



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

**President : Jacques Delors**

© Marjorie Jouen, *Notre Europe*, May 2001.

**THE AIMS AND THE TASKS FOR A LARGE EUROPE,**  
**INTRODUCTION TO THE DISCUSSION**

**When it adopted the strategy proposed by the Commission, the European Council meeting in Nice put the forthcoming enlargement of the Union firmly on track – a step further confirmed by the Council's decisions on the voting rights of each of the 12 candidate countries and the breakdown of seats within the European institutions. According to the Commission's "roadmap", the accession of the first candidate countries is within reach.**

A strong political signal has been given. Technical obstacles will not stop the enlargement process, although they may slow it down or lead to a mediocre outcome.

Within the EU, it is very likely that negotiators will need a good deal of patience and persuasion to hammer out common positions on sensitive issues such as the CAP, regional policy and budget contributions. Nevertheless, the Community is experienced in carrying out such exercises and under the Spanish presidency (during the first six months 2002) – with or without much ado – outstanding issues will probably be resolved.

The outcome of negotiations with the candidate countries is more uncertain. Yet here also, beyond the formal statements and posturing, everyone knows an agreement will be reached sooner or later. The candidate countries have no alternative. They simply cannot afford to follow the example of Norway and Switzerland. And although they are at a disadvantage, they can expect little sympathy from a European public opinion which is for the most part indifferent – or even hostile where specific regional or sectoral interests seem threatened.

These countries must therefore prepare to accept most of the requirements set by the Union, seek support from those Member States with which they have geographical or trade affinities, resort to evasion, or perhaps rely on some combination of these three approaches. The latter option, which cannot be ruled out, will raise the issue of how to control the effective implementation of the *acquis communautaire* (the body of Community law) once adopted. The Member States and the Commission, which are currently powerless in this respect, must lose no time in giving themselves the means to enforce the *acquis* and verify the effective competence in this area of administration in the accession countries. This issue could create some friction between institutions and Member States in the future.

**We can therefore expect a larger Europe – comprising over two dozen Member States – to emerge by 2010. But should we, like Shakespeare's Miranda, marvel at this brave new world opening up before us?**

All do not share in the optimism: a number of voices can be heard expressing concern about the future. Looking at the arguments used, it soon becomes clear that **praise and criticism are meted out**

**according to the individual hopes pinned on the future larger Europe and the tasks it is expected to fulfil.**

Broadly speaking, three distinct groups can be identified:

- Those who are happy with a large single market. They expect the Union to "run" smoothly and address the main needs of its 500 million citizens by bringing them prosperity, freedom and security.
- Those who believe the larger Europe should be an area of solidarity and political and cultural cooperation between the peoples and countries it encompasses. They want the Union to continue working towards geopolitical, economic and social unity.
- Those who want the larger Europe to establish itself as a generous power on the global stage. They expect the Union to fulfil aspirations for peace, dialogue and solidarity among Europeans by building a new development model for itself, but also by forging new relations with the rest of the planet – starting with its immediate neighbours.

To fully understand the content of these three visions of the larger Europe, we will consider each of them in turn. In each case, we will examine the impending enlargement in a new light, draw up a distinct diagnosis of the problems to be dealt with and put forward differing proposals for reform.

### **1 – The vision of a large, competitive, secure and efficient single market**

Those who view the enlarged Union primarily as an efficient single market and who put their faith in macroeconomic results need not be worried at the turn events are taking.

From their point of view, the candidate countries that join the EU will have demonstrated their ability to take on board the main elements of the *acquis communautaire* and, most importantly, will have fulfilled the three Copenhagen criteria. In the space of some 15 years, they will have succeeded in introducing a market economy, completed social and institutional structural reforms and established a smoothly running democracy. Whatever their economic situation when they join, the ability to adjust shown during the 1990s suggests they will be able to meet their new obligations. Their economic and financial situation will have improved sufficiently to allow them to keep up with the other Member States.

However, their accession will increase the diversity that already exists in Europe. As they have all pursued a separate path towards reform, the central and eastern European countries (CEECs) will probably not have the same political and economic institutions, production structures and financial and banking systems. Nevertheless, it is possible to detect a common overall development trend, and even a degree of convergence in the case of the fastest moving candidate countries.

