



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

Président : Jacques Delors

**L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE,
VERS UN GRAND ESPACE DE SOLIDARITE
ET DE COOPERATION**

**Séminaire organisé
par la Fondation Lucchini et par Notre Europe
à Varsovie les 21 et 22 février 2002**

**Compte-rendu rédigé par
Jean-Louis ARNAUD et Malgorzata ZABOROWSKA**

Juillet 2002

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS
<http://www.notre-europe.asso.fr/Seminares/Semi14-en.pdf>

© *Notre Europe*, juillet 2002

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.

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 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.

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 trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

Ce séminaire a été préparé et organisé pour le compte de *Notre Europe* par Marjorie JOUEN et Małgorzata ZABOROWSKA.

La Fondation Lucchini

La Fondation Lucchini a été créée en 1990, à Brescia. Son but est de contribuer à la diffusion d'une culture industrielle de notre temps et au renforcement des valeurs exprimées par l'école et le travail, fondements de la liberté individuelle et de la croissance sociale, bases indispensables du progrès moral, civil et économique de toute la collectivité.

La Fondation a été, ces dernières années, l'instigatrice de différentes initiatives pour des rencontres et des études sur des thèmes d'actualité, avec la participation de rapporteurs prestigieux, et la publication d'actes et de documents. Les programmes et les actes des conférences organisées peuvent être consultés sur le site <http://www.lucchini.it>.

Le Groupe industriel Lucchini, dont la Fondation est l'expression culturelle, a pour activité principale la sidérurgie dans laquelle il détient une position de leadership en Europe dans le domaine des aciers longs spéciaux.

Les organisateurs remercient vivement le Président de la République polonaise et le Président de la Commission européenne qui ont accordé leur parrainage à ce séminaire ainsi que Ministère des Affaires étrangères de Pologne pour sa coopération

AVANT-PROPOS

A mesure que se rapproche l'échéance de 2004, je suis de plus en plus convaincu que la réussite de l'élargissement vers l'est constitue le plus grand projet et le plus exaltant pour l'Union européenne dans les 15 prochaines années. Pourtant, aujourd'hui le manque d'enthousiasme caractérise nos opinions publiques. Souvent les citoyens des Quinze craignent qu'en accueillant de nouveaux membres la grande Europe se transforme en une simple zone de libre échange. Des inquiétudes comparables sont perceptibles à l'Est : alors que le but est proche, on sent poindre une certaine lassitude, notamment parmi les jeunes.

Nous devons prendre ces craintes au sérieux et proposer des réponses cohérentes, après avoir fait un diagnostic objectif des obstacles et des opportunités que l'Union à 25 ou à 27 rencontrera dans les 10 ans à venir. C'est dans ce but que Notre Europe et la Fondation Lucchini ont organisé ce séminaire avec les autorités polonaises. Je me réjouis que cette réunion ait atteint son objectif et permis de bien identifier les problèmes et les outils à notre disposition pour les résoudre. Reste à répondre à l'impatience de Bronislaw Geremek, ce que je fais volontiers car cette impatience me paraît totalement justifiée. Oui, nous devons préparer sans tarder l'après-élargissement si nous voulons faire de la grande Europe un espace de solidarité et de coopération.

Nous ne devons pas seulement procéder à des réformes institutionnelles sur lesquelles travaille la Convention, ou définir de nouvelles perspectives budgétaires – bien que les moyens financiers soient importants et que l'octroi de montants insuffisants risque de nourrir des rancœurs durables et de laisser des problèmes longtemps irrésolus. Nous devons aussi mobiliser nos forces sur trois chantiers qui sont, à mon avis, les conditions cruciales de la réussite de l'élargissement.

Premièrement, il est grand temps pour les pays candidats de choisir quel rôle ils entendent individuellement et collectivement occuper dans l'UE à 27, en répondant à la question : Quel développement économique et social voulons-nous promouvoir pour notre pays, nos régions et nos villes ? Cette capacité de projection dans l'avenir est le point de départ d'une mobilisation de la population et des acteurs économiques et politiques. Elle est une condition nécessaire sans laquelle les Fonds structurels et les autres transferts de l'UE ne serviront à rien et risquent au contraire de les placer dans une logique de dépendance de manière durable.

Deuxièmement, l'Union doit renforcer son message et sa pratique en matière de coopération : cette dimension de la construction européenne reste mal connue et mal comprise. Il ne s'agit pas pour l'Europe de se mêler de tout, mais d'encourager les acteurs à tous les niveaux à travailler ensemble pour progresser. Je crois que l'analyse de 1986 qui consistait à considérer la politique de cohésion comme une condition nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur reste pleinement valable. S'il faut l'actualiser et l'approfondir c'est en ayant conscience que sa réussite ne tient pas seulement à des transferts de fonds, mais bien à des méthodes de travail. La solidarité doit être accompagnée de la coopération.

Troisièmement, nous devons parvenir à combiner la valorisation des diversités avec la maîtrise des dérives nationalistes ou populistes. Il importe de sauvegarder l'acquis communautaire en tant qu'émanation d'une pratique qui a su transcender ces égoïsmes et ces fiertés mal placées parfois arrogantes ou obtuses. Nous devons nous méfier de la tentation, sous couvert de préserver les identités ou les finances nationales, de revenir en arrière sur les acquis de la pratique communautaire. Renationaliser les politiques communes serait à n'en pas douter un recul pour la maturité politique de l'Europe et pour sa compétitivité économique.

Je suis persuadé qu'en ouvrant ces trois chantiers et qu'en anticipant les problèmes, nous ferons œuvre utile pour que l'Union européenne de demain demeure un grand espace combinant la compétition, la coopération et la solidarité, un exemple aussi de gestion des interdépendances et de maîtrise de la globalisation.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I – LES EFFETS ECONOMIQUES DE L’ELARGISSEMENT	3
II – LES FACTEURS D’INSTABILITE ET D’INEGALITE	9
III – LES AVANTAGES DE L’UNION ELARGIE	14
IV – FAIRE DE LA FUTURE UNION UN ESPACE DE SOLIDARITE ET DE COOPERATION	24
ANNEXES	
<i>LES EFFETS DE L’ELARGISSEMENT A L’EST SUR L’ECONOMIE DES QUINZE (Françoise Lemoine)</i>	29
<i>DEUX ASPECTS NEGLIGES DE L’ELARGISSEMENT DE L’UE : LA RATIONALISATION ET LA SPECIALISATION (Andrea Szalavetz)</i>	32
<i>LES FACTEURS D’INSTABILITE ET D’INEGALITE : LES PROBLEMES VUS DES QUINZE (Christian Weise)</i>	35
<i>SOLIDARITE DES POLITIQUES ET DE LA REDISTRIBUTION (Jan Szomburg)</i>	39
<i>L’EXPERIENCE COMMUNAUTAIRE, UN ATOUT POUR LA FUTURE UNION (Marjorie Jouen)</i>	42
<i>QUEL POURRAIT ETRE L’APPORT DES NOUVEAUX MEMBRES A L’UE ? (Jiri Pehe)</i>	46
PROGRAMME DU SEMINAIRE	49
LISTE DES PARTICIPANTS	51

Quels seront les besoins de l'Europe élargie en matière de solidarité et de coopération économique et sociale ? Quels problèmes l'Union devra-t-elle résoudre ? Sur quels points forts s'appuyer ? Quelles politiques et quelles méthodes envisager ? Tandis qu'à Bruxelles les négociateurs abordent les dernières étapes avant l'adhésion des pays candidats, une trentaine d'experts venus de toute l'Europe ont confronté pendant deux jours leurs vues sur l'élargissement. Cette rencontre s'est terminée par une séance publique au Palais Royal de Varsovie où d'éminentes personnalités politiques des pays membres de l'Union et des pays candidats ont présenté leur vision de la Grande Europe en gestation.

Le séminaire lui-même articulera ses travaux sur trois thèmes :

- Les effets économiques de l'élargissement.
- Les facteurs d'instabilité et d'inégalité.
- Les points forts d'une Union à vingt-sept et les leçons des expériences passées.

L'élargissement peut aboutir à des avantages mutuels pour les pays membres de l'Union et pour ceux qui se préparent à le devenir. C'est la conviction de l'ancien premier ministre belge **Jean-Luc Dehaene** qui, à l'ouverture du séminaire, invite ses participants à en faire la démonstration. Des obstacles restent à surmonter, observe-t-il, mais le processus arrive à sa fin. C'est à l'après-élargissement qu'il faut commencer à réfléchir, dit Dehaene, pour que l'Union soit capable d'affronter efficacement les défis devant lesquels elle va se trouver. Il reviendra à la Convention de se prononcer sur les finalités, les options et l'organisation de cette Europe de demain qui devra opérer dans un monde globalisé et y jouer, estime Dehaene, un rôle important. D'où l'intérêt de développer et de consolider cette aire de stabilité et de cohésion économique, insiste-t-il, en comparant l'action à mener aujourd'hui sur le continent à celle des Etats-Unis après la Seconde Guerre mondiale dans l'Europe du plan Marshall.

Jan Truszynski, sous-secrétaire d'Etat aux affaires européennes, abonde dans son sens. En tant que négociateur principal pour la Pologne, sa pratique quotidienne des marchandages de

court terme l'amène à bien mesurer la nécessité de prendre un peu de recul et de se projeter à un horizon de 5 à 10 ans, pour mieux connaître les faiblesses comme les atouts de l'Europe à venir.

I - LES EFFETS ECONOMIQUES DE L'ELARGISSEMENT.

Quel sera l'impact de la concurrence des nouveaux membres sur les industries, les services et l'agriculture des Quinze ? Du côté des douze futurs adhérents, quels secteurs souffriront de la concurrence du grand marché européen ? Existe-t-il différents scénarios pour la modernisation de l'agriculture ? Quel serait le coût financier des reconversions ? Quels secteurs, quelles régions et quels pays seront les plus touchés et quelles en seront les conséquences sur la société et sur l'emploi ? Voilà, sommairement, les questions dont les intervenants étaient invités à débattre après avoir écouté Françoise Lemoine du Centre d'études prospectives et d'informations internationales de Paris, analyser les problèmes des Quinze, et Andrea Szalavetz, de l'Institut d'économie mondiale de Budapest, ceux des Douze.

Pour Françoise Lemoine, le poids économique des pays candidats par rapport à celui de l'Union (25% de la population des Quinze, mais 4% seulement de leur PIB) est trop faible pour que leur intégration représente un choc significatif, mais elle prévoit que l'élargissement produira des effets asymétriques.

« *Too small to matter* », cite-t-elle, en notant que les échanges entre les pays membres et les candidats ne représentent que 3,5% des échanges extérieurs de l'Union, que les accords d'association ont déjà éliminé progressivement la plupart des barrières tarifaires et non tarifaires sur les produits industriels, et qu'une augmentation des flux de capitaux de l'Union vers les adhérents ne devrait pas affecter l'investissement local. Cependant les gains pour l'économie de l'Union seront d'autant plus marqués que l'intégration accélérera la croissance économique des nouveaux membres, ajoute-t-elle, avant d'observer que la libre circulation des travailleurs pourrait libérer un potentiel de migration important mais en estimant que ces flux migratoires n'auront pas une ampleur susceptible d'affecter significativement le niveau de l'emploi et des salaires dans l'Union.

Les produits agricoles étant restés à l'écart de la libéralisation des échanges, la suppression des protections provoquera une baisse des prix, une accélération des échanges et un accroissement de l'excédent de l'Union, estime-t-elle, tandis que les nouveaux membres renforceront leurs positions sur le marché des Quinze dans l'habillement et les meubles et que les exportateurs d'automobiles élargiront leur présence sur les marchés d'Europe centrale et orientale.

Mme Lemoine prévoit que du côté des Quinze, on accentuera la spécialisation dans les activités à fort contenu en capital, en haute technologie et en travail qualifié et qu'on abandonnera aux nouveaux membres les productions intensives en travail. Elle prévoit aussi que les gains et les coûts de l'élargissement seront nettement plus élevés pour les économies géographiquement proches des nouveaux membres, c'est-à-dire l'Allemagne et l'Autriche et, plus précisément, leurs régions frontalières.

Quant à la proximité économique (celle des niveaux de revenus), elle y voit un facteur de concurrence potentielle entre les nouveaux membres et les pays du sud de l'Union, sans que cela affecte toutefois l'économie des pays membres les moins développés. La concurrence, dit-elle, jouera pour les capitaux privés mais le détournement des flux d'investissement directs au détriment de l'Europe du Sud devrait être limité par le fait que les investissements dans les pays de l'Europe centrale sont motivés par la recherche de nouveaux marchés, bien plus que par celle de moindres coûts.

Depuis la chute du Mur de Berlin, au cours de la déjà longue décennie de transition, les pays d'Europe centrale et orientale ont commencé à se moderniser sous l'effet des investissements étrangers. Au fur et à mesure que progressait la libéralisation des échanges, le commerce bilatéral entre les pays de l'Union européenne et les PECO a augmenté. Aussi, l'adhésion pleine et entière ne provoquera pas forcément une nouvelle augmentation significative de ce commerce, estime **Andrea Szalavetz**. Pour elle, les grandes multinationales réexamineront après l'élargissement, la localisation de leurs filiales pour en fermer certaines. Les dirigeants compareront alors les niveaux de productivité et de profitabilité, la taille, la capacité à générer des bénéfices et le niveau technique des unités locales de production dans les nouveaux pays membres avec celles des filiales installées ailleurs dans l'Union.

Comme les filiales situées dans les pays candidats sont très éloignées du niveau optimum, l'élargissement entraînera sûrement des rationalisations. Les sureffectifs deviendront plus visibles et moins tolérables, prévoit Mme Szalavetz, qui pose alors deux questions :

- Quelles filiales seront fermées et lesquelles seront développées pour rendre leurs performances comparables à celles des entreprises de l'Union ?
- Quels sont les pays en transition les mieux placés pour accueillir les filiales délocalisées ?

Les décisions des multinationales, estime-t-elle, seront clairement influencées par la taille du marché et la dotation en facteurs de production, ainsi que par les institutions du pays d'accueil et l'activisme des pouvoirs publics en faveur des entreprises étrangères. Il faut s'attendre à des

délocalisations hors d'Europe dans les secteurs où la plus-value locale est faible. A son avis, les grands perdants pourraient être les pays dont une partie importante des investissements étaient orientés vers l'accès aux ressources mais qui ne sont pas parvenus à augmenter leur niveau de maîtrise technologique et à accroître la plus-value locale au cours de la décennie de transition. Les gagnants de cette deuxième vague de restructuration pourraient être les pays les plus peuplés et les plus vastes. Elle conclut à la nécessité de politiques économiques plus volontaristes, tout en émettant des doutes et en s'interrogeant - les autorités locales et nationales en ont-elles les moyens ? en ont-elles la capacité ?

Le débat dirigé par Jean- Luc Dehaene s'engage avec l'intervention de **Claire Sauvaget**, fonctionnaire à la Direction générale de l'agriculture de la Commission européenne. Elle revient sur la problématique de l'agriculture et des zones rurales dans la perspective du prochain élargissement : Les problèmes sont d'une autre dimension que lors des élargissements antérieurs, avec une augmentation globale de 38% de la superficie agricole et de 75% du nombre des exploitations agricoles de l'Union, mais avec des situations très différentes suivant les pays (la moitié de ces exploitations se trouvant en Pologne, 1/5^{ème} en Hongrie et 1/10^{ème} en Lituanie). En République Tchèque, la situation est assez comparable à celle qu'on trouve actuellement dans l'Union mais la Roumanie compte encore 41% de la population dans les campagnes, et la Bulgarie 26%.

Mme Sauvaget insiste sur les besoins en équipement, mais aussi sur les problèmes de modernisation et de reconversion des populations en rappelant que, dans les douze pays candidats, il faut en moyenne deux fois plus de bras que chez les Quinze pour produire la même quantité de denrées agricoles. A côté de sa fonction économique, elle demande de prendre en compte, la fonction sociale de l'agriculture, qui est un fait qu'on ne peut pas ignorer, dit-elle.

Entre l'Ouest et l'Est, les économies ne sont pas complémentaires, observe l'ancien ministre des Affaires étrangères **Bronislaw Geremek** qui croit cependant à une autre forme de complémentarité : d'un côté, de l'argent, trop de marchandises et pas assez de population, de l'autre, chez les pays candidats, une situation inversée qui offre à l'Europe de l'Ouest un grand espace pour l'investissement, ainsi qu'un réservoir de main d'œuvre. D'où sa conviction que l'élargissement est pour l'Europe non seulement une chance politique, mais aussi une chance économique à saisir.

Pour le néerlandais **Arie Van den Brand**, l'Europe des Quinze n'est pas un aboutissement et il plaide pour qu'à la lumière de cet élargissement, qui fait passer l'Europe de 15 à 27 pays membres, on revoit l'ensemble des politiques et qu'on ne se limite pas à adapter et à prolonger ce qui a été conçu et développé dans un contexte très différent où le premier objectif était d'éviter les guerres et de se prémunir contre des pénuries alimentaires en Europe.

