjà dans une situation tendue.

Les politiques internes

Dans une Union élargie, des montants supplémentaires devront être alloués pour l'intégration de 10 ou 12 nouveaux Etats membres dans les programmes communautaires. Selon le cadre proposé par la Commission, environ 1,1 Md€ par an supplémentaire devrait être prévu pour les politiques internes. Cette somme est obtenue sur base des montants prévus dans l'accord de Berlin pour les trois premières années après l'élargissement et adaptée pour 4 Etats membres en plus.

Des dépenses pour la sécurité nucléaire et la capacité institutionnelle pour la période suivant immédiatement l'adhésion sont également prévues par la Commission. Elle propose 305M€ pour les années 2004-2006 pour l'arrêt des centrales nucléaires (Bohunice en Slovaquie et Ignalina en Lituanie) et 380 M€ pour la mise à niveau des structures administratives et le renforcement des institutions existantes. Ces montants paraissent mineurs comparés à ceux prévus pour les dépenses régionales et agricoles. Cependant, l'ampleur réelle des besoins dans ces domaines reste particulièrement incertaine.

Concernant la sécurité nucléaire, l'importance des sommes et la durée du soutien qui seront nécessaires pour compenser la fourniture d'énergie à bas coût du fait de la fermeture des

centrales ne peuvent être encore clairement évaluées. Le même raisonnement peut être fait pour la capacité institutionnelle. Il est difficile d'estimer quand et après quel niveau d'assistance technique et financière les nouveaux Etats membres auront une compétence administrative suffisante pour gérer efficacement les transferts européens. Le fait que les fonds aient été parfois gaspillés ou mal utilisés par les bénéficiaires renforce les inquiétudes sur l'état de préparation des institutions des pays candidats.

Des dépenses dans d'autres domaines non prévues dans le cadre proposé par la Commission, par exemple la sécurité intérieure, pourraient aussi s'envoler dans une Union à 25 ou 27 membres.

Politique extérieure

Aucun montant supplémentaire n'est prévu dans les perspectives financières actuelles pour des dépenses nouvelles en matière de politique extérieure en relation avec l'élargissement. De ce fait, la Commission ne propose pas d'ajustement du titre 4 du budget. Cependant, il est difficile de penser que l'élargissement ne va pas entraîner de pressions supplémentaires sur les dépenses de politique extérieure, un budget déjà soumis à de fortes tensions en raison des nombreux engagements souscrits par l'Union dans les Balkans, en Afghanistan et dans la Méditerranée.

Une Union à 25 ou 27 membres devra faire face à des tâches additionnelles dans le champ des actions extérieures, puisqu'elle intégrera les obligations de politique externe de ses nouveaux membres. De plus, l'UE aura de nouvelles frontières externes avec la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie et les Balkans ainsi qu'une frontière bien plus grande avec la Russie

qu'actuellement. La région de Kaliningrad sera une enclave russe cernée par un territoire européen.

L'UE devra aussi aider ses nouveaux membres à installer (et payer pour cela) des contrôles aux frontières efficaces et incorruptibles. L'idée d'une sorte de « Police européenne des frontières » a parfois été suggérée. De toutes façons, il ne serait ni loyal ni sensé que la police et les contrôles aux frontières soient laissés à la seule responsabilité et à la charge financière des nouveaux Etats membres. Bien qu'il soit difficile de calculer les coûts potentiels de telles actions, leur impact doit être pris en compte.

Autres

Le cadre financier pour l'élargissement proposé par la Commission inclut entre 500 et 600M€ par an de dépenses additionnelles, notamment pour le personnel supplémentaire et les immeubles de toutes les institutions. La Commission prévoit aussi que les nouveaux Etats membres paieront leur contribution complètement à partir de la première année d'adhésion et propose de mettre en place des compensations budgétaires transitoires. Sans elles, les nouveaux Etats membres pourraient devenir contributeurs nets au budget européen car ils ne recevront les paiements correspondants que progressivement alors que leurs contributions seront débitées en totalité dès l'adhésion. Les montants de ces arrangements transitoires seront seulement déterminés au cours de la négociation. La Commission estime cependant que les marges disponibles sous le plafond des perspectives financières suffiront à couvrir les compensations budgétaires.