Their degree of commercial and economic integration is already comparable with that of the Member States and is set to progress further thanks to direct inward investment, infrastructure modernisation and trade flows. Admittedly, restructuring will continue, resulting in additional job losses, but the experience of the past decade demonstrates that the population of the candidate countries has managed to weather the worst difficulties. Indeed, in certain countries, GNP in 2000 was greater than in 1989 (by 28% in Poland, 14% in Slovenia and 5% in Hungary), even if it was still stagnating in Bulgaria and Romania (71% and 76% of the 1989 GNP).

To guarantee secure transactions and the four freedoms throughout the Union, it will nevertheless be necessary to monitor the modernisation of administrations and the judiciary closely. To maintain its status in the EU, each State must be free of corruption, show its ability to manage the Community assistance it receives and control exchanges through its external borders. Ensuring effective enforcement of the *acquis* is a particularly arduous task that the Commission will have to fulfil. However, economic progress should gradually ease that burden.

Democracy should strengthen over the years. In any case, the Treaty of Nice has established a warning mechanism: if four-fifths of Member States deem there is a manifest risk that fundamental rights might be breached, they may address recommendations to the Member State involved and ultimately

take sanctions. Such sensitive issues as regionalisation and managing possible demands for local autonomy will continue to be the exclusive responsibility of the Member States.

The ratio between the 10% richest and 10% poorest regions (in terms of per capita GNP), which is presently 2.4 among the current member states, is expected<sup>1</sup> to increase twofold to 5.3 after enlargement. However, this increase in disparities should be seen as a dynamic and temporary phenomenon, similar to the one experienced by the Union when Portugal and Spain joined in 1986. While the new members will undoubtedly need financial transfers, care should be taken to follow the rule established under Agenda 2000: Community assistance for beneficiary countries must be kept within a ceiling of 4% of GNP in order to remain within the limits of their effective take-up capacity and avoid any imbalance of public finances. The programmes for the period 2000-2006 are already demonstrating how the ceiling of 1.27% of Community GNP can be respected by encouraging public-private partnerships and providing loans for the more expensive infrastructure and facilities. More general use should be made of these methods. Furthermore, twinning of regions and countries should be encouraged as a decentralised and inexpensive means of helping the new Member States and their citizens to integrate as quickly as possible. Likewise, restructuring and modernising agriculture will be easier if CAP funds are channelled towards the diversification of activities in rural areas.

With a view to improving the competitiveness of this vast European economic area of 500 million consumers, efforts should focus on developing human resources and improving access to the information society. Policies designed to make the European labour market more flexible and increase geographical mobility can also offer solutions for the most difficult regional situations. New opportunities will open up for workers in these regions, who will be able to move more easily to find a job elsewhere in the Union.

Without overestimating the speed at which the CEECs can catch up, it is important to ensure that they move forward in the right direction and on sound economic ground. Any increase in the Union's powers must therefore focus primarily on enabling it to act as internal market watchdog and arbiter in preserving the major macroeconomic balances. The Union must concentrate on regulation, financial and legal supervision and the fight against the most serious breaches such as organised crime, fraud, etc. To make the resulting internal market fully effective, the transition periods granted to the new Member States should not be too lengthy and should be restricted to a limited number of areas.

In future, more attention will have to be given to people's increasing concern for safety and security in areas such as food, the environment (prevention of pollution, nuclear hazards, natural disasters and global warming), civil society (organised crime and trafficking in drugs and human beings) and everyday life (insecurity and violence). There is no assurance that a consensus can be found within the Council to give more power to the Union in all of these spheres. Nevertheless, the Member States will be free to exchange good practice and, where appropriate, establish closer cooperation measures. The provisions introduced by the Treaty of Nice should make the latter method easier to use for those Member States which wish to resort to it.

*This reassuring view is condemned as a retrograde step by all those who expect more from the European integration process.*

## **2 – The vision of a large area of solidarity and cooperation**

Those who are attached to the European (social) model(s) believe that the above scenario would lead to an unacceptable imbalance between economic and social considerations in a 27-member Union. Their main fear is that given the lack of flanking and support measures, the candidate countries would not resist the excessive strain of complying with internal market discipline. This group also considers that the growing integration of the internal market beyond the 15 current Member States and the loss of national room for manoeuvre should be compensated by improved internal management capacity at Community level and a strengthening of cooperation in other areas. The economic and social pact

---

<sup>1</sup> According to the European Commission's second report on social and economic cohesion published in 2001.

concluded between the Member States should be reviewed; the exercise should concentrate primarily on reforming the Union's common policies and budgetary resources.