Jozef Oleksy, président de la Commission des affaires européennes à la Diète, se demande ce que deviendront les politiques communes, en particulier la PAC, après l'élargissement. S'appuyant sur les chiffres actuels du chômage en Pologne - 18%, contre 8% en moyenne dans les pays de l'Union et dans certaines régions comme la Bavière 5% seulement – il évoque une politique commune de l'emploi et propose aussi que les Européens mettent sur pied une politique des infrastructures ainsi qu'une politique commune fiscale.

En matière agricole, il ne suffit pas de discuter des aides directes, mais il serait important de savoir de combien d'exploitations agricoles l'Europe a besoin, dit-il, en appelant de ses vœux une philosophie commune du développement.

Joyce Quin, qui est députée britannique, est sensible aux sentiments particuliers des populations rurales qui ont peur du changement. Elle plaide cependant pour qu'on n'idéalise pas la PAC : celle-ci n'a pas aidé de manière égale toutes les productions et certaines zones rurales y trouvent plus leur compte que d'autres. Elle espère qu'à l'avenir la politique agricole puisse être à la fois plus flexible et mieux adaptée aux différentes régions de l'Union.

On manque d'arguments concrets pour expliquer les bénéfices de l'élargissement observe **Karl Heinz Klär**, secrétaire d'Etat dans le gouvernement de Rhénanie-Palatinat, qui écarte l'idée d'une grande puissance européenne et défend une approche régionale à l'échelle des différents pays.

Dans ce concert de voix dont la majorité vient du Nord et de l'Est, le président de la *Generalitat* de Catalogne **Jordi Pujol** fait entendre une voix du Sud. Il veut d'abord rassurer les Polonais en comparant leur situation avec celle de la péninsule ibérique vingt ans auparavant. Il rappelle les craintes des Espagnols et des Portugais au moment où ils abandonnaient un système très protectionniste, mais les résultats très positifs de leur adhésion à la Communauté en dépit d'un certain nombre de problèmes sectoriels et locaux. Pour lui, il

faut voir dans l'élargissement une chance, même au prix de certains risques pour les uns et pour les autres.

Pujol est venu inaugurer en Silésie polonaise deux fabriques créées par des entreprises catalanes, qui représentent 600 postes de travail. Voilà qui ouvre des marchés à ces entreprises mais les place sous les feux croisés des syndicats espagnols qui leur reprochent ces délocalisations. Et Pujol de citer le cas d'une entreprise américaine forte de 1000 postes de travail qui a fermé ses portes en Catalogne pour les rouvrir en Pologne.

Le gouvernement espagnol, assure-t-il, est favorable à l'élargissement, même s'il lui faut surmonter quelques doutes en ce qui concerne les fonds structurels, puisqu'il y aura à l'avenir davantage de bénéficiaires potentiels. Il met aussi l'accent sur le déplacement du centre de gravité de l'Europe élargie qui s'éloigne du Sud, mais il avertit les pays candidats de l'Est et du Centre que l'Union ne pourra pas ignorer la Méditerranée pour autant.

Jean-Luc Dehaene rappelle que les craintes suscitées chez les neuf pays membres de l'Union par l'entrée de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce se sont révélées sans fondement. Il observe que l'économie n'est pas quelque chose de statique, à somme nulle, mais qu'elle est au contraire en expansion, ce qui laisse prévoir des résultats positifs de l'élargissement pour l'ensemble de l'Europe.

Chargé du dialogue politique avec les pays candidats au ministère espagnol des Affaires étrangères, l'ambassadeur **Jorge Fuentes** se réfère lui aussi à l'expérience espagnole et en particulier à la période de transition de 7 ans prévue en 1986. Il signale cet aspect paradoxal de la situation actuelle de son pays qui souffre en même temps de déficit démographique et d'un nombre de chômeurs particulièrement élevé. Il souligne l'opinion très positive de la population espagnole sur l'élargissement. Mais, reconnaît-il, cette sérénité est partiellement due à son éloignement géographique et on doit être compréhensif face à la nervosité des régions autrichiennes et allemandes, voisines des pays candidats.

Pour **Bruno Dethomas**, qui dirige la délégation de la Commission à Varsovie, le problème de fond de la Pologne est un problème d'éducation. C'est celui de la société rurale et de la place qu'elle occupe dans l'ensemble de la société : 20% de la population active contribuent seulement pour 4% à la production du pays. A la différence de Mme Lemoine, Dethomas considère par ailleurs qu'on ne doit pas tenir pour négligeables les effets économiques de l'élargissement, en tout cas pour les pays candidats dont la croissance augmentera de 1% (0,2

seulement en revanche en moyenne pour l'ensemble de l'Union). Mme **Lemoine** en convient, tout en maintenant que, du point de vue macro-économique, l'élargissement n'aura pratiquement pas d'effet dans l'Union. Elle signale d'autre part que la plus grande partie de l'industrie étant maintenant privatisée, il faudra que la croissance soit forte dans les PECO pour y attirer les investisseurs.

Dehaene demande de ne pas sous-estimer ce qui s'est passé depuis dix ans dans les pays du Centre et de l'Est européens, une évolution vers l'économie occidentale qu'il qualifie de « formidable ». Il nous reste, dit-il, à expliquer à nos opinions publiques les bénéfices économiques de l'élargissement, et l'avantage que représente pour l'Europe cette nouvelle dimension géo-économique dans la globalisation.

Pour lui, les ajustements qui s'imposeront à l'agriculture polonaise seront d'autant plus délicats qu'ils coïncideront avec une remise en cause de la politique agricole commune et il demande de ne pas sous-estimer les écueils de cette problématique liée au problème de la solidarité et à celui des fonds structurels. Il demande à certains pays de ne pas oublier que la politique de solidarité est évolutive, qu'ils ne bénéficient pas des fonds pour l'éternité, et qu'il leur faudra renoncer au bénéfice de ces fonds le jour où eux-mêmes auront atteint un certain niveau.

A ses yeux, cela pose le problème plus général du cadre financier de l'Union. « Un défi énorme », pour le paquet financier de l'après 2006, dit-il, en appelant de ses vœux un mode de financement européen plus autonome et dépendant moins directement des contributions des Etats, pour sortir de l'impasse où s'affrontent contributeurs nets et bénéficiaires nets.

II – LES FACTEURS D’INSTABILITE ET D’INEGALITE

Quel impact doit-on attendre de l’adhésion des PECO, sur les marchés du travail, les niveaux de revenus et les flux migratoires des Quinze ? Combien coûtera aux pays candidats leur rattrapage, qu’il s’agisse de réglementation sociale, de formation ou d’éducation ? Quelles régions risquent d’en souffrir ? Que dire de l’écart en matière de gestion publique qui sépare les actuels Etats membres des pays candidats ?

Ce sont deux économistes qui vont répondre à ces questions, l’allemand Christian Weise en présentant les problèmes vus du côté des Quinze, le polonais Jan Szomburg le point de vue des Douze.

Au cours des années 90, les PECO ont spectaculairement réorienté leurs exportations et l’Union européenne est devenue leur principal partenaire commercial, rappelle **Christian Weise** chercheur à l’Institut de recherche économique de Berlin. La proximité géographique joue un rôle déterminant dans ces nouveaux flux commerciaux : Les principaux partenaires sont l’Allemagne et l’Autriche, mais aussi la Finlande, l’Italie et la Grèce du côté de l’Ouest, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie du côté de l’Est.

Ces dernières années, les investissements directs étrangers en provenance de l’Union européenne vers les pays candidats ont notoirement augmenté, surtout vers la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, mais l’Autriche en a eu sa part, en raison de sa proximité avec les PECO. Weise note que les investisseurs se déterminent souvent pour avoir un meilleur accès aux marchés et en raison des avantages liés à la qualité de pionnier, au moins autant qu’en raison de la différence des coûts salariaux.

On peut considérer que les effets économiques majeurs ont déjà eu lieu, à l’exception des migrations conclut Weise. Toutefois il n’attend pas de l’élargissement un flux massif de migrants et ne prévoit que des effets mineurs – pas nécessairement négatifs – sur les salaires et sur l’emploi ailleurs dans l’Union. Les flux seront principalement dirigés vers l’Allemagne et l’Autriche qui accueillent déjà le plus grand nombre de citoyens venus des PECO, mais ils diminueront avec le temps. Les effets sur le marché du travail ne dépendent pas seulement du nombre d’immigrés, mais aussi de leur qualification et l’arrivée de travailleurs immigrés hautement qualifiés peut avoir des effets positifs pour les travailleurs nationaux faiblement qualifiés. Les régions frontalières seront les plus affectées par l’élargissement qui accentuera

les disparités internes à ces régions mais l'impact ne sera pas nécessairement négatif, les entreprises et les secteurs les plus compétitifs tirant bénéfice de la proximité des nouveaux marchés. Elles connaîtront aussi un nombre plus élevé de « navetteurs ». Les effets économiques les plus évidents de l'élargissement seront concentrés sur l'Allemagne et l'Autriche ; pour les autres Etats membres il s'agira plutôt d'un impact indirect.

Weise tient à placer l'élargissement dans la perspective globale de l'interdépendance internationale des économies de l'Union. La concurrence en provenance des pays émergents extra-européens, dit-il, dans un secteur comme le textile par exemple, est beaucoup plus importante pour les travailleurs faiblement qualifiés allemands et autrichiens que la concurrence des pays candidats. Sur ces catégories de travailleurs, les changements technologiques exercent des pressions autrement plus sévères que celles qui tiennent à l'internationalisation. Pour lui, les réformes de la PAC et de la politique structurelle provoqueront probablement plus d'instabilité et de problèmes politiques que tous les autres effets économiques de l'élargissement. Il note au passage que toute réforme agricole significative devrait inclure une diminution des aides au revenu et au soutien des prix et que l'adhésion des membres plus pauvres fera descendre la moyenne du PNB communautaire ce qui exclura du bénéfice de l'objectif 1 environ un quart des quelque 85 millions d'habitants qui y sont présentement éligibles. Les pays riches devront apprendre à s'occuper eux-mêmes de leurs régions en retard.

Comment réussir l'intégration des pays candidats ? demande **Jan Szomburg** de l'Institut de Gdansk pour l'économie de marché. Pour lui, le cadre institutionnel et réglementaire du fonctionnement de l'économie est essentiel et il entend tirer les leçons de ce qui s'est passé en Allemagne de l'Est où des transferts massifs s'élevant à 1,5 milliards de marks par an (800 millions d'euros) n'ont pas produit de résultats convaincants. Pays mal développé, l'Allemagne de l'Est a dû adopter en une nuit tout l'acquis juridique de la RFA et ensuite celui de l'Union européenne et, malgré ces investissements immenses, le potentiel des nouveaux Länder n'a pas été mis en valeur. Il en aurait été sans doute différemment, affirme-t-il, avec un système réglementaire moins contraignant.

Ces arguments ne seront pas retenus par Weise pour qui le contexte allemand était très différent de celui de l'élargissement et pour qui l'acquis allemand était beaucoup plus fort – et ne présentait pas les avantages de l'acquis communautaire.

Szomburg demande surtout que l'Union laisse les candidats profiter des avantages qui sont les leurs en conservant pendant les périodes de transition leurs marges de manœuvre nationales.

A leur stade actuel de développement, dit-il, les pays ex-communistes ne peuvent pas compter uniquement sur l'augmentation de la productivité du travail. Ils doivent utiliser au maximum leur potentiel de main d'œuvre, la flexibilité de leur marché du travail et leurs coûts salariaux réduits. Il faut aussi, dit-il, les laisser libres de leur politique fiscale pour leur permettre d'attirer les investissements étrangers et de les conserver.

C'est l'intérêt de ces pays d'accepter les règles et la force du marché mais la solidarité, dit-il, veut qu'on ne leur impose pas de contraintes qui freinent leur développement alors que celui-ci bénéficie aux pays de haute productivité riches en capitaux.

Szomburg invite les pays occidentaux à s'ouvrir à la « destruction créative » en remarquant que les dotations immenses destinées à maintenir des sites non rentables et économiquement inefficaces ne servent pas au développement général de la richesse.

Avec des exploitations agricoles beaucoup moins intensives qu'à l'Ouest, l'Est a souvent des terres moins polluées et de meilleure qualité. Cela dit, la restructuration de l'agriculture est un problème difficile pour la Pologne dont les campagnes souffrent d'une accumulation de phénomènes économiques et sociaux négatifs : chômage, niveau de revenu et niveau d'éducation très faibles, pathologies sociales, etc. Il n'y a pas d'autre issue que la modernisation et une rentabilité accrue de l'agriculture, affirme Szomburg qui ne croit pas que des subventions pour la modernisation des exploitations agricoles aient cet effet négatif que certains dénoncent en pronostiquant qu'elles encourageraient les paysans à maintenir les anciennes structures. Il estime au contraire que ce qui retient les propriétaires de petites exploitations de les vendre, c'est la médiocrité du prix qu'ils peuvent en tirer aussi longtemps que la rentabilité en est faible. Il regrette par ailleurs que la libéralisation des échanges entre les pays de l'Union et les PECO ait été limitée aux produits industriels et aux services et n'ait pas porté sur les produits agricoles et alimentaires.

Szomburg attire l'attention sur la situation particulière des régions situées à l'Est de la Pologne pour lesquelles, dit-il, la fermeture de la frontière avec l'Ukraine pourrait être une source de désespoir. Il parle enfin de trois grands défis pour les pays ex-communistes candidats à l'intégration dans l'Union :

- la transition économique : à la différence des pays comme l'Espagne, la Grèce ou le Portugal, qui avaient toujours connu l'économie de marché, les candidats doivent s'adapter dans un court délai au passage d'une économie à l'autre,
- l'adoption d'une réglementation nouvelle,
- une restructuration accélérée.

Il insiste sur le manque d'argent public pour mener à bien les politiques de restructuration et de développement avant de tirer la sonnette d'alarme en raison de la dégradation des ressources humaines et de l'apparition d'une forme de dualisme social qui voit s'accroître le fossé entre les plus favorisés et les plus pauvres.

Ancien directeur général à la Commission, **Fernand Braun** met en garde ceux qui seraient tentés de trop charger la barque de la négociation avant la fin de cette année. L'éventualité d'aides nationales est à ses yeux une question ouverte mais dont la discussion doit être laissée à plus tard.

Rappelant qu'au moment de l'entrée de l'Espagne et du Portugal la conjoncture économique était excellente, ce qui a largement contribué au succès de cet élargissement, il estime qu'avec une nouvelle période de croissance en Europe à partir de 2004, beaucoup des problèmes soulevés par les intervenants trouveraient leur solution plus aisément que ce qui a été envisagé. Il cite aussi le cas de l'Italie, évoque la situation dans laquelle elle se trouvait en 1958 pour constater que douze ans avaient suffi aux Italiens pour rattraper dès 1970 tous leurs concurrents. Il signale aussi que la Grèce est restée un pays relativement pauvre, parce qu'elle a tardé à régler ses problèmes de gouvernance, alors que le Portugal partant du même niveau, prospérait car il les avait surmontés.

L'ambassadeur **Jorge Fuentes** précise que si l'Espagne et le Portugal ont assez vite rattrapé leur retard, c'est parce que le fossé qui les séparait des autres pays membres n'était pas excessif. Avec les candidats d'Europe centrale et surtout du Sud-Est, l'écart est d'une toute autre ampleur. Il explique que son pays est préparé à perdre le fonds de cohésion mais pas les autres transferts communautaires. Il ne peut accepter que l'intégration des pays candidats, en faisant baisser la moyenne communautaire du PIB par habitant, par un effet de convergence statistique, rende artificiellement riches certaines régions actuellement considérées comme pauvres et donc éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels.

Il lui semble par ailleurs impensable que la part de l'agriculture dans l'économie des pays candidats reste ce qu'elle est aujourd'hui. En Espagne, rappelle-t-il, la population agricole est passée de 20% de la population totale à 8%. Une telle évolution est inévitable en Europe, dit-il, et ce sera la même chose en Pologne où l'agriculture deviendra plus rentable et plus perfectionnée.

S'interrogeant sur les peurs que suscite l'élargissement, l'ancien premier ministre **Tadeusz Mazowiecki** croit comprendre que, du côté allemand ou autrichien, ces peurs sont suscitées par des raisons micro-économiques, tandis que du côté des Polonais, ce que l'on craint c'est d'abord le fardeau d'une nouvelle transition, mais on a peur aussi de ne pas être à la hauteur de la concurrence et surtout d'être colonisé par les voisins. Il est difficile, ajoute-t-il, d'expliquer à un agriculteur polonais qu'il doit attendre encore dix ans avant de se trouver dans la même situation qu'un agriculteur européen, et encore... puisque, à ce moment là, la politique agricole commune aura été modifiée et qu'il pourra ne rien recevoir du tout. Il juge enfin avec une certaine sévérité l'argument des négociateurs pour qui ce qu'ils offrent est à prendre ou à laisser, ce qui ne facilite pas, dit-il, la compréhension qu'ont les Polonais de l'élargissement.