Finalement, dans le cadre des négociations de l'Agenda 2000, le gouvernement allemand avait mis en avant des propositions pour faire basculer l'équilibre des dépenses des

« vieilles » politiques (PAC et fonds structurels) vers les « nouvelles » politiques (environnement et R & D). De telles idées n'ont pas resurgi mais elles pourraient bien être actualisées dans la perspective du cadre 2007-2013. Des marges de manœuvre devraient aussi être trouvées pour intensifier les efforts au profit de telles « nouvelles » politiques.

4 – Remarques finales

Le paquet financier récemment avancé par la Commission ouvre la porte à la phase finale mais difficile des négociations d'élargissement. Vues les échéances électorales dans plusieurs Etats membres européens cette année, ces propositions pourraient bien constituer la limite maximale acceptable par l'UE à 15.

Le cadre de la Commission couvre les trois premières années après l'élargissement. Cependant, même si les négociations d'élargissement ne concernent que ces questions financières incluses dans le cadre pluriannuel, les préoccupations de long terme entacheront implicitement ou explicitement le processus et pèseront sur les positions de négociation.

Les implications financières à long terme doivent être prises en considération. On peut mentionner au moins un rapport récent qui illustre ce que pourrait être le « coût de l'élargissement » si aucune réforme n'était engagée, le dernier rapport de la Commission budgétaire du Parlement européen, qui prend pour point de départ le cadre proposé par la Commission et mentionne le chiffre de 39 Md€ comme une estimation des coûts budgétaires de l'élargissement en 2013²⁰. Ce chiffre peut être pris comme une limite extrême mais donne une idée de ce à quoi le budget de l'UE pourrait ressembler avec un scénario de « statut

²⁰ W. Quaisser, « Les coûts de l'élargissement. Les nouvelles propositions de la Commission et leurs implications pour la prochaine période financière » Kurzanalysen des Osteuropa-Instituts, Munich 2002

quo ». Néanmoins, d'autres travaux plus synthétiques sur les implications de l'élargissement sont moins alarmistes et concluent que l'élargissement peut être financé sous le plafond actuel des ressources propres (1,27% du PIB de l'UE), du moment que des réformes sont réalisées.

Il y a de bonnes raisons pour ne pas différer la négociation difficile et les choix politiques : si les réformes étaient repoussées après l'élargissement, particulièrement la révision à mi-parcours de la PAC, les possibilités pour un large choix seraient réduites. Quand dix ou douze nouveaux Etats membres auront pleinement le droit de voter (et de bloquer), les changements nécessitant un vote à l'unanimité, spécialement ceux concernant les réductions de subventions encore versées ou en croissance, seront encore plus dures à adopter que maintenant. De plus, une dé-construction du budget conduirait à une sérieuse mise en cause des avantages obtenus par des Etats membres actuels, tels que le chèque britannique ou les transferts du Fonds de cohésion à l'Espagne, au Portugal et à la Grèce. Il serait intéressant dans ce contexte de réfléchir à la nature et à l'étendue possible des réformes comme à leurs conséquences financières.

ANNEXE 1

Liste des participants

Experts :

BACHTLER John, European Policy Research Centre Glasgow, UK
BACHE Jean-Pierre, DG Budget, Commission européenne
BANSE Martin, Institute of Agricultural Economics Göttingen, D
BARTHELEMY Pierre-Antoine, DG Regio, Commission européenne
BEGG Iain, South Bank University, UK
BOBAY Frédéric, Ministère des Finances, F
CAL Vasco, DG Regio, Commission européenne
CICHOWLAZ, CRPM (Conférence des régions périphériques et maritimes), F
DEHOUSSE Franklin, Université de Liège, B
EMMERLING Thea, Cabinet de Mme SCHREYER, Commission européenne
ESSEBOOM Mark, Ministère des finances, NL
FAINA Andrés, Gouvernement régional de Galice, E
HANNULA Matti, Ministère de l'agriculture et de la forêt, FIN
HOLZHAUSEN Arne, Dresdner Bank, D
KOHLRAUSCH Martin, DG Elargissement, Commission européenne
RUETE Mathias, DG Elargissement, Commission européenne
SZEMLER Tamas, Institute for World Economics, Budapest, HG
VALONEN Kari, Ministère de l'agriculture et de la forêt, FIN
WEISE Christian, DIW Berlin, D

Observateurs :

CATALINA Angel, Fundacion Galicia Europa, E
HELLMUND Folker, Hanse Office, D
KAHLE Sven, hanse Office, D

Organisateurs :

JONES Hywel C., The European Policy Centre, Bruxelles, B
JOUEN Marjorie, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Paris, F
DURAND Guillaume, The European Policy Centre, Bruxelles, B
NAVARRO Lluís, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Paris, F
GUDER Ute, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Paris, F

ANNEXE 2

Programme du séminaire

10h00 Accueil

10h15 Les actions structurelles (Président : Hywel C. JONES – the EPC)

Les futurs critères d'éligibilité pour les Fonds structurels et le Fonds de cohésion.
Comment interpréter le plafond de capacité d'absorption ?

Exposé 1 : Christian WEISE (DIW Berlin, D)

Exposé 2 : Andrés FAINA (Gouvernement régional de Galice, E)

11h45 La politique agricole commune (Présidente : Marjorie JOUEN – Notre Europe)

Comment la PAC devrait contribuer aux politiques structurelles et de développement rural ? Quelles directions pour les futures réformes ? Quelles conséquences pour le futur budget européen ?

Exposé 3 : Mark ESSEBOOM (Ministère des finances, NL)

12h45 Pause-déjeuner

14h00 Les autres politiques (Présidente : Marjorie JOUEN – Notre Europe)

Quelles nouvelles contraintes financières viendront de l'élargissement dans les autres domaines politiques, tels que l'assistance technique aux nouveaux Etats membres, le contrôle aux frontières, la sécurité nucléaire, l'environnement, etc ?

Exposé 4 : Iain BEGG (South bank University, UK)

LISTE DES « SEMINAIRES » DEJA PARUS

(les plus récents sont disponibles sur le site internet de Notre Europe :
<http://www.notre-europe.asso.fr/Seminaires.htm>)

- Paris (11 octobre 2002) : **L'Europe et la crise de la démocratie : les élections en Europe sur la période 1999-2002**
Disponible en anglais.
- Varsovie (21-22 février 2002) : **L'élargissement de l'Union européenne : vers un grand espace de solidarité et de coopération**
Disponible en français et anglais.
- Paris (31 janvier – 1^{er} février 2002) : **Quelles perspectives pour les fonds structurels et la politique de cohésion ?**
Disponible en français et allemand.
- Bruxelles (13 novembre 2001) : **Coopération transfrontalière et transnationale, la nouvelle Europe s'invente sur ses marges.**
Disponible en français, anglais et italien.
- Berlin (11-12 avril 2001) : **Vers un nouveau contrat social en Europe. France-Allemagne : modèles sociaux et mutations économiques.**
Disponible en français et allemand.
- Bruxelles (23 mai 2001) : **Comment renforcer la cohésion économique et sociale après 2006 ?**
Disponible en français et anglais.
- Bruxelles (28 novembre 2000) : **Réunifier l'Europe**
Disponible en français, anglais et italien.
- Paris (4 septembre 2000) : **UE : une nécessaire réforme du Conseil des Ministres.**
Disponible en français et anglais.
- Berlin (3-4 février 1999) : **Le moteur franco-allemand à l'épreuve de l'Agenda 2000.**
Disponible en français uniquement.
- Madrid (28 novembre 1998) : **Quinze pays dans un bateau, la cohésion économique et sociale, pierre angulaire de la construction européenne.**
Disponible en français, anglais, espagnol et allemand.
- Athènes (13-14 novembre 1998) : **L'Europe en quête d'identité(s).**
Disponible en français, anglais, allemand et grec.
- Bruxelles (10 juin 1998) : **Les pactes nationaux pour l'emploi.**
Disponible en français, anglais, allemand et italien.

- Luxembourg (11 septembre 1997) : **Les relations industrielles dans l'UE.**
Disponible en français et anglais.

- Bruxelles (29 mai 1997) : **La convergence économique et l'emploi en Europe. Quelles promesses pour l'UEM ?**
Disponible en français uniquement.