Le néerlandais **Arie Van Den Brand** s'interroge sur l'opportunité d'imposer aux pays candidats, à l'agriculture polonaise en particulier, des objectifs qui relèvent déjà du passé. Pourquoi, demande-t-il, ne pas aller tout de suite à un nouveau type d'agriculture, plus soucieux de l'environnement et du développement harmonieux des zones rurales ? Pour **Weise**, en revanche, c'est précisément parce que la PAC va changer qu'il n'y a aucune raison d'en faire profiter à 100% l'agriculture polonaise dès à présent. « Ce ne serait pas raisonnable » dit-il.

Karl Heinz Klär revient sur les arguments de Jorge Fuentes. Il voudrait éviter que la solidarité de l'UE se concentre sur les pays moins développés et que l'on supprime complètement les aides aux régions des pays riches qui en ont besoin. Il est partisan de maintenir un minimum de fonds structurels pour la coopération thématique transnationale ou transfrontalière dans l'ensemble des pays de l'Union.

Pour conclure, le modérateur **Jan Olbrycht**, qui préside le Conseil régional de la voïvodie de Silésie, observe que l'élargissement et l'intégration ne participent pas nécessairement de la même philosophie. Quelles valeurs seront encore considérées comme des valeurs de base après l'élargissement en cours ? demande-t-il, avant de signaler que les Polonais entendent participer au débat sur l'avenir de l'Union. « Quelles valeurs voulons-nous défendre ensemble ? Il est important que ce débat ait lieu », insiste-t-il.

III – LES AVANTAGES DE L’UNION ELARGIE

Quelles leçons tirer des précédents élargissements de l’Union ? Quelle a été la valeur ajoutée de la politique de cohésion pour le développement économique et social de l’ensemble européen ? De leur côté, que peuvent apporter les nouveaux membres, en valorisant leurs expériences passées, leurs différences culturelles et sociales ? Voilà quelques unes des questions auxquelles étaient invités à répondre les intervenants au cours de ce troisième chapitre du séminaire.

« Ne demande pas ce que ton pays peut faire pour toi, mais plutôt ce que tu peux faire pour ton pays... » Pour **Joyce Quin**, qui dirige le débat, cette recommandation de Kennedy aux Américains, doit faire comprendre aux futurs membres que ce qu’ils peuvent faire pour l’Union est au moins aussi important que ce que l’Union peut faire pour eux.

Marjorie Jouen, conseillère à *Notre Europe*, va parler de l’expérience communautaire : L’apport des Quinze ne se limite pas aux 80.000 pages de règles et de normes que les candidats sont invités à transcrire dans leur législation nationale, dit-elle, il est riche d’un apprentissage de la coopération déjà long et d’une laborieuse technique d’arbitrage entre des Etats dont les caractéristiques socio-économiques et culturelles sont différentes.

L’expérience des fonds structurels lui paraît particulièrement instructive, avec par deux fois le doublement des fonds et la création du fonds de cohésion pour aider les moins riches, Espagne, Portugal, Grèce et Irlande, à faire face aux contraintes imposées par l’Union économique et monétaire. L’expérience de l’Irlande est particulièrement spectaculaire, avec un PIB par habitant qui passe de 64% de la moyenne communautaire en 1988 à 119% en 2000, grâce à une croissance de 6,5% pendant plus de dix ans. Dans cette réussite, le choix d’une stratégie nationale de développement a été au moins aussi important que les effets du marché unique : l’Irlande a su choisir une politique fiscale attrayante pour les investissements étrangers, mais aussi un pacte social garantissant la modération des salaires et une répartition équitable des fruits de la croissance, ainsi qu’un programme d’éducation volontariste qui a préparé la main d’œuvre au nouveau positionnement économique.

Marjorie Jouen rappelle aussi les principes de base fixés en 1988 pour l’octroi des fonds - concentration des aides, additionnalité, programmation pluri-annuelle, partenariat – qui ont joué un rôle important dans le changement des méthodes de gestion publique et ont conduit à développer des modèles propres à l’Union européenne. Elle cite les « Groupes d’action locale » du programme LEADER pour le développement rural, les projets URBAN dans les

quartiers urbains en crise, ou encore les « pactes territoriaux pour l'emploi ». Pour elle, c'est « une culture de la cohésion et de la coopération » qui s'est ainsi forgée pendant ces 40 années de vie communautaire et cette douzaine d'années d'interventions structurelles.

Elle note en particulier que la règle du partenariat, initialement limité à un partenariat vertical entre l'Union, les Etats membres et les régions, s'est élargie aux partenaires sociaux puis aux autres acteurs du monde économique et de la société civile. Elle cite aussi les critères macro-économiques de l'UEM, le Pacte de stabilité et de croissance ainsi que la Méthode ouverte de coordination comme des apports originaux de l'Union à la convergence entre Etats membres. Le Livre blanc « Croissance, compétitivité et emploi » de 1993, la stratégie pour l'emploi lancée en 97 à Luxembourg font partie de la même stratégie qu'illustrent aussi l'identification des « bonnes pratiques » et la définition d'indicateurs et d'objectifs appropriés.

L'adhésion de la Finlande, de la Suède et de l'Autriche a suscité d'autres changements : une attention plus grande à l'égalité des chances, au développement durable et à la transparence de la gestion publique, note Marjorie Jouen, avant de conclure que la réussite du pari de la convergence repose sur quatre conditions :

- une analyse préalable et sérieuse des problèmes économiques et sociaux,
- un choix des politiques adaptées aux problèmes,
- la détermination du niveau pertinent d'action (national, régional, local ou sectoriel),
- l'adoption de règles strictes et stables.

Traitant de l'apport des nouveaux membres, le tchèque **Jiri Pehe**, qui enseigne à l'Université New York à Prague, va répartir les douze candidats entre quatre groupes régionaux :

- Europe centrale, avec la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Pologne et la Slovénie, qui ont fait partie, pendant des périodes plus ou moins longues, de ce qu'il appelle « l'espace géographique et culturel allemand », et dont l'adhésion renforcera de manière significative, dit-il, l'influence centre-européenne dans l'Union. Dans le cas de la Pologne, il note que l'influence baltique tempère son caractère centre-européen. Quant à la Slovénie, son identité est également marquée par l'influence de l'Italie et des Balkans.
- Le groupe de la Baltique - Estonie, Lettonie et Lituanie - regarde vers le Nord, ce qui renforcera l'influence des Scandinaves, mais il ne faut pas ignorer les liens historiques des trois pays baltes avec la Russie.

- Le groupe balkanique - Roumanie, Bulgarie et Chypre – dont les traditions religieuses, l’histoire et la culture diffèrent sensiblement de celles de la plupart des membres actuels. Selon Pehe, leur pleine intégration en serait rendue plus difficile que celle des deux groupes précédents et leur adhésion pourrait renforcer le rôle de la Grèce qui partage avec eux une tradition chrétienne orthodoxe. Les trois pays sont aussi des passerelles vers les Etats de l’ex-Yougoslavie et leur présence dans l’Union devrait renforcer les ambitions européennes de la Turquie dont ils sont les voisins immédiats.
- L’île de Malte constitue à elle seule un cas à part et se présente comme un pont naturel vers l’Afrique du Nord.

Jiri Pehe relève un certain déficit d’expérience démocratique chez les douze candidats qui, estime-t-il, auront besoin de temps pour développer des sociétés civiles capables de dynamiser des institutions démocratiques. Il signale enfin le problème particulier que posent quelque dix millions de Rom, ou de Tsiganes, dont les conditions de vie sont mauvaises dans l’ensemble de l’Europe orientale et vivent séparés par des frontières politiques et administratives. Il faut s’attendre à des mouvements importants de leur part dès que les pays où ils résident habituellement feront partie d’un espace unique. Pehe parle même d’une nouvelle nation qui émergera alors en Europe, portant de douze à treize le nombre de celles qui sont concernées par l’élargissement.

Directeur du Centre de relations internationales de Varsovie, **Janusz Reiter** déplore, comme d’autres intervenants polonais, que les pays candidats, le sien en particulier, soient mis devant le fait européen accompli. Il observe que la Pologne est un des rares à avoir l’ambition de peser sur les décisions, ne serait-ce qu’en raison de sa taille. Sa proximité avec la Russie, et surtout avec l’Ukraine et la Biélorussie, lui donne une compétence spécifique et elle n’a pas de raison de copier l’attitude des occidentaux. Les autres candidats non plus, dit-il. Pour tous, la modernisation doit s’harmoniser avec la tradition, en confortant ainsi le sentiment que leur identité n’est pas menacée.

Reiter s’arrête un instant sur l’image très différente que le Fonds monétaire international a en Russie et en Pologne. Tandis que les Russes voient dans le FMI une espèce de vampire suceur de sang, les Polonais s’en font une idée beaucoup plus positive. Ils en acceptent les conseils qu’ils sont capables de s’approprier en y ajoutant des idées de leur crû. Il a toutefois l’impression que la Pologne a perdu de l’élan qui était le sien après 1989 et il signale un

certain essoufflement chez les intellectuels qui ont perdu de leur créativité pour faire avancer la société.

Economiste de l'Université de Lubljana, **Ana Barbic** insiste sur le besoin d'information et d'éducation réciproques entre pays candidats et Etats membres et compte sur les séminaires, les conférences et les ateliers pour promouvoir les réseaux et stimuler la participation des ONG. La Slovénie a conçu sa réforme agricole en se conformant au système de la PAC. Mme Barbic nourrit la crainte que les futurs adhérents se comportent de manière égoïste mais n'est-ce pas ce que font les Etats membres, observe-t-elle, en déplorant que des pays comme l'Espagne ou la Grèce ne soient pas les premiers à défendre la politique de solidarité.

Bronislaw Geremek, qui craint une certaine balkanisation de l'Union européenne, regrette de son côté que se soit affaibli en Pologne le rythme de préparation à l'adhésion et que tende à s'estomper le sentiment que c'est maintenant le moment où jamais.

Parallèlement, il déplore que du côté de l'Union on discute des objectifs et on se prépare à réformer les institutions sans attendre l'adhésion des nouveaux membres. Il s'inquiète de voir perdurer les inégalités de PIB et qualifie de « dramatiques » les différences entre espaces de pauvreté et espaces de richesse. Il rappelle que les Etats-Unis ont essayé sans succès d'élever une muraille de protection sur le Rio Grande alors que la création d'une union douanière avec les Canadiens et les Mexicains s'est révélée plus efficace pour réduire un tant soit peu les écarts de développement et construire des relations de coopération avec le Mexique.

Pour réussir l'élargissement, il faudrait que le taux de croissance des PECO soit durablement deux fois supérieur à celui des actuels Etats membres, dit-il, en observant que la réussite de l'Irlande a tenu surtout à son boom économique et à l'effort d'éducation, deux sujets de discussion dont il déplore l'absence dans les négociations d'adhésion. S'il y a eu une exception polonaise au sein du système communiste, c'est parce que l'agriculture n'a pas été collectivisée, ce qui a sauvé l'esprit de liberté en Pologne. D'où les problèmes et les handicaps actuels, dit-il, en remarquant que la Pologne ne devrait pas être sanctionnée pour avoir conservé dans ce secteur ses petites structures familiales qui ont nourri un certain esprit d'entreprise.

L'Europe pousse aujourd'hui à protéger l'environnement, ce qui lui paraît une bonne chose et l'encourage à faire valoir que la Pologne, précisément, est riche en campagnes et en zones rurales qui n'ont pas été abîmées.

Geremek, qui invite à réfléchir à la protection du patrimoine humain, propose aussi d'en faire le thème d'une politique communautaire. Il se réjouit que l'on parle de citoyenneté européenne et d'une Constitution pour l'Europe, mais il voudrait y voir autre chose qu'une simple feuille de papier et y trouver la profondeur d'un sentiment dans lequel la solidarité joue un tout premier rôle.

Directeur à la Direction générale de l'Elargissement de la Commission européenne, **Matthias Ruete** rappelle que, face à la mondialisation, les pays européens sont mieux placés lorsqu'ils opèrent collectivement que lorsque chacun agit pour son compte. Aujourd'hui, le grand marché intérieur, la liberté de circulation et la reconnaissance des diplômes vont de soi et nous oublions qu'il a fallu travailler dur pour imposer certaines règles. Cet effort doit maintenant se poursuivre mais en l'adaptant aux problèmes actuels et aux défis du futur. Il insiste sur le besoin de coopération entre les pays, déjà engagée avec les jumelages, et sur le mouvement général vers une économie de la connaissance. En ce qui concerne les PECO, il les invite à adopter une stratégie de rattrapage accéléré, à procéder par bonds et surtout à ne pas rester à la traîne en se contentant de suivre tant bien que mal le mouvement général.

Pour l'ambassadeur **Fuentes**, la politique régionale européenne est importante, mais elle n'est pas la seule clé du succès pour les pays candidats dont les progrès reposeront sur les liens qu'ils réussiront à créer avec les autres membres, sur l'intensité du commerce, les réseaux de coopération et la création de postes de travail. Lui-même ne voit dans la politique régionale qu'un bénéfice additionnel.

D'ici à cinq ans, l'Espagne ne recevra plus de fonds de cohésion, observe-t-il, en s'en félicitant, mais elle gardera accès aux fonds structurels. A ceux qui sont tentés d'accuser les Espagnols de manquer d'esprit de solidarité à l'égard des nouveaux adhérents, il lance cet avertissement : Prenez garde d'être à votre tour accusés d'égoïsme lorsque viendra le tour de la Roumanie, de la Bulgarie ou de la Turquie.

Pour sa part, **Weise** invite à ne pas séparer la solidarité des autres politiques - marché intérieur et concurrence - qui servent de fondement à l'Union. La solidarité, note-t-il, ce n'est pas seulement des flux de crédits, mais la garantie de faire partie d'un ensemble. Pour lui, l'adhésion à l'Union est une sorte d'assurance contre des périodes économiques difficiles. Il vaut mieux être membre de l'Union que ne pas l'être, dit-il, en observant qu'il en est de même pour l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

A l'écoute de Geremek, Weise accepte de ne pas punir les petits agriculteurs polonais pour leur résistance à la collectivisation. Encore devrait-on reconnaître, demande-t-il, que la politique agricole commune force les consommateurs à payer leur nourriture plus cher que nécessaire.

Hanna Machinska, du centre d'information sur le Conseil de l'Europe, insiste sur les progrès réalisés par la Pologne, justement dans la perspective de l'adhésion. Elle en veut pour preuve l'acquisition d'une certaine maturité sur le plan démocratique et juridique qui lui permet maintenant de se placer en position de tuteur vis-à-vis de la Biélorussie au Conseil de l'Europe. Il est seulement dommage, regrette-t-elle, que les responsables politiques n'expliquent pas suffisamment à la population que l'adoption de l'acquis communautaire est à la fois bénéfique et nécessaire.

La capacité des Européens à surmonter le nationalisme est une richesse qu'il faut à tout prix préserver, estime **Karl-Heinz Klär** qui est hostile à une renationalisation de l'acquis communautaire et qui invite à ne pas laisser les PECO pousser les Européens à un retour en arrière au nom d'un quelconque respect des identités nationales.

Ce que revendique le président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement hongrois, **Istvan Szent-Ivanyi**, c'est un traitement juste et égal ainsi qu'une répartition équilibrée des financements pour le développement de tous les pays de l'Union. Mais cette Europe est-elle vraiment l'Union des pays d'Europe, ou seulement le club assez cohérent de ses pays riches ? demande-t-il.

En ce qui concerne la géographie, l'histoire et la culture, cette nouvelle Europe sera différente de celle d'aujourd'hui, dit-il. Elle sera plus continentale, les pays petits et moyens y gagneront en importance et l'influence de l'Allemagne y sera plus forte qu'à présent. Il observe cependant certaines tendances qu'il juge nuisibles et condamnables : Ainsi des efforts de certains Etats pour modifier l'équilibre politique et revenir au point de départ, ou encore la prétention de certains pays à y jouer un rôle plus important que les autres, que ce soit la France et l'Allemagne ou les vellétés d'accord entre Londres, Rome et Madrid.

Pour **Jan Kulakowski**, qui était chargé des négociations d'adhésion dans le gouvernement Buzek, la question principale reste celle de la solidarité et des fonds structurels qui lui servent d'instruments. Il invite à creuser le sujet pour aller jusqu'aux fondements de l'Union. Pour

lui, l'essentiel, c'est la *méthode communautaire* parce qu'elle garantit l'équilibre entre les pays membres en compensant les différences de taille entre les grands et les plus petits.

Cofondateur (à l'époque de son exil en Belgique) et ancien secrétaire de la Confédération européenne des syndicats, Kulakowski regrette que les questions sociales soient réduites à la portion congrue dans les débats et qu'on ignore des thèmes comme l'égalité entre les hommes et les femmes ou les craintes que nourrissent les syndicats au sujet du dumping social. De dialogue social non plus il n'a pas été question, dit-il en se demandant si l'élargissement est de nature à modifier la situation. En conclusion, il invite à ne pas minimiser les aspects politiques de l'élargissement. « L'Union est un tout politique, dit-il, et l'élargissement au premier chef un défi politique. »

A **Jordi Pujol** d'exprimer ensuite son étonnement devant ce qu'il qualifie d'une « espèce de morosité et de manque de confiance dans le processus européen » de la part des pays candidats. On a parlé de méfiance des pays membres vis-à-vis des pays candidats, mais ce que je vois ici, dit-il, c'est la défiance à l'endroit des actuels pays membres. L'Estonie, la Lettonie voient dans l'Union européenne un danger pour leur identité. Pour lui, c'est une surprise. Il y verrait plutôt une garantie pour des pays qui, au cours de leur histoire, ont été menacés par les Suédois autrefois et ensuite par les Russes. Mais par l'Europe, jamais, s'exclame-t-il, en notant que, s'ils devaient rester isolés, ces pays n'auraient aucun avenir. Le cas de la Pologne lui paraît une évidence et il fait remarquer que, pour l'identité de la Catalogne, le danger n'est jamais venu d'Europe, mais d'Espagne. L'Union deviendrait bien plus attrayante si on expliquait mieux ce qui a été accompli dans le registre de la valorisation de la diversité régionale ou nationale.

En ce qui concerne l'Espagne, l'adhésion n'a pas seulement été une affaire de développement économique, ni même une garantie d'ancrage démocratique, mais « une rectification historique », affirme-t-il, en rappelant que, pendant deux siècles, l'Espagne était restée en marge de l'Europe et qu'il lui avait fallu « récupérer l'Histoire. »

A la Pologne à présent de « trouver sa place dans l'ensemble de l'Europe », dit-il, en se présentant comme un ami de la Pologne qui lui parle avec franchise et s'étonne de constater chez elle « un certain manque d'assurance ». Paradoxalement, ce sont les entreprises d'Europe occidentale qui ont confiance en elle, poursuit-il, en prévenant ses interlocuteurs polonais qu'ils ne doivent pas avoir peur d'une certaine « souffrance agricole » qui est inévitable, leur dit-il, car aucun pays ne peut accéder à la modernité en conservant 18% de sa population active dans l'agriculture. Faut-il rester un réservoir de main d'œuvre pour l'Union

européenne ? demande-t-il, avant d'avertir que, de toute façon, la Pologne le restera, qu'elle soit à l'extérieur ou à l'intérieur de l'Union et que le mieux pour elle, « c'est d'y entrer au plus vite. »

N'oublions pas que la Pologne n'a recouvré sa souveraineté que depuis douze ans, à peine, ce qui ne la pousse pas à la partager avec un organisme plus large, lance **Mazowiecki** qui regarde avec réticence les tendances à l'uniformisation générale et voit dans la légalisation de l'euthanasie aux Pays-Bas ou au Danemark un coup porté à la culture européenne. Tout cela n'est pas facile à expliquer aux Polonais, dit-il, avant de faire observer à Weise que le problème n'est pas de féliciter ou de condamner les Polonais pour avoir défendu leur identité en même temps que la petite exploitation familiale, mais de gérer l'inévitable transformation de l'agriculture autrement que sous forme d'un exode rapide, dit-il, avant d'observer que les 80.000 pages d'acquis communautaire sont tout simplement incompréhensibles pour n'importe qui.

Se référant à la phrase de Kennedy citée par Mme Quin, Mazowiecki la trouve « très belle », mais il croit que « beaucoup d'eau devra encore couler dans la Tamise, le Rhin ou la Vistule avant que le futur citoyen européen soit en mesure de dire ce qu'il peut faire pour l'Union. » Le 21^{ème} siècle n'a pas commencé sous les meilleures auspices, ajoute-t-il en se déclarant choqué que, de nos jours, on en arrive à limiter la production agricole en Europe alors qu'on souffre de famine ailleurs dans le monde. Et de conclure son intervention en déclarant que l'Europe devra rattraper ce qui s'est passé dans les Balkans, en accueillant tous les pays de l'ex-Yougoslavie. Mais, dit-il « la paix dans cette région ne sera possible qu'en remplaçant une économie de guerre par une économie de paix. »

De quoi les Polonais ont-ils peur ? expliquera de son côté, **Lena Kolarska-Bobinska**, qui dirige l'Institut des affaires publiques de Varsovie, ce n'est pas de perdre leur souveraineté, pas plus que leur identité nationale. Ce qu'ils craignent, ce sont les conditions économiques qui sont les leurs et la perspective d'être traités inégalement.

Pour **Jean Nestor**, secrétaire général de *Notre Europe*, l'Union européenne a peu de moyens de coercition et l'acquis communautaire n'est pas un instrument de domination. On ne tombe pas amoureux d'un livre de droit, pas plus que d'un taux de croissance, dit-il, mais le droit reste pourtant ce qui nous permet de vivre ensemble en respectant notre identité et nos différences.

A ses yeux, le sort des pays candidats ne va pas se jouer sur l'agriculture ou sur les fonds structurels. Ce ne sont pas les crédits communautaires qui décident du succès de la politique d'un pays. On l'a bien vu avec les exemples contrastés de l'Irlande et de la Grèce, dit-il, avant d'affirmer : La première question que doivent se poser les pays candidats c'est : Que voulons-nous ? Et dans le cas de la Pologne : Combien d'agriculteurs ? Pour faire quelle agriculture ? Comment utiliser efficacement les sommes allouées par la Communauté pour atteindre ces objectifs ?

Ce n'est pas des fonds que naîtront les objectifs, insiste Nestor pour qui le calendrier prévoyant la réforme de la PAC et des fonds structurels après l'élargissement est une chance pour les candidats puisqu'ils auront alors le pouvoir de négocier avec les Etats membres la réforme de l'acquis communautaire, pour mieux l'adapter à leurs besoins.

C'est bien ainsi, apparemment, que l'entend **Gabriela Mihailovici** qui dirige le département de l'intégration à l'UE de la Banque nationale de Roumanie. Les pays candidats doivent être convaincus que les réformes sont leur affaire, dit-elle, mais les gens ne reçoivent pas le bon signal. Il faut pourtant leur faire comprendre que l'adhésion à l'Union européenne n'a rien à voir avec les interventions du FMI ou de la Banque mondiale, que l'Union n'est ni le Père Noël qui apporte des cadeaux, ni le Père Fouettard ! Notre pays doit faire face à un certain nombre d'obligations et de réformes, mais c'est à nous de décider de notre développement économique et de le mettre en route.

Il ne suffit pas de choisir les bons objectifs, observe à son tour le sous-secrétaire d'Etat aux Affaires européennes de Hongrie, **Béla Szombati**, il faut avoir les moyens de soutenir ces objectifs, offrir à tous l'instrument qui renforce le marché unique et faire en sorte que tout le monde contribue au potentiel de l'Union. Parler de solidarité, explique-t-il, c'est jeter un pont entre la capacité économique d'un pays au moment de son adhésion et ses potentialités telles qu'elles se réaliseront cinq ou dix ans plus tard. Pour lui, cette possibilité additionnelle de développement fait toute la différence et un renforcement de la politique de cohésion est donc nécessaire. Il rejette toute idée de système dualiste dans lequel les nouveaux et les actuels pays membres ne seraient pas traités de la même façon. Il observe que les objectifs des politiques communes ne sont plus aussi fortement liés à la production que par le passé et qu'on parle beaucoup plus aujourd'hui de la qualité de la production, de la sécurité alimentaire, du mode de vie et du territoire qui doit retenir sa population.

Pose-t-on la question de l'identité ? Szombati répond sans hésitation : « Moi, Hongrois, je ne vois pas de contradiction entre être européen et être hongrois. On peut parler d'identité multiple, mais il reste beaucoup à faire pour que l'identité européenne existe réellement. »

Reprenant une phrase de Churchill « Le Sud produit plus d'histoire qu'il n'en peut consommer » **Jiri Pehe** revient sur les handicaps et les atouts culturels des futurs adhérents. Il plaide pour un champ plus large d'intervention pour les aides communautaires, notamment afin de poursuivre le renforcement de la démocratie et la société civile. Il faut réorienter les cultures nationales et régionales vers la modernisation car, insiste-t-il, l'économie ne suffira pas à garantir l'intégration.

IV - FAIRE DE LA FUTURE UNION UN ESPACE DE SOLIDARITE ET DE COOPERATION

Sous les stucs et les ors éclatants du Palais Royal, au cours d'une séance publique, **Lena Kolarska-Bobinska** va tirer les premières leçons de ce séminaire, tant pour les effets économiques escomptés que pour les réformes des politiques communautaires rendues indispensables par l'ampleur des écarts de développement et le creusement des inégalités sociales. Après elle, **Jean Nestor** présente l'inventaire des moyens d'une Union élargie face aux besoins de solidarité et de coopération, tels qu'ils ont été discutés le matin même. Le séminaire a contribué, dit-il, à identifier trois problèmes :

- Comment les nouveaux membres atteindront-ils durablement un taux de croissance supérieur à celui des Quinze ?
- Comment réussir l'intégration sociale sans réduire les PECO au rôle de réservoir de main d'œuvre ?
- Comment reconvertir l'agriculture ?

Les débats ont montré aussi que la PAC et les fonds structurels n'apporteront pas LA solution à ces problèmes, mais constituent « une possibilité additionnelle de développement ».

Bronislaw Geremek appelle à ne pas gaspiller le temps. Il y a urgence, dit-il, pour les pays candidats comme pour l'Union européenne. Et pour les décisions qu'elle doit prendre, qui ne sont pas de caractère technique mais profondément politique.

Que faire pour que l'Union élargie demeure un espace de solidarité et de coopération ? demande-t-il, non sans noter que le mot de solidarité a une résonance particulière en Pologne. Dans une organisation fondée sur le principe de liberté économique et de concurrence, il n'y a pas de solidarité sans appel à la citoyenneté, affirme-t-il, avant de rappeler que pour les pays de l'Est, il s'agit de rattraper un retard d'un demi-siècle d'un régime qu'ils n'ont pas choisi. Et d'affirmer que pour se sentir co-responsable des décisions européennes, il faut que le citoyen soit engagé dans la contribution fiscale.

Pour **Elmar Brok**, président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen et membre de la Convention, l'enjeu pour l'Europe est de trouver une place à sa mesure, à l'échelle du monde et de construire un espace de stabilité et de coopération qui s'étende à toute l'Europe. Comme l'agriculture n'est pas ce qu'il y a de plus important dans nos économies, Brok est convaincu qu'on finira par trouver la bonne solution. Il fait la part

des craintes de ses compatriotes devant l'arrivée éventuelle des voisins de l'Est sur le marché du travail, mais l'élargissement du marché compense fortement à ses yeux ces appréhensions. Il rappelle incidemment que les Français ont avancé le même type d'arguments il y a une quinzaine d'années mais que c'est la France qui a le plus profité, avec l'Allemagne, de l'entrée de l'Espagne dans le Marché commun. Du prochain élargissement, il retient donc les bénéfices à venir plutôt que ses conséquences négatives.

Jorge Fuentes rappelle que, parmi les priorités que l'Espagne a retenues pour sa présidence du premier semestre 2002, la demande de « plus d'Europe » signifie « plus de solidarité ». Il affirme que l'élargissement est « fondamental pour tout le monde », que certaines modalités attendront les élections en France et en Allemagne pour être fixées, mais que tout sera bouclé avant la fin de l'année, au plus tard en tout cas au début de 2003.

Son message est optimiste. L'élargissement portera vraisemblablement sur dix pays représentant 1/3 de la population de l'Union, 1/3 aussi de son extension géographique et 1/10^{ème} de son PIB. Pour conforter tous ceux qui à l'Est ont des sentiments mitigés à l'égard de l'Union, il évoque les sentiments qui étaient ceux des Espagnols à la veille de leur adhésion, lorsqu'ils considéraient que la négociation était catastrophique, que la Commission les traitait bien plus mal que tous ceux qui les avaient précédés et que, dans le Marché commun, ils seraient phagocytés par les plus forts. « Tout était faux », dit Fuentes qui ajoute : « L'acquis communautaire est ce qu'il est. Il faut s'y adapter, et non pas adapter l'acquis à la situation des candidats. Les nouveaux adhérents ne sont pas avalés. Au contraire, ils sont aidés. C'est une situation où tout le monde est gagnant. »

Fuentes confesse que les Espagnols savent que dans cinq ans ils ne recevront plus le bénéfice de certains fonds et il invite ses interlocuteurs à avoir, eux aussi, le sens de l'avenir. Il leur dit qu'ils peuvent compter d'autant plus sur la solidarité que la complémentarité sera au rendez-vous et il conclut en insistant sur le caractère politique et historique, beaucoup plus qu'économique, de l'intégration, et en affirmant qu'il s'agit de « corriger une page mal écrite de l'histoire. »

Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, **Danuta Hübner** avertit qu'elle va parler en tant que représentante d'un futur Etat membre et non pas comme ministre d'un pays candidat. Elle explique ce que la Pologne entend par solidarité : Cette solidarité, dit-elle, c'est d'abord la garantie que les nouveaux adhérents recevront les mêmes droits et le même statut que les actuels Etats membres. Mais c'est aussi l'assurance que leur pays restera ouvert aux échanges

commerciaux et à la coopération avec l'extérieur. Concrètement, pour la Pologne, c'est le problème de ses relations transfrontalières, commerciales et humaines, avec ses voisins de l'Est qui est posé.

La solidarité, c'est enfin la participation de tous, anciens et nouveaux membres, à la réforme politique et économique de l'Union, ce qui implique une représentation appropriée aux travaux de la Convention. Le gouvernement polonais, affirme-t-elle, entend jouer son rôle dans la réforme des institutions.

A ces propos sur l'égalité et la solidarité, le Hongrois **Bela Szombati** souscrit des deux mains. Que faut-il pour que l'Union européenne devienne ce grand espace de solidarité et de coopération auquel nous aspirons ? – D'abord la volonté, affirme-t-il, en précisant que cette volonté d'intégration répond aux défis qui relèvent de moins en moins du niveau national, mais de plus en plus du niveau continental et global.

La Hongrie est d'accord pour réorienter la politique agricole vers le développement rural, mais elle est attachée à une politique commune qui s'applique au niveau communautaire et est hostile à l'idée de renvoyer les aides au niveau national. Elle souhaite non seulement conserver l'essentiel de la politique de cohésion, mais la renforcer et y voit un outil approprié pour améliorer le fonctionnement du marché unique.

Szombati insiste sur l'égalité de traitement, observe que sécurité intérieure et sécurité extérieure sont liées et évoque la possibilité de politiques communes pour l'environnement, les transports et les questions sociales. Il parle d'équilibre entre le communautaire et l'intergouvernemental, entre l'Europe et les Etats membres, mais appelle de ses vœux un renforcement de la méthode communautaire, tout en conservant une certaine flexibilité qui laisse évoluer les institutions. Il n'exclut pas la méthode des coopérations renforcées qui permet, à ceux qui le veulent, d'aller plus loin sans pour autant se séparer des autres. Il fait remarquer que si l'on veut pousser l'intégration et les politiques européennes plus loin, il faut un budget européen et des ressources propres à la hauteur des ambitions.

L'Union est-elle arrivée au point où elle a besoin d'une Constitution ? Szombati n'a pas de réponse à cette question mais estime qu'on peut toujours améliorer les traités existants. Il observe que l'Union ne s'étend pas encore à toute l'Europe et qu'un certain nombre de pays européens sont encore à l'extérieur. Aux plus proches il propose que l'on offre une perspective d'intégration, aux plus éloignés des possibilités de partenariat.

Jordi Pujol n'a pas oublié ce que disait Jacques Delors peu après la chute du Mur de Berlin sur l'obligation d'accueillir les pays de l'Europe de l'Est rescapés du communisme. Comme l'ambassadeur Fuentes, il invite à se référer aux précédents élargissements et rappelle que dans un passé proche un certain nombre d'Etats membres ne voyaient dans l'Espagne, le Portugal et la Grèce que «des pays du Club Med», autrement dit «la mer, le sable et les mouches».

Pour lui, la diminution du PIB communautaire qu'entraînera le prochain élargissement est une difficulté qui peut être surmontée. L'aggravation des différences entre riches et pauvres est à ses yeux un problème plus grave. Ce qui l'inquiète, c'est le déplacement du centre de gravité de l'Union vers l'Europe centrale et, par conséquent, le sort que l'Union réservera à la Méditerranée.

Il rappelle le succès de la conférence euro - méditerranéenne de Barcelone en 1995 mais regrette l'absence de suivi. «La frontière Sud de l'Europe est une des plus sensibles et des plus dangereuses», déclare-t-il, en mettant en avant l'explosion démographique, «l'immigration formidable qu'on ne peut pas endiguer» et la menace du fondamentalisme. Il ne demande pas mieux, dit-il, que de parler de la Baltique et de Kaliningrad, mais il voudrait que l'Europe comprenne qu'il lui faut absolument participer au développement de la côte Sud de la Méditerranée.

Revenant aux pays candidats, déjà largement considérés comme de futurs membres, et aux leçons qu'il faut tirer des élargissements précédents, Pujol dit sa confiance dans le potentiel de croissance de la Pologne mais insiste sur les nécessaires changements de mentalité dans la population, comme chez les dirigeants des pays candidats. C'est ce qu'on a vu en Irlande, dit-il, mais aussi en Finlande qui avait perdu le marché soviétique, pour elle le plus important, et a consenti à sacrifier, momentanément au moins, ses salaires comme le lui demandait son premier ministre. Il cite aussi l'exemple de la Grèce qui a stagné tant qu'elle est restée dans une attitude critique à l'égard de l'Union. Elle s'est mise à tirer profit de l'Europe et a commencé sa *success story* quand les mentalités ont commencé à changer et quand les dirigeants ont essayé de répondre aux questions suivantes – quel modèle socio-économique voulons-nous ? quels sont nos déficits ? quelle est notre stratégie pour les combler ? Il recommande aux futurs membres de s'en inspirer.

Il conclut en mettant en garde ceux qui sont tentés de présenter comme inacceptable chaque étape de la négociation. C'est une mauvaise manière de procéder car, rappelle-t-il, à la fin les dirigeants devront expliquer à leurs populations que la négociation a été un succès et ils doivent commencer à préparer cette pédagogie nécessaire.

ANNEXES

Les effets de l'élargissement à l'Est sur l'économie des Quinze

Françoise Lemoine

CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales), Paris, France

L'analyse des conséquences de l'élargissement à l'Est sur l'économie de l'Union européenne permet d'avancer les conclusions suivantes: son impact macroéconomique sur l'ensemble de l'Europe de Quinze sera faible mais ses effets seront plus sensibles sur l'activité de certains secteurs et sur l'économie des pays proches des nouveaux membres.

Un faible impact macroéconomique

Le poids économique des pays candidats par rapport à celui de l'Union européenne est trop faible pour que leur intégration représente un choc significatif. Les nouveaux membres augmenteront d'un quart la population de l'Europe des Quinze, mais ne représentent que 4% de son produit intérieur brut.

L'élargissement ne sera pas un choc commercial significatif. Les échanges avec les pays candidats ont peu de poids dans la production, la demande et le commerce extérieur de l'UE. Le commerce avec ces pays (moyenne des exportations et des importations) représente 1% du PIB et 3.5% des échanges extérieurs totaux de l'Union, trop peu pour affecter l'emploi ou les salaires. De plus, les échanges entre l'UE et les pays candidats ont été depuis dix ans largement libéralisés dans le cadre des accords d'association qui ont déjà éliminé progressivement la plupart des barrières tarifaires et non tarifaires sur les produits industriels.

De même, une augmentation des flux de capitaux de l'UE vers les nouveaux membres ne devrait pas affecter l'investissement local. Les investissements directs des entreprises européennes dans les pays candidats représentent seulement 0.8% de leurs investissements en capital fixe dans l'UE et 1.5% de leurs investissements directs totaux à l'étranger.

Cette absence d'enjeu macroéconomique majeur lié à l'élargissement peut être résumée par la formule « Too small to matter ». Cependant, les gains pour l'économie de l'UE seront d'autant plus marqués que l'intégration accélèrera la croissance économique des nouveaux membres, favorisant le processus de convergence.

Dans un domaine la taille des nouveaux membres est significative, celui des ressources en main d'œuvre. Leur population active équivaut au tiers de celle de l'Union. Compte tenu de l'écart des revenus, la libre circulation des travailleurs peut révéler un potentiel de migration important. Pourtant les expériences d'élargissements antérieurs et les simulations concernant le prochain élargissement font prévoir que les flux migratoires ne seront pas d'ampleur à affecter de manière significative le niveau de l'emploi et des salaires dans l'UE.

Des effets plus sensibles dans certains secteurs

L'entrée des nouveaux membres dans le marché unique éliminera tous les obstacles aux échanges qui demeurent encore, sous formes de quota, tarifs douaniers résiduels, mesures antidumping, barrières techniques aux échanges (normes, règles sanitaires). Les produits agricoles sont restés à l'écart de la libéralisation des échanges et la suppression des

protections provoquera une baisse des prix, une accélération des échanges et un accroissement de l'excédent de l'UE. Les échanges de produits industriels aussi font encore l'objet de restrictions non négligeables et leur élimination peut avoir des effets sensibles dans les secteurs où les nouveaux membres sont pour les Quinze des marchés ou des fournisseurs importants. Les nouveaux membres devraient ainsi renforcer leurs positions sur le marché de l'UE dans des secteurs tels que l'habillement, les meubles, et les exportateurs de l'UE devraient élargir leur présence sur ces marchés dans un secteur comme celui de l'automobile.

D'une manière générale, l'élargissement à l'Est conduira les économies de l'UE à accentuer leur spécialisation dans les activités où elles ont un avantage comparatif, c'est à dire, les industries à fort contenu en capital, en haute technologie, en travail qualifié, et à abandonner aux nouveaux membres les productions intensives en travail. Dans cette logique, parmi les secteurs « gagnants » dans l'Union européenne se trouveraient les biens d'équipement, les services de transport, et parmi les perdants les secteurs de l'habillement, des meubles. Cependant, les ajustements se feront davantage au sein de chacun des différents secteurs. En effet, les spécialisations par gammes de qualité des Quinze et des futurs membres sont très contrastées : les premiers sont positionnés essentiellement dans le haut de gamme et les seconds dans le bas de gamme, et ils ne sont donc pas concurrents sur les mêmes segments de marché. La concurrence des nouveaux membres devrait exercer une pression sur les producteurs européens en faveur d'une montée en gamme. En outre les échanges entre l'UE et les candidats sont de plus en plus des échanges qui au lieu au sein d'une même industrie et correspondent à une segmentation internationale des processus de production. Cette intégration des systèmes productifs, favorisée par la proximité géographique, sera stimulée par le marché unique.

Un choc asymétrique

Les gains et les coûts de l'élargissement seront nettement plus importants pour les économies géographiquement proches des nouveaux membres, en raison de l'intensité des relations économiques et commerciales qui existent déjà entre eux. Ces pays (l'Allemagne, l'Autriche), et plus précisément leurs régions frontalières, sont aussi les plus directement concernés par l'immigration potentielle, dont ils accueilleraient les trois-quarts. L'élargissement peut ainsi avoir un effet critique au croisement des impacts sectoriels et régionaux. Un afflux de main d'œuvre immigrée serait susceptible de réduire le niveau de salaires des travailleurs non qualifiés dans certaines industries locales.

La proximité économique (des niveaux de revenus) est un facteur de concurrence potentielle entre les nouveaux membres et les pays du Sud de l'UE. Le secteur textile représente ainsi un poste important de leurs exportations respectives, où les nouveaux membres peuvent avoir une meilleure compétitivité-prix., en raison de leurs faibles coûts du travail. Cependant, les pays d'Europe du Sud ont là des spécialisations par gammes qui les mettent sur des segments de qualité, moyenne ou haute, où les futurs membres sont peu présents. Par ailleurs, le degré de similarité des structures d'exportation des pays du Sud de l'Europe avec celles de pays de l'Est n'est pas actuellement particulièrement élevé (sauf dans le cas du Portugal) ce qui indique que la concurrence potentielle des nouveaux membres n'est pas de nature à affecter l'économie des pays membres les moins développés. La concurrence jouera pour les capitaux privés mais le détournement des flux d'investissements directs au détriment de l'Europe du Sud devrait être limité par le fait que les investissements dans les pays d'Europe centrale sont motivés non par la recherche de moindres coûts mais par celle de nouveaux marchés, et se dirigent en majeure partie vers les services. Par contre l'élargissement conduira à une redistribution des Fonds structurels au profit des nouveaux membres et au détriment des

actuels bénéficiaires. L'enjeu financier est important, néanmoins l'expérience passée ne montre pas de relation directe entre l'ampleur de l'aide structurelle et la croissance des économies bénéficiaires.

Sur le plan économique, l'entrée dans l'Union européenne des pays candidats prolongera des évolutions structurelles engagées depuis une dizaine d'années. Pour l'économie des Quinze le choc ne sera pas majeur mais il sera fortement asymétrique, car les pays membres sont très inégalement exposés à ses effets. Ceux-ci traduisent la nouvelle géographie de l'Europe élargie.

Deux aspects négligés de l'élargissement de l'UE : la rationalisation et la spécialisation

Andrea Szalavetz

(Institut d'économie mondiale) Budapest, Hongrie

Au cours de « la longue décennie de transition », les pays d'Europe centrale et orientale ont réussi remarquablement en se laissant porter par une modernisation induite par les IDE (investissements directs étrangers). L'intégration dans l'UE forcera cependant ces pays à revoir leurs profils actuels de spécialisation. La vague de rationalisation qui suivra probablement l'élargissement obligera les décideurs locaux de politique économique à réfléchir au moyen de réinventer la place économique de leur pays dans le monde. Bien qu'on ait proclamé maintes fois que l'effet de création de marché lié à l'élargissement de l'UE et l'accélération des entrées des IDE seraient les grands bénéfices obtenus par les pays candidats, aucune de ces deux conséquences n'est aussi évidente que cela.

Prenons le modèle de gravitation du commerce développé pour évaluer le potentiel à long terme commercial entre deux pays ou deux groupes de pays. Par analogie avec la loi de gravitation en physique, ce modèle suggère que la masse des échanges commerciaux entre deux pays est influencée par leur taille respective et par la distance (économique) qui les sépare. A la fin des années 80, les flux commerciaux entre les pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest étaient bien en deçà du niveau normal induit par cette loi. Au fur et à mesure des progrès rapides de la libéralisation des échanges, le commerce bilatéral UE-PECO a augmenté. Les économies en transition les plus avancées se sont vite rapprochées de ce niveau théorique suggéré par le modèle de gravitation, non seulement en raison du démantèlement des barrières douanières mais aussi du fait de l'augmentation du commerce liée aux IDE. Cependant, vu niveau actuel d'interpénétration économique, l'adhésion pleine et entière à l'UE ne provoquera pas automatiquement une augmentation significative du commerce bilatéral. De plus, comme conséquence des mesures de rationalisation, certains pays en cours d'adhésion ou des pays particuliers non-membres peuvent prendre la part d'autres pays candidats dans les exportations actuelles dans la région ou vers l'UE.

Qui seront les perdants ? Les filiales détenues par les grandes multinationales étrangères sont considérées comme raisonnablement bien préparées à faire face aux défis d'une concurrence accrue. Néanmoins des fermetures d'usine sont à prévoir car les propriétaires de ces filiales locales réexamineront la question de leur localisation, suite à l'élargissement. La concurrence entre les sites se rouvrira, du fait du changement de positionnement des filiales existantes dans les organisations mondiales de leurs maisons mères.

A la suite de l'élargissement, les propriétaires devront revoir leur organisation et recalculer le coût des facteurs de production. Ils devront décider si les capacités technologiques et gestionnaires de chacune de leurs filiales sont suffisantes selon les critères d'une entreprise européenne (de l'UE). Jusqu'à présent les attentes des multinationales à l'égard de leurs filiales dans les pays candidats (hors-UE) étaient bien moindres que celles à l'égard de leurs filiales dans les pays membres de l'UE. Toutefois, après l'élargissement, les propriétaires compareront les niveaux de productivité et de profitabilité, la taille, la capacité à générer des revenus et le niveau technologique des unités locales de production dans les nouveaux pays membres avec ceux de leurs filiales installées dans les pays anciennement membres de l'UE.

Pour comprendre l'écart entre les attentes des multinationales vis-à-vis d'une filiale basée dans l'UE ou hors de l'UE et ainsi la différence entre les caractéristiques opérationnelles des filiales européennes et extra-européennes, ce qui va bien au-delà des simples différences de productivité, il faut examiner l'histoire économique de ces entreprises. Dans les pays en

transition, la plupart des entreprises-clés dans les secteurs des biens de consommation à croissance rapide ont été achetées par des investisseurs étrangers. Les privatisations ont offert une occasion unique aux multinationales en situation de concurrence sur le marché saturé des pays développés de gagner d'immenses nouveaux marchés. Ainsi, ces groupes ont installé des filiales locales avec des activités et des productions redondantes dans plusieurs pays en transition. Les entreprises achetées ont été restructurées seulement jusqu'à un certain niveau, afin de leur permettre de satisfaire les besoins du marché régional et local. La technologie a été mise à niveau et la situation financière de ces entreprises a été restructurée de façon à ce que les sociétés nouvellement acquises puissent fournir des produits de qualité adéquate. En plus de produire une large gamme de produits elles-mêmes, ces entreprises assurent la distribution de produits complémentaires issus de leur maison mère qui ne sont pas fabriqués sur place. L'orientation vers le marché domestique n'est pas exclusive mais dominante, puisque ces entreprises réalisent aussi des ventes dans les autres pays de la région et dans l'UE.

Cette part importante de ventes domestiques, une large gamme de produits, un niveau technologique relativement bas et une intensité élevée en main d'œuvre ne correspondent pas aux tendances actuelles dans les industries concernées. Quelles sont ces tendances ? La taille optimale des entreprises de biens de consommation à croissance rapide continue de croître dans les économies développées. Les entreprises doivent satisfaire des normes de plus en plus strictes de sécurité, d'environnement et d'hygiène. La conformité a rendu nécessaire de gros investissements, qui accroissent à leur tour les exigences d'efficacité. L'obligation d'utilisation optimale des ressources a nécessité des rationalisations par étapes successives. Dans les pays développés, les entreprises du secteur des biens de consommation à croissance rapide ont ainsi connu des rationalisations pénibles pendant plusieurs années. Les survivants sont des grands groupes hautement efficaces, avec des lignes de production relativement étroites et fortement orientées vers le marché mondial. Dans ces secteurs, les intensités capitaliste et technologique dans les entreprises des actuels Etats membres sont nettement plus élevées et l'intensité de main d'œuvre beaucoup plus faible qu'il y a une décennie. Comme les filiales situées dans les pays candidats sont très éloignées du niveau optimum du point de vue à la fois de la taille, du niveau technologique, de l'intensité en main d'œuvre et de la rentabilité, l'élargissement entraînera sûrement des rationalisations. Les sureffectifs deviendront plus visibles et moins tolérables.

La question est : quelles filiales seront fermées et lesquelles seront développées pour rendre leurs performances comparables à celles des entreprises de l'UE ? Les sites de production survivants parmi les différentes localisations concurrentes dans les nouveaux Etats membres devront traverser une deuxième vague de restructuration. L'investissement aura un caractère clairement orienté vers la conquête de nouveaux marchés. Les survivants peuvent s'attendre à une augmentation de leur spécialisation, avec un rétrécissement de leur ligne de production, et une prolongation de la durée de vie de leurs produits ainsi qu'une intensification technologique de la production.

Quels sont les pays en transition les mieux placés dans la concurrence pour la relocalisation nouvellement ouverte ? Les décisions des multinationales seront clairement influencées par la taille du marché et la dotation en facteurs de production. La rigidité des institutions et l'attitude proactive des autorités publiques - efforts de promotion de l'investissement, programmes de suivi des investissements - joueront aussi un rôle. Les capacités de gestion des filiales locales et leur aptitude à assumer des fonctions d'organisation autres que celles de production seront également, voire davantage, importantes ; notamment la capacité des filiales à prendre des parts de marché et leur potentiel en R&D seront pris en compte.

Les gagnants de cette vague de rationalisation n'augmenteront pas seulement leurs activités mais connaîtront aussi des changements significatifs à la fois sur les plans technologiques et organisationnels. Le contenu technologique de la production sera accru de même que sa durée de vie, la variété de la gamme ainsi que les intensités capitalistiques et de main d'œuvre deviendront plus semblables à celles des filiales implantées dans les actuels Etats membres. Les filiales recevront des mandats plus étendus en termes de marchés servis et devront couvrir des domaines plus fonctionnels (que la simple production) pour ce qui concerne les produits sur lesquels elles se seront spécialisées. En conséquence, le caractère initial de prise de marché de ces filiales changera. La motivation des investissements de la deuxième vague pour relever le niveau des survivants visera l'efficacité.

Actuellement la distribution des investissements orientés vers la prise de marchés, l'accès aux ressources et la recherche d'efficacité est inégale selon les pays en transition. La vague de rationalisation décrite ci-dessus touche de plein fouet les investissements à vocation commerciale, c'est-à-dire les entreprises qui avaient initialement été établies pour servir le marché domestique et qui se sont révélées incapables de devenir des investissements rentables. Les investissements d'accès aux ressources risquent aussi de traverser une vague de rationalisation résultant des changements des coûts des facteurs. Les délocalisations vers des pays extra-européens peuvent être attendues dans les secteurs caractérisés par une faible plus-value locale.

L'élargissement redessiner le profil de spécialisation des nouveaux membres. Les pays en transition avec un grand marché domestique et une part relativement élevée d'IDE dans les secteurs où les investissements à vocation commerciale sont dominants pourront tirer bénéfice de nouveaux investissements dans ces secteurs (effectués pour améliorer les filiales existantes). Les économies de petite taille et orientées vers l'extérieur avec une large part d'IDE dans des secteurs où les investissements d'accès aux ressources sont dominants pourraient devoir faire face à une croissance défensive dans ce type de spécialisation, résultant des fermetures d'usines de certaines branches industrielles caractérisées par des IDE à vocation commerciale.

Selon le scénario le plus pessimiste, les pays avec une part importante d'investissements orientés vers l'accès aux ressources qui ne sont pas parvenus à remonter leur niveau de maîtrise technologique et à accroître la plus-value locale au cours de la décennie de transition peuvent devenir les grands perdants. Ils peuvent non seulement se révéler incapables de retenir leurs investisseurs orientés vers la prise de marchés mais aussi être frappés par la vague des relocalisations dans les secteurs où les « chercheurs de ressources » seront confrontés à une réduction des différentiels des coûts des facteurs. En conséquence, on peut recommander aux décideurs économiques et régionaux de cibler les programmes créatifs de suivi d'investissements sur les entreprises orientées vers le marché local et de les soutenir pour qu'elles soient les grandes survivantes du jeu de rationalisation. De plus, on peut les encourager à faire de leur mieux, en s'épaulant avec les dirigeants locaux des filiales de groupes étrangers, pour accroître la plus-value locale et améliorer la position des usines existantes dans les organisations mondiales des maisons mères. Ainsi ils contribueront à faire évoluer la motivation initiale des investisseurs dans la recherche de ressources vers la recherche d'efficacité ou la constitution d'atouts stratégiques.

Les facteurs d'instabilité et d'inégalité : les problèmes vus des Quinze

Dr Christian Weise

DIW Berlin – Institut de recherche économique, Allemagne

Vu de l'UE à 15, le PNB des 12 pays candidats est assez petit. Ceci est également vrai pour leur part dans le commerce extérieur de l'UE-15, bien que celui-ci ait augmenté substantiellement au cours des années 90 – en raison, entre autres, de la libéralisation du commerce bilatéral – et qu'il ne soit pas négligeable. Sans surprise, les études empiriques sur l'impact macro-économique de l'élargissement sur l'UE-15 tendent à montrer des effets positifs mais assez faibles. Dans certains cas, les effets indirects peuvent être plus grands que les effets directs, par exemple l'Italie bénéficie moins d'un accroissement des échanges avec les candidats eux-mêmes que d'une augmentation de la demande allemande liée à la croissance induite par l'élargissement. Cependant, alors que l'effet général sera probablement limité, certains Etats membres, régions, secteurs ou catégories de main d'œuvre pourraient être plus sévèrement touchés que d'autres. Aussi, une analyse plus détaillée des facteurs d'intégration des « nouveaux » et des « anciens » membres est justifiée.

Quelques caractéristiques de l'intégration économique en Europe

Le commerce

Au cours des années 90, les PECO (pays d'Europe centrale et orientale) sont parvenus à réorienter leurs exportations des anciens membres du CAEM vers l'UE. Le volume des échanges s'est accru significativement et l'UE est devenue le plus important partenaire commercial des PECO. Du point de vue de l'UE, les pays candidats sont des partenaires de moindre importance. La proximité géographique semble jouer un rôle clé dans la détermination des flux commerciaux bilatéraux. Les principaux partenaires sont l'Allemagne et l'Autriche ainsi que la Finlande, l'Italie et la Grèce du côté de l'UE, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie du côté de l'Europe de l'est. Les données commerciales régionales indiquent que ce modèle s'applique aussi au niveau régional (infra-national). Cependant l'Allemagne de l'est ainsi que les régions occidentales polonaises ne comptent pas pour une part significative dans le commerce total de leurs pays respectifs. Les PECO ont été capables de changer de profil de spécialisation dans leurs exportations, d'un commerce inter-branches vers un commerce intra-branches, par exemple, leur structure d'exportation est maintenant plus proche de celle de l'UE qu'au début des années 90. Ceci atténue les contraintes d'ajustement sur le marché du travail. Cependant, il est important de noter que les échanges bilatéraux concernent de manière prédominante des produits différenciés verticalement, les PECO étant exportateurs de produits à faible valeur unitaire. Seule la Hongrie semble faire exception. Rien n'indique que les PECO représentent une sévère concurrence pour les pays, dits de la cohésion, ou pour d'autres Etats membres.

Les investissements directs étrangers (IDE)

Comme pour les échanges commerciaux, on a vu au cours des années récentes une augmentation marquée des flux d'IDE en provenance de l'UE vers les pays candidats, avec une prédominance de leurs principaux partenaires commerciaux, mais aussi de la France et des Pays-Bas. Alors que les flux d'IDE sont importants pour les pays d'accueil (principalement la Hongrie, la République tchèque et la Pologne), l'Autriche est le seul Etat membre où les PECO jouent un rôle marquant comme destination des flux d'IDE. A la différence du commerce, il n'y a pratiquement pas d'IDE des pays candidats dans l'UE. Le choix de la destination semble influencé, en général, par la proximité et la stabilité politique. Les motifs d'investissement ne sont pas totalement clairs. Alors que les enquêtes montrent

une importance légèrement supérieure à la moyenne des avantages liés aux coûts salariaux pour les IDE dans les PECO (comparés à la totalité des IDE effectués par l'UE), il y a aussi des indices montrant que ce n'est pas le facteur majeur pris en compte. L'accès aux marchés et les avantages liés à la situation de pionnier jouent aussi un rôle décisif.

Les migrations

Les migrations sont souvent citées comme l'effet le plus important post-élargissement avec des conséquences négatives pour les Etats membres automatiquement associés. Une raison pour cela est que, contrairement au PNB et au volume des échanges, la taille de la population des pays candidats est assez importante. Cependant, des analyses poussées ne conduisent pas à attendre un flux massif de migrants après l'élargissement et montrent seulement des effets mineurs – mais en aucun cas nécessairement négatifs – sur les salaires et l'emploi dans l'UE. Les flux migratoires seront principalement dirigés vers l'Allemagne et l'Autriche car ces pays accueillent déjà les plus grandes parts de citoyens des PECO dans l'UE. Les flux migratoires dépendent des écarts de revenus, de la situation du marché du travail dans les pays de destination et du nombre des immigrés. D'un côté, la part des citoyens d'un pays d'origine qui vivent déjà à l'étranger détermine la destination choisie par les nouveaux migrants. D'un autre côté, de manière plus importante, elle refroidit les ardeurs des émigrés potentiels en provenance d'un pays donné parce que la propension à émigrer n'est pas distribuée de manière égale parmi la population. On peut donc s'attendre à ce que les flux d'immigrés augmentent après l'élargissement (il y a comparativement peu de citoyens des PECO qui vivent déjà dans l'UE). Toutefois, l'immigration ne sera pas aussi élevée qu'on s'y attend parfois et elle diminuera avec le temps. Les effets sur le marché du travail ne dépendent pas seulement du nombre des immigrés mais aussi de leur qualification. Des travailleurs immigrés hautement qualifiés peuvent avoir des effets positifs pour les travailleurs nationaux faiblement qualifiés.

Les régions frontalières

Les régions frontalières seront potentiellement les plus affectées par l'élargissement qui accentuera les disparités internes dans ces régions. Les entreprises ainsi que les secteurs et les domaines compétitifs tireront bénéfice de la proximité de nouveaux marchés et de l'offre d'une plus large gamme de produits. Les moins compétitifs souffriront d'une concurrence accrue. Le long de la frontière UE-PECO, l'impact sera probablement le plus concentré sur les régions orientales de l'Autriche. L'impact ne sera pas nécessairement négatif sur les équilibres mais là, la pression d'ajustement sera la plus forte.

Evaluation : l'impact économique de l'élargissement et ses conséquences sur le niveau de vie, l'emploi et les disparités

Les effets économiques directs de l'élargissement sur l'UE-15 seront concentrés dans une certaine mesure sur l'Allemagne et l'Autriche. Pour ces pays, on peut s'attendre à un impact net positif (mais faible) de l'élargissement sur le niveau de vie et la croissance. Leur balance commerciale positive avec l'Est conduit à un gain net pour l'emploi. On oublie aisément, mais ils sont tout aussi importants, les effets positifs sur le niveau de vie pour les importateurs de biens intermédiaires et pour les consommateurs, liés aux importations dans l'UE de produits des pays candidats. Les contraintes d'ajustement sont inévitables dans ce processus. La pression se concentre sur les travailleurs, ayant un niveau comparativement bas de qualification et produisant des biens qui sont en concurrence directe avec les importations des pays candidats. Ils sont affectés par les reflux d'IDE, dans la mesure où ceux-ci sont déterminés par les coûts du travail. Ainsi les régions avec un niveau élevé de production à

forte intensité de main d'œuvre (et dans une certaine mesure celles qui dépendent des industries traditionnelles comme le charbon et l'acier) font face à des défis supplémentaires. Finalement, les travailleurs peu qualifiés ont tendance à être en concurrence avec les travailleurs immigrés sur le marché du travail. Cependant, au niveau régional, les flux migratoires se dirigeront vers les centres d'activité économique, précisément parce que leurs marchés du travail peuvent absorber une offre de main d'œuvre supplémentaire plus facilement. Les études empiriques sur les effets de l'immigration, même celles qui portent sur des migrations massives, ne parviennent pas à déceler un effet négatif significatif sur le marché du travail. Les régions frontalières connaîtront un nombre plus élevé de « navetteurs ». D'un côté, ceci mettra sous pression les services locaux, mais d'un autre côté cela bénéficiera aux consommateurs. Pour ce qui concerne l'Allemagne, il faut tenir compte du fait que la partie occidentale de la Pologne n'est pas le centre économique de la Pologne et n'est pas densément peuplée. Ceci limite les éventuelles pressions d'ajustement dues aux « navetteurs » quotidiens.

Les régions et les industries dans les autres Etats membres des 15, particulièrement ceux des pays de la cohésion, ne sont pas très impliquées dans le commerce avec les candidats. Les principales conséquences de l'élargissement sur ces pays seront probablement une concurrence accrue des entreprises des nouveaux membres opérant sur les marchés allemand et autrichien, et une plus grande demande sur ces marchés en raison de la croissance liée à l'élargissement. Les études empiriques existantes ne constatent pas d'autres effets significatifs que ceux-ci.

Plus généralement, les effets mesurables positifs et négatifs de l'élargissement seront, les uns comme les autres, concentrés sur les Etats membres voisins des pays candidats. Au niveau national, le résultat net sera positif et même dans les régions les plus sollicitées (régions frontalières) des effets positifs aussi bien que négatifs se produiront. Les problèmes restants pourront être résolus au niveau des Etats membres. Il revient à l'UE, particulièrement au contrôle européen de la concurrence, de laisser des marges de manœuvre suffisantes aux mesures nationales.

La contrainte d'ajustement doit être mise en perspective. Les relations économiques avec les pays candidats sont seulement une partie de l'interdépendance internationale des économies de l'UE. La concurrence en provenance des nouveaux pays émergents (par exemple, pour le textile) comme des autres Etats membres (par exemple, dans le secteur du bâtiment) est à bien des égards plus importante pour les travailleurs faiblement qualifiés allemands et autrichiens que la concurrence des pays candidats. De plus, le changement technologique exerce des pressions similaires sur ces catégories de travailleurs et il joue probablement un rôle bien plus déterminant que l'internationalisation.

Les problèmes à venir ? Les conséquences de l'élargissement sur les politiques de redistribution de l'UE

Les effets des réformes induites par l'élargissement sur les politiques européennes agricole et structurelle causeront probablement davantage d'instabilité et de problèmes politiques que l'impact économique direct de l'élargissement. La question des réformes de la PAC ne peut pas être discutée ici. Cependant, on doit au moins noter que les pressions pour une réforme ne viennent pas seulement de l'élargissement mais aussi d'autres sources (OMC, budget, ESB, critiques à l'égard de subventions infondées, etc). Les développements à venir sont extrêmement peu clairs pour l'instant, mais n'importe quelle réforme significative devrait inclure une diminution des aides au revenu et au soutien des prix. De telles réformes bénéficieraient aux consommateurs (via des prix plus bas et une meilleure qualité), aux

contribuables (moins de dépenses publiques et une meilleure utilisation des sommes prélevées) et aux exportateurs de produits non-agricoles (moins de problèmes avec l'OMC). L'impact spécifique pour les agriculteurs dépendra des règlements spécifiques de la réforme proposée. Une absence de réforme – bien que probable ou recommandable – entraînerait vraisemblablement une charge additionnelle pour les contributeurs nets au budget communautaire – les premiers d'entre eux étant les contribuables allemands.

Les effets sur les Fonds structurels sont plus faciles à calculer (si aucune réforme n'a lieu). Aujourd'hui, les régions de l'UE-15 les plus aidées, c'est-à-dire les régions de l'objectif 1 représentent approximativement 83 millions d'habitants. Selon les calculs du DIW Berlin, ce chiffre se réduira d'un quart après 2006, en raison de la convergence ; ceci se produira même sans l'élargissement. L'adhésion de membres plus pauvres fera descendre la moyenne du PNB communautaire. En conséquence, un quart supplémentaire de la population actuellement bénéficiaire de l'objectif 1 ne sera plus éligible au soutien dans une Union à 25 (c'est-à-dire sans la Bulgarie et la Roumanie). Cela affectera principalement l'Allemagne (Thuringen, Brandenburg et Mecklenburg-Vorpommern qui comptent 6,8 millions d'habitants), l'Espagne (notamment La Mancha, Murcia et Asturias, 4 millions d'habitants), le Royaume-Uni (notamment, West-Wales et Merseyside, 3,8 millions d'habitants) et la Grèce (Kentriki Makedonia et Kriti, 2,3 millions d'habitants). Cet effet est une source de préoccupation pour la Grèce en particulier, car la Grèce restera un Etat membre relativement pauvre, même après l'élargissement. L'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni peuvent aider leurs régions pauvres au moins autant que l'UE. Le soutien national ainsi que des paiements compensatoires généreux (et différenciés) sous la forme de Fonds structurels européens pour les régions touchées devraient être suffisants pour atténuer tout impact négatif de l'élargissement.

Quelques récentes études du DIW sur les conséquences de l'élargissement vers l'est:

To be downloaded from the Institute's homepage:

<http://www.diw.de/english/abteilungen/wlt/projekte/>

Herbert Brücker, Tito Boeri, et al. (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Berlin and Milan: DIW, CEPR, FIEF, IAB, IGIER.

Christian Weise, Martin Banse, Wolfgang Bode, Barbara Lippert, Ferdinand Nölle, Stefan Tangermann (2001): Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung [Necessary Reforms of EU Policies as a Consequence of Eastern Enlargement.], in co-operation with the Institute for Agri-cultural Economics, University Göttingen, and the Institute for European Policy, Berlin, commissioned by the Federal Ministry of Finance. (This does only exist in German language. For a summary in English, cf. Christian Weise, EU Eastern Enlargement Can Be Financed – Increased Need for Reforms, Economic Bulletin of DIW Berlin, October 2001.)

Christian Weise, John Bachtler, Ruth Downes, Irene McMaster, Kathleen Toepel (2001): The Impact of Enlargement on Cohesion, Background Report for the 2nd Cohesion Report, in co-operation with EPRC European Policies Research Centre, Strathclyde/Glasgow, Study commissioned by European Commission DG Regio.

Solidarité des politiques et de la redistribution

Jan Szomburg

Institut de Gdansk sur l'Economie de Marché, Pologne

Une accumulation de défis sans précédent

Les sociétés des PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale) doivent faire face à une accumulation de défis sans précédent dans l'histoire. Il s'agit :

- du défi de la transition : la création d'un système avec des règles du jeu totalement nouvelles dans l'économie et la réforme des structures archaïques de marché héritées de la période communiste ;
- du défi de l'intégration et de la globalisation : l'ouverture du marché à la concurrence et aux investissements directs étrangers ainsi que l'adaptation institutionnelle ;
- du défi technologique : la nécessité de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Ces trois défis n'apparaissent pas seulement au même moment, ils introduisent également un degré élevé d'incertitude qui exige des pays candidats de grandes capacités d'adaptation et d'apprentissage.

Il y a trois différences majeures entre la situation des PECO au moment de l'adhésion et celle des pays, dits de la cohésion :

- les pays de la cohésion – au contraire des PECO – n'ont jamais perdu une certaine continuité avec l'économie de marché après la seconde guerre mondiale ;
- le marché unique n'existait pas encore et le processus de la globalisation était peu avancé ;
- la révolution des technologies de l'information ne s'était pas encore produite.

La vitesse et le caractère profond de la transition politique, économique et socio-culturelle dans les pays post-communistes ont suscité, au sein de leurs sociétés caractérisées par une mentalité égalitaire, des importantes disparités de revenus ainsi que des inégalités régionales, professionnelles et sociales. Ce processus de divergence se poursuit et est même aggravé par l'intégration européenne. Il convient de garder à l'esprit que ces inégalités se produisent dans des conditions particulières avec des niveaux de revenus nettement moins élevés que ceux qui existaient dans les pays de la cohésion au moment de leur adhésion à la CEE.

Cette accumulation particulière des défis ainsi que l'état actuel des sociétés de PECO devraient être prise en compte dans la fixation des conditions d'adhésion, puis dans la définition des futures politiques de l'Union élargie.

Le « poumon oriental » de l'UE – une chance pour l'Europe dans la concurrence globale

La dynamique et les capacités d'adaptation des sociétés des PECO créent une opportunité pour cette partie de l'Europe de devenir une zone de croissance rapide et, par la suite, d'améliorer les perspectives de croissance des pays membres actuels. Il est possible de concevoir un système de développement, basé sur les atouts concurrentiels diversifiés et la complémentarité des facteurs de développement, qui permettra à l'Europe d'exploiter pleinement ce potentiel. Un scénario plus pessimiste est également possible, selon lequel les

PECO ne « décolleraient » pas et, en conséquence, ne stimuleraient pas la croissance dans la partie occidentale du continent.

Quel genre de solidarité ?

Quelles seront les conditions pour assurer la réussite de l'intégration des pays candidats ? Après avoir pris en compte la théorie et l'expérience pratique des pays membres actuels, nous pouvons retenir trois facteurs :

- le cadre institutionnel et réglementaire du fonctionnement de l'économie ;
- les ressources humaines et sociales ;
- l'aide au développement.

Les deux derniers sont assez évidents ce qui n'est pas le cas du premier, qui risque de conduire à une certaine ambiguïté. Néanmoins c'est le facteur clé. Si le cadre réglementaire et institutionnel de l'économie n'est pas adapté au niveau de développement, les ressources humaines considérables et l'importante aide au développement seront inutiles. Prenons l'exemple du Plan Marshall ou de l'aide structurelle pour l'Irlande qui ont apporté la prospérité et la croissance. Inversement, le résultat du transfert des fonds ou d'investissements directs de l'Allemagne de l'Ouest vers celle de l'Est (environ 1.5 milliards DM ou 800 M euros pendant les 10 premières années) ne peut pas être jugé satisfaisant. Depuis 1997, on observe un processus de divergence entre les anciens et les nouveaux Länder.

L'exemple de l'ancienne RDA constitue une leçon importante pour l'intégration des pays candidats à l'UE. L'Allemagne de l'Est – un pays pas assez préparé (et dans certain sens mal-développé) - a dû adopter du jour au lendemain tout l'acquis juridique de la RFA et ensuite, celui de l'UE. Actuellement le potentiel des nouveaux Länder, accru d'une manière considérable suite aux immenses investissements réalisés, n'est pas bien exploité. Si le système réglementaire était différent (en permettant entre autres, la croissance de l'emploi), le PIB augmenterait d'une façon beaucoup plus rapide et plus significative. A leur stade actuel de développement, les pays post-communistes ne peuvent pas compter uniquement sur l'augmentation de la productivité du travail : ils doivent aussi utiliser au maximum leur potentiel de main d'œuvre. Pour cela il faut que leurs marchés du travail soient flexibles et fortement compétitifs grâce aux coûts salariaux. Le système réglementaire ne devrait pas limiter leurs marges de manœuvre dans ce domaine – par exemple, en réduisant le nombre d'heures de travail hebdomadaires. Les pays candidats doivent aussi disposer d'une certaine liberté dans leur politique fiscale, sinon ils seront incapables d'attirer et de maintenir des investissements étrangers en offrant aux investisseurs des compensations aux conditions moins intéressantes de niveau de vie ou de qualification de la main d'œuvre (pour contrer les effets d'agglomération).

D'une manière générale, la nécessité de réformer le cadre institutionnel et réglementaire constitue le message le plus important pour le développement des pays en question. Il est de leur intérêt d'accepter largement les forces et les règles du marché. Mais le point le plus important de la solidarité avec ces pays est de ne pas leur imposer des règles du jeu qui freineraient leur développement sachant que celui-ci est en même temps bénéfique pour les pays hautement productifs et riches en capital. La solidarité des politiques doit apparaître avec la redistribution. Des normes sociales, environnementales ou techniques trop élevées peuvent saper la compétitivité des PECO. Moins on garantira la solidarité des politiques (c'est-à-dire l'adaptation des règles du jeu au niveau de développement des pays candidats), plus les besoins de redistribution seront élevés. L'exemple de l'ancienne RDA illustre bien cette

dépendance. Les réflexions faites sur l'acquis communautaire actuel et futur doivent inclure cet aspect ainsi que les exigences de la concurrence globale.

Les pays occidentaux devraient s'ouvrir à la destruction créative qui permettra aux pays périphériques de l'Europe de faire usage de leurs avantages comparatifs. Les dotations immenses octroyées pour maintenir des sites non-rentables et économiquement inefficients ne servent pas à l'accroissement général de la richesse.

Quelques remarques sur les zones rurales et l'agriculture en Pologne

Le développement des zones rurales et de l'agriculture pose le plus de problèmes à la Pologne, bien que ce soient des questions très différentes. L'agriculture est relativement productive sur les certains territoires (notamment certaines voïvodies de la partie ouest du pays). Néanmoins, d'une manière générale, la pauvreté se fait sentir en premier lieu dans les campagnes où on observe l'accumulation de tous les phénomènes économiques et sociaux négatifs : chômage, niveau de revenus désespérément bas, niveau d'éducation très peu élevé, pathologies sociales ainsi que l'héritage de tous ces phénomènes.

Les pays membres actuels cultivent plusieurs faux clichés par rapport à l'agriculture et à la campagne polonaises. Le premier consiste dans le mythe du développement des territoires ruraux et se résume dans l'affirmation suivante : « Laissons l'agriculture disparaître progressivement et soutenons le développement des territoires ruraux – ainsi les problèmes du chômage et de la pauvreté se résoudront d'eux-mêmes ». Cette thèse n'est pas bien fondée au regard des caractéristiques concrètes de la plupart des territoires ruraux. Le développement rural doit se faire par la voie de la modernisation et de la rentabilité accrue de l'agriculture ; il n'existe pas d'autre solution.

Le deuxième mythe consiste à dénoncer l'effet négatif des subventions pour la modernisation et la restructuration des exploitations, en présumant notamment qu'elles conduiront au maintien des structures obsolètes. Cependant, les enquêtes sociologiques montrent que la plupart des propriétaires de petites exploitations agricoles seraient favorables à leur vente, mais que cette démarche est inenvisageable avec des prix des terres agricoles très bas (ce qui est la conséquence de leur faible rentabilité). Le système des subventions simplifiées proposé récemment par la Commission européenne risque de geler la structure de l'agriculture polonaise. D'après ce système, chaque producteur reçoit la même somme proportionnellement au nombre d'ares (ou d'hectares) indépendamment de la production.

Grâce aux accords européens (accords d'association), l'UE a tiré des bénéfices de la libéralisation des échanges des biens industriels et des services. Cependant la libéralisation des échanges des produits agricoles et alimentaires qui pourrait profiter aux pays candidats n'a pas été mise en place. La question qui se pose est celle de savoir si l'écart très important et qui s'approfondit constamment dans la production agricole entre les pays membres et les pays candidats constitue une base saine pour construire un sentiment de solidarité en Europe.

Le principe de solidarité devrait évidemment être introduit avec les mêmes règles agricoles pour tous les Etats membres – vieux et jeunes – de l'Union européenne.

L'expérience communautaire, un atout pour la future Union

Marjorie Jouen

Notre Europe, Paris, France

A la question « Quelle expérience commune les actuels Etats membres apporteront-ils à la future Union élargie ? » on peut répondre simplement, mais de manière un peu caricaturale : l'acquis communautaire. Une telle réponse a incontestablement un caractère traumatisant pour les pays candidats s'ils pensent aux 80 000 pages de règles et de normes à transcrire dans leur législation nationale ainsi qu'aux séances laborieuses de négociation. En même temps, elle est assez juste, dans la mesure où la conformité au droit communautaire est la condition minimale pour la définition d'un ensemble cohésif et l'exercice d'une solidarité interne. Pourtant, il faut être conscient que cet acquis communautaire ne recouvre que partiellement la réalité en matière de cohésion économique et sociale. En effet, la situation actuelle dans les domaines les plus directement associés à la cohésion – affaires sociales et emploi, développement régional, agriculture et développement rural, urbanisme et qualité de vie, équipements d'infrastructure et transports, éducation et formation – résulte d'un apprentissage pluri-décennal de coopération mais aussi d'arbitrages difficiles entre Etats membres ayant des caractéristiques socio-économiques et culturelles propres. Dans la perspective du futur élargissement et surtout de l'UE après l'élargissement, plusieurs aspects de cet acquis juridique et vécu méritent d'être éclairés en détail.

L'expérience des fonds structurels

Créés progressivement entre 1958 et 1975, les 3 fonds structurels, FEDER (Fonds européen de développement régional), FSE (Fonds social européen) et FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) n'ont été utilisés conjointement dans le cadre de programmes de développement régional qu'à partir de la réforme de 1988, avec pour objectif de réduire les disparités entre régions dans une Union à 12 et de renforcer la cohésion économique et sociale. Il convient de rappeler qu'à la suite de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, la proportion des Européens avec un revenu annuel inférieur de 30% à la moyenne communautaire était passée de 1/8^{ème} à 1/5^{ème}. L'histoire est connue : la multiplication par deux des sommes allouées aux fonds structurels associée à une rigueur nouvelle dans leur mise en œuvre entre 1989 et 1993, puis encore un doublement des fonds et la création du fonds de cohésion pour permettre aux quatre pays les moins riches, Espagne, Portugal, Grèce et Irlande, de faire face aux conséquences des contraintes imposées par l'UEM. Le résultat a été non seulement le décollage des quatre pays, mais aussi une croissance soutenue pour les huit autres, bénéficiaires de l'augmentation des investissements ou des importations de leurs partenaires.

L'exemple de l'Irlande est évidemment le plus spectaculaire. Son PIB/habitant est passé de 64% de la moyenne communautaire en 1988 à 119% en 2000, grâce à une croissance annuelle record de 6,5% pendant plus de dix ans. Les performances des trois autres pays, dont la population totale atteint 60 millions d'habitants, sont moins frappantes. Néanmoins, entre 1988 et 2000, leur PIB/habitant est passé de 67,8% de la moyenne communautaire à 73,5%. On explique généralement les bons résultats obtenus par ces pays, qui n'ont jamais reçu plus de 3,5% de leur PIB national sous forme d'interventions structurelles, par deux raisons principales : d'abord les effets du marché unique, ensuite le choix d'une stratégie de développement nationale pertinente.

Ainsi, la réussite de l'Irlande a reposé sur la combinaison d'une politique fiscale attractive pour les investissements directs étrangers, d'un pacte social ayant garanti la modération

salariale et la distribution des fruits de la croissance aux populations les plus défavorisées, et d'un programme d'éducation très volontariste destiné à constituer une offre de main d'œuvre qualifiée adaptée au nouveau positionnement économique du pays. Pour le Portugal, de manière plus classique, les efforts ont porté sur les équipements en infrastructure et l'augmentation des capacités de production en visant des créneaux de moyenne gamme. Ce choix était probablement cohérent avec le bas niveau de qualification de la main d'œuvre et la nécessité d'offrir des débouchés à une population encore largement agricole.

Une autre explication de la contribution des Fonds structurels au renforcement de la cohésion vient des principes de base fixés en 1988 : la concentration des aides, l'additionnalité, la programmation pluriannuelle, le partenariat. Ces conditions imposées pour l'octroi des Fonds ont joué un rôle essentiel dans le changement des méthodes de gestion publique dans les régions des Etats membres, puis des mentalités, et finalement des performances obtenues.

Au-delà de l'expérience spécifique à certains pays, on peut considérer que les Fonds structurels ont permis le développement de « modèles » propres à l'UE – certains d'entre eux ayant d'ailleurs été exportés vers d'autres parties du monde – permettant à certains territoires de faire face à leurs problèmes structurels. Ainsi en est-il sûrement, sans que cette liste soit limitative, des GAL (groupes d'action locale) LEADER pour le développement rural, des projets URBAN dans les quartiers urbains en crise, des Pactes Territoriaux pour l'Emploi outils de mobilisation locale pour la création d'emploi et la lutte contre le chômage. Avec certaines nuances, on peut aussi mentionner les Euro-régions offrant un cadre sophistiqué et très avancé pour la coopération transfrontalière. Ces « modèles » de gestion territoriale initiés par les interventions structurelles de l'UE se sont souvent développés en suivant leur propre dynamique, grâce à un phénomène d'appropriation spécifique dans les régions.

La valeur ajoutée communautaire, culture de la cohésion et de la coopération

On peut considérer que 40 ans de construction européenne, complétées par une douzaine d'années d'interventions structurelles, ont forgé une certaine culture de la cohésion et de la coopération, qui s'est répandue à tous les niveaux géographiques et auprès de multiples acteurs économiques, politiques et sociaux européens.

Cette notion de valeur ajoutée communautaire s'illustre particulièrement dans 4 pratiques :

- le partenariat : érigé en règle de fonctionnement des Fonds structurels, il était initialement limité à un partenariat vertical UE - Etats membres – régions. Il se concrétisait par un accord de cofinancement des programmes de développement régional et un comité de suivi comprenant des représentants de chaque niveau d'autorités publiques. Il s'est progressivement élargi aux partenaires sociaux, puis aux autres acteurs issus du monde économique et de la société civile, notamment avec les associations de protection de l'environnement et de promotion de l'égalité hommes - femmes. Le partenariat est devenu une pratique répandue pour la gestion des programmes de développement, y compris non communautaires, notamment afin de mobiliser la population et les entreprises.
- l'intégration multisectorielle : initiée avec l'obligation d'utiliser les Fonds structurels de manière combinée pour financer les programmes de développement régional, l'intégration a permis de faire éclater le carcan des politiques sectorielles. Elle est devenue une approche classique pour résoudre des problèmes sociaux, d'emploi, de lutte contre l'exclusion sociale et pour mener à bien des opérations de rénovation urbaine, de développement rural ou de traitement des friches industrielles.
- la coopération en réseau : incarnée par les programmes d'initiative communautaire, tels qu'INTERREG, EQUAL, URBAN et LEADER, mais pas exclusivement par eux, la coopération transnationale consiste en un pari audacieux pour stimuler l'innovation

économique et sociale en « passant par-dessus la tête » des Etats-membres. L'UE encourage les régions ou les villes, confrontées à des problèmes similaires, à échanger leurs expériences et à jouer sur leur diversité et leur complémentarité pour progresser. Son rôle ne se limite pas à l'octroi de financements mais consiste aussi dans un soutien méthodologique, sous forme d'assistance technique. Aujourd'hui, à travers de nombreux réseaux et associations, ces coopérations sont un facteur fort et informel de la cohésion européenne. Elles reposent sur de multiples liens entre régions, villes, entreprises, syndicats et associations issues de la société civile. Elles ont déjà trouvé un prolongement naturel avec les jumelages destinés à renforcer la capacité institutionnelle dans les pays candidats.

- La programmation : l'obligation de formuler des programmes de développement régional pluriannuels a introduit une certaine rigueur et une stabilité dans les choix politiques. De plus, cette forme moderne de planification est associée à une obligation de diagnostic préalable des atouts et faiblesses d'un territoire et de rationalisation des choix d'allocation des moyens à des priorités.

La méthode ouverte de coordination

Une autre illustration de l'apport de l'UE à la réalisation de la convergence entre les Etats membres est précisément la méthode ouverte de coordination. Le précurseur en est sûrement le Pacte de stabilité et de croissance et les critères macro-économiques de l'UEM. Les résultats engrangés par certains Etats membres qui se sont soumis à une telle discipline, comme la Grèce, montrent qu'il ne faut pas négliger cet instrument. On peut également mentionner un autre domaine, pour lequel l'expérience communautaire s'avérera utile : la lutte contre le chômage. Précédée par la publication du Livre Blanc de 1993 « Croissance, compétitivité, emploi », la stratégie européenne pour l'emploi lancée en 1997 à Luxembourg a permis aux Etats membres de moderniser leurs politiques d'emploi dans un cadre relativement coordonné. Sans entrer dans un débat approfondi sur les bienfaits de cette stratégie, l'identification des « bonnes pratiques » suivie de la définition d'indicateurs et de l'engagement des pays à atteindre certains objectifs a constitué un progrès indéniable dans un domaine où il n'était guère envisageable de progresser par les méthodes classiques d'harmonisation des standards et de réglementation. On peut porter à l'actif de cette stratégie le changement des méthodes de travail des agences pour l'emploi, un traitement plus individualisé mais aussi plus strict des chômeurs, une flexibilité maîtrisée du marché du travail et le soutien au développement des services aux personnes, fortement créateurs d'emplois. De même, l'importante réduction du chômage en 1998-99 en Espagne, en Finlande et en France peut être associée à une telle discipline collective. Cette méthode s'est propagée dans d'autres domaines politiques, pas seulement à l'instigation de la Commission, mais aussi de la propre initiative des acteurs nationaux intéressés : pour les systèmes de protection sociale et de retraites, pour l'éducation notamment l'enseignement universitaire et pour la lutte contre l'exclusion sociale.

L'expérience des deux derniers élargissements et les questions à venir

Si pour l'UE, l'élargissement à l'Espagne et au Portugal a été à la source de l'apprentissage de la politique de cohésion économique et sociale, l'adhésion de la Suède, la Finlande et l'Autriche a amené d'autres changements. Placés dans une situation nettement plus favorable, ces pays ont conduit l'UE à porter une attention plus grande à l'égalité des chances, au développement durable et à la transparence dans la gestion publique. Inversement, ils ont expérimenté des méthodes nouvelles de travail : la Finlande a appliqué très strictement la règle d'additionnalité en lançant des projets sociaux et régionaux très innovants. De même l'Autriche qui a pourtant une grande expérience de cogestion, parfois même de corporatisme,

a expérimenté de nouvelles formes de partenariat, avec des acteurs autres que les organismes traditionnels.

En conclusion, l'expérience de l'UE-15 montre ainsi que la réussite du pari de la convergence repose sur 4 conditions dont certaines ne vont pas forcément de soi :

- la bonne analyse des problèmes économiques et sociaux
- le choix des politiques adaptées aux problèmes
- le choix du niveau pertinent d'action (national, régional, infra-régional, sectoriel)
- l'adoption de règles strictes et stables

Cette « conditionnalité » ne devrait pas aller sans une assistance technique forte, c'est-à-dire un soutien à l'apprentissage des règles et des nouvelles méthodes. Ce dernier élément, qui a été problématique pour certains actuels Etats membres et explique dans certaines régions des retards persistants, ne doit surtout pas être négligé pour les futurs Etats membres.

Si par le passé l'UE a montré une étonnante capacité d'adaptation et d'innovation dans la structuration des instruments de cohésion, la première question qui se pose pour l'après 2004 est celle du dimensionnement des outils à la tâche à accomplir. La seconde interrogation a trait à la nature des problèmes de cohésion posés par les nouveaux membres, dont certains sont inconnus ou presque à l'UE, notamment le traitement de certaines minorités ethniques, telles les Roms, mais aussi celui des frontières externes avec des écarts de richesses très importants.

Quel pourrait-être l'apport des nouveaux membres à l'Union européenne ?

Jiri PEHE

New York University, Prague, CZ

L'adjonction prochaine de 12 nouveaux membres à l'Union européenne changera significativement le contenu et la structure de l'UE. Les 12 pays candidats ont des cultures et des histoires très différentes. Certaines d'entre elles seront assez vite assimilables avec celles de la majorité des actuels Etats membres ; d'autres renforceront des sensibilités qui sont restées jusqu'à présent marginales dans l'UE.

Les douze pays susceptibles de devenir des nouveaux membres dans un avenir proche peuvent être divisés en quatre groupes régionaux.

1 – Le groupe d'Europe centrale comprend la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. Les traditions et les cultures de ces cinq pays sont de manière prédominante occidentales. Chacun d'eux a fait partie de ce qu'on pourrait appeler l'espace culturel et géographique allemand pour de plus ou moins longues périodes. Politiquement, tous ces pays (dans le cas de la Pologne il s'agit seulement de parties de la Pologne actuelle) ont été associés à l'empire des Habsbourg. Tous évolueront culturellement et politiquement dans la sphère de gravitation de l'Autriche et de l'Allemagne. Leur adhésion renforcera probablement de manière significative l'influence centre-européenne dans l'UE. En fait, l'Europe centrale deviendra le sous-groupe régional le plus important dans l'Union.

Concernant la Pologne et la Slovénie, ce raisonnement n'est qu'en partie valable. L'identité polonaise n'est pas entièrement centre-européenne car c'est aussi un pays de la Baltique, dont les territoires septentrionaux ont des liens naturels avec la Scandinavie. La Pologne est également le seul futur adhérent qui peut être considéré comme un « grand pays » ou un pays aspirant à avoir le statut d'une puissance européenne. De ce fait, on peut s'attendre à ce que la Pologne, plus que n'importe quel autre pays d'Europe centrale, veuille suivre son propre « agenda européen ».

La Slovénie, bien qu'elle soit un très petit pays de seulement deux millions d'habitants, possède trois identités différentes qui joueront un rôle dans sa contribution à l'UE. D'abord, comme on l'a vu précédemment, c'est un pays d'Europe centrale possédant des liens historiques anciens avec l'Autriche et l'espace germanophone en général. Ensuite, certaines régions de Slovénie ont fait partie dans le passé de l'Italie. La présence de la Slovénie pourrait ainsi renforcer « la dimension méridionale » de l'UE. Enfin, la Slovénie est aussi partiellement un pays balkanique – bien que les Slovènes n'aient pas été identifiés comme tels. Cependant la Slovénie sera un pont important avec le reste de l'ancienne Yougoslavie, dont les différents Etats héritiers chercheront vite à devenir membres de l'UE.

2 – Le groupe de la Baltique inclut l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, qui entretiendront tous des relations étroites avec les pays scandinaves. Comme indiqué ci-dessus, la Pologne risque aussi, au moins partiellement de regarder vers le nord. L'adhésion de ces Etats renforcera l'influence des pays scandinaves dans l'UE.

En même temps, chacun des trois pays baltes a des liens historiques avec la Russie, même si cela se limite aux minorités russes. Comme la Slovénie peut ouvrir la porte des Balkans à l'Union, les pays baltes seront utiles dans le développement des relations communautaires avec la Russie.

3 – Le groupe balkanique est composé de la Roumanie, la Bulgarie et Chypre. L'histoire, les traditions religieuses et les cultures de ces trois pays diffèrent sensiblement de celles de la plupart des actuels Etats membres. En conséquence, la pleine intégration de ces trois pays risque d'être d'une certaine façon plus difficile que celle des pays d'Europe centrale ou de la Baltique. Dans le cas de la Roumanie et de la Bulgarie, il sera peut-être aussi difficile d'augmenter leur niveau de développement économique pour atteindre celui de l'UE aussi rapidement que pour les pays d'Europe centrale, par exemple.

Les principales différences entre ces futurs membres et le reste des autres candidats sont les suivantes :

- Premièrement, tous les trois ont des traditions chrétiennes orthodoxes. La Grèce est l'unique Etat membre actuel dont les traditions sont similaires. Leur adhésion dans l'UE renforcera de manière significative le rôle de la Grèce en tant que membre le plus développé de ce groupe régional. Jusqu'à présent, la Grèce étant la seule avec cette culture et cette histoire politique passait dans une certaine mesure pour une exception dans l'UE. Cela changera.
- Deuxièmement, ce sont tous des pays balkaniques avec des liens naturels non seulement avec la Grèce mais aussi avec les pays de l'ancienne Yougoslavie. De ce fait, ils pourraient jouer un rôle utile de passerelles vers les Etats de l'ex-Yougoslavie.
- Troisièmement, leur adhésion reliera géographiquement l'UE à la Turquie. La Bulgarie, en particulier est un pays avec une minorité turque assez nombreuse. Les ambitions européennes de la Turquie se trouveront renforcées à la suite de l'élargissement de l'UE à ces trois pays.
- Quatrièmement, les traditions chrétiennes orthodoxes de ces futurs adhérents serviront aussi peut-être de lien culturel avec la Russie.

4 – Malte est un cas à part à beaucoup d'égards. Ce pays renforcera légèrement la dimension méridionale de l'UE. Ses traditions culturelles et son histoire peuvent aussi en faire un pont important entre l'Europe unifiée et l'Afrique du nord.

Le passé communiste de la majorité des douze nouveaux membres jouera un certain rôle dans leurs contributions à l'UE. D'un côté, un certain déficit d'expérience avec la démocratie peut signifier que les nouveaux membres auront besoin de davantage de temps pour développer des sociétés civiles dynamiques susceptibles de donner vie aux institutions démocratiques. De l'autre côté - c'est peut-être une thèse provocatrice – l'identification des élites politiques et intellectuelles dans ces pays post-communistes aux valeurs traditionnelles occidentales peut paradoxalement être plus forte que dans les pays occidentaux eux-mêmes, car l'accent mis sur les valeurs traditionnelles occidentales fait partie des efforts d'intégration. Autrement dit, les nouveaux membres post-communistes pourraient être moins victimes que les pays occidentaux d'un certain relativisme des valeurs associées à l'universalité des droits de l'homme, la liberté et la démocratie

Les Rom (ou les Tsiganes) qui vivent dans les pays candidats peuvent représenter un problème particulier. Il y a plusieurs millions de Tsiganes en Europe orientale. Bien qu'ils appartiennent à des groupes ethniques différents et bien que les pays aient adopté des politiques différenciées à l'égard de leurs minorités, la situation des Rom est dans l'ensemble mauvaise en Europe orientale. L'UE doit s'attendre à des afflux importants de Tsiganes, si leur niveau de vie dans leurs pays de résidence habituelle ne peut être amélioré rapidement. D'après certaines estimations, le nombre de Rom vivant en Europe pourrait atteindre dix millions. L'inclusion des pays d'Europe orientale dans la prochaine vague d'élargissement créera un espace unifié, dans lequel la libre circulation des personnes sera autorisée, particulièrement pour un grand groupe ethnique dont les membres ont été jusqu'à présent

séparés par des frontières politiques et administratives. Dans un certain sens, nous pourrions dire qu'une nouvelle nation émergera en Europe et que la future vague d'élargissement inclura non pas 12 mais 13 nations.

PROGRAMME DU SEMINAIRE

VERS UN GRAND ESPACE DE SOLIDARITE ET DE COOPERATION

21 et 22 Février 2002 – VARSOVIE (Pologne)

JEUDI 21 FEVRIER

14h30 – 15h00 : DISCOURS DE BIENVENUE

Jean-Luc Dehaene, ancien Premier Ministre belge, Président du Collège d'Europe à Bruges, Vice-Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe

Jan Trzuszczynski, Sous-secrétaire d'Etat au Ministère des affaires étrangères de Pologne
Severo Bocchio, Directeur de la Fondation Lucchini

15h00 – 16h30 : LES RESTRUCTURATIONS ET LES PROBLEMES ECONOMIQUES APRES L'ELARGISSEMENT

Exposé 1 : Les problèmes vus des 15 : Françoise Lemoine (CEPII Paris, F)

Exposé 2 : Les problèmes vus des 12 : Andrea Szalavetz (IWE, Budapest, HG)

Débat modéré par Jean-Luc Dehaene, B

17h00 – 18h30 : LES FACTEURS D'INSTABILITE ET D'INEGALITE

Exposé 3 : Les problèmes vus des 15 : Christian Weise (DIW Berlin, D)

Exposé 4 : Les problèmes vus des 12 : Jan Szomburg (Gdansk Institute, PL)

Débat modéré par Jan Olbrycht, PL

20h30 – 22h30 :

Dîner offert par le Ministère des Affaires Etrangères polonais

Discours : Wlodzimierz Cimoszewicz, Ministre des Affaires Etrangères de Pologne

VENDREDI 22 FEVRIER

9h30 – 12h30 : LES POINTS FORTS D'UNE UNION A 27 ET LES LEÇONS DES EXPERIENCES PASSES

Exposé 5 : Que peut-on retirer de l'expérience communautaire ? Marjorie Jouen (Notre Europe, F)

Exposé 6 : Quel sera l'apport des 12 ? Jiri Pehe (New York University, Praha, CZ)

Débat modéré par Joyce Quin, UK

LA SEANCE PUBLIQUE

15h00 – 16h00 : COMPTE-RENDUS DES DEBATS DU SEMINAIRE

Président : Jan Olbrycht, Maréchal de Silésie, PL

"Les problèmes et les obstacles rencontrés" - Lena Kolarska-Bobinska (Directrice de l'Institut des affaires publiques, PL)

"Les atouts et les solutions" – Jean Nestor (Notre europe, F)

16h00 – 18h00 : COMMENT FAIRE D'UNE UNION A 27 UN GRAND ESPACE DE SOLIDARITE ET DE COOPERATION ?

Président : Bronislaw Geremek, ancien Ministre des affaires étrangères, PL

Elmar Brok, Président de la Commission des affaires étrangères, Parlement Européen, D

Jorge Fuentes, Ambassadeur spécial pour le dialogue politique avec les pays candidats, Ministère des affaires étrangères, E

Danuta Hübner, Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, Ministère des affaires étrangères, PL

Jordi Pujol, Président de la région de Catalogne, E

Bela Szombati, Sous-secrétaire d'Etat aux affaires européennes, Ministère des affaires étrangères, H

18h00 : Clôture et cocktail offert par l'Institut culturel italien à Varsovie

LISTE DES PARTICIPANTS

ARNAUD	Jean-Louis	Consultant de Notre Europe, Paris, F
BARBIC	Ana	Université de Ljubljana, SN
BOCCHIO	Severo	Directeur de la Fondazione Lucchini, Brescia, I
BRAUN	Fernand	Lux
BROK	Elmar	Parlement européen, D
DEHAENE	Jean-Luc	Convention européenne, B
DETHOMAS	Bruno	Délégation de la Commission à Varsovie, F
DROP	Agnieszka	Ministère des affaires étrangères, Varsovie, P
DUCZKOWSKA-MALYSZ	Katarzyna	Conseillère du Président de la République, P
FUENTES	Jorge	Ambassadeur spécial, E
GEREMEK	Bronislaw	Ancien Ministre des affaires étrangères, P
GOÇALVES PEREIRA	Alvaro	Ambassadeur du Portugal à Varsovie, P
HUBNER	Danuta	Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, P
JESIEN	Leszek	Economiste, Varsovie, P
JOUEN	Marjorie	Conseillère, Notre Europe, Paris, F
KACZURBA	Janusz	Sous-secrétaire d'Etat, Ministère de l'économie, P
KLÄR	Karl Heinz	Land Rheinland-Pfalz, D
KOLARSKA-BOBINSKA	Lena	Institut des Affaires Publiques, Varsovie, P
KULAKOWSKI	Jan	Ancien Ministre plénipotentiaire, P
LEMOINE	Françoise	Centre d'études prospectives CEPIL, Paris, F
MACHINSKA	Hanna	Centre d'information sur le Conseil de l'Europe, Varsovie, P
MAZOWIECKI	Tadeusz	Ancien Premier Ministre, P
MIHAILOVICI	Gabriela	Banque nationale de Roumanie, R
NESTOR	Jean	Secrétaire général, Notre Europe, Paris, F
OLBRYCHT	Jan	Maréchal de la voïvodie de Silésie, Katowice, P
OLEKSY	Jozef	Diète polonaise et Convention européenne, P
ORLOWSKI	Witold	Conseiller du Président de la République, P
PEHE	Jiri	New York University, Prague, CZ
PUJOL	Jordi	Président de la région de Catalogne, E
QUIN	Joyce	Chambre des Communes, UK
REITER	Janusz	Centre des relations internationales, Varsovie, P
RUETE	Matthias	DG ENLARG, Commission européenne, D
SAUVAGET	Claire	DG AGRI, Commission européenne, F
SMOLAR	Aleksander	Fondation Batory, Varsovie, P
SZALAVETZ	Andrea	Institute for world economics, Budapest, HG
SZENT-IVANYI	Istvan	Parlement national, HG
SZOMBATI	Béla	Sous-secrétaire d'Etat aux affaires européennes, HG
SZOMBURG	Jan	Gdansk Institute for market economics, P
SWIEBODA	Pawel	Ministère des affaires étrangères, P
TRUSZYNSKI	Jan	Sous-secrétaire d'Etat aux affaires européennes, P
VAN DEN BRAND	Arie	Economiste, NL
VAN HELLEMONT	Rafael	Ambassadeur de Belgique à Varsovie, B
VASARYOVA	Magdalena	Ambassadrice de Slovaquie à Varsovie, SK
WEISE	Christian	DIW, Berlin, D
ZAGORSKI	Krzysztof	Centre d'études sur l'opinion publique, Varsovie, P

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 (31 janvier – 1^{er} février) : **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.