This group's assessment of the situation of the candidate countries is much bleaker than that of the former, for it takes more account of the social issues. They believe too much effort has been expected of the population in the candidate countries, for too long. Social reform and the collapse of the welfare State have dramatically affected the well-being of these people. Some countries have begun introducing reforms to cap spending while preserving a minimum level of public-sector support; however, the cost of healthcare, higher education and public services has become prohibitive for most citizens. Job cuts and the decline in real terms of the salaries of low-skilled workers have resulted in a considerable spread of poverty in these countries over the last ten years. In Romania and Bulgaria, social and demographical conditions (life expectancy, birth rate, infant mortality, etc.) have deteriorated as a consequence of repeated crises.

In this group's view, macroeconomic data tell only a small part of the story. Tax evasion is still rampant by Western standards. Figures concerning the relative size of the grey economy are by nature contestable. However, estimates range from 20 to 40% across the candidate countries. How can we ensure that entire sections of the economies of the candidate countries are not overlooked during the negotiations and subsequently left outside the scope of Community law?

The second wave of industrial restructuring, which had hitherto been postponed because of the large number of workers concerned and the difficulty of the task, is now beginning to bite. Unemployment has reached 25% in certain Polish regions, and the number of jobseekers in the country could rise to 3 million before the end of 2001. In Slovakia, Romania and Bulgaria, the figures – whether informal or official – are just as alarming. While in the Baltic States, job losses in farming have been offset to a large extent by the growth in services, the picture is altogether different in Poland and Romania, where 18% and 44% of the working population respectively are employed in agriculture.

According to the proponents of this vision, if we are not careful, disparities with the rest of the EU could encourage emigration and increase tension at borders, in particular since the demographic trends in central and eastern Europe are slightly out of step with those in the current Member States: the CEECs are the countries where most young people will enter the labour market between 2000 and 2005. One way of resolving the problem would be to grant long transition periods in certain areas regarded as vital to the European model: free movement of people, for instance, but also the environment.

Without actually going as far as to claim that democracy in the CEECs is under serious threat, those in this group believe that integration into the single market could have destabilising effects on society if it is not controlled by intermediary organisations. This view is based on the observation that, caught between a weakened State and a largely deregulated market, civil society in the candidate countries is disorganised and taking time to assume its full role in the public arena. The newly created associations are having trouble getting organised, socio-professional bodies lack cohesion and representative weight, and political parties are split and prone to clientelism. People in this group are afraid nationalist movements might spread if large economic sectors come under threat and there is no rapid improvement in the situation. They have already observed that the former communist parties are back on the political stage – and even back in some governments – in the candidate countries, and conclude that more attention should be given to the strong popular desire for security in everyday life.

If the EU does not take the initiative by offering the CEECs appropriate financial and technical assistance measures, internal social tension will push their governments to demand more aid and resist any further advances in European integration. These demands will eventually be echoed by older Member States. Depending on the number and size of these countries (i.e. their weight in qualified majority votes), this escalation could bring the Union to a standstill. The result would be no better if certain CEECs used "evasion tactics" by failing to comply with the *acquis*, for that would present the Union with the lasting prospect of having five or six lagging countries among its members.

To avoid internal deadlock, the Union must rebuild the foundations of the solidarity contract between its Member States through in-depth reform of its common policies and cohesion policy. Given the lack of extra budget resources – owing to the ceiling of 1.27% of Community GNP –, funds will have to be

gradually concentrated on the poorest regions. The others will have to make up for the shortfall by steadily rationalising their economic strategies and resorting to a greater extent to assistance at national level. This option, set out in the second Commission report on economic and social cohesion (issued in 2001), might seem unfair to the population of areas suffering endemic industrial and agricultural conversion difficulties, urban districts in crisis, and the regions which will bear the full brunt of competition from the new members. It will undoubtedly fuel euroscepticism in the richer countries, without however prompting the release of enough funds to respond to the needs of the new members.

According to the proponents of this vision, if nothing is done to change the financial framework, there is little prospect of achieving a reform of the most costly policies and a fairer allocation of funds. Two kinds of obstacle will arise. Firstly, decisions relating to the period after 2006 will still require unanimity and the current beneficiary States will not be prepared to make many concessions. Secondly, the "sectoral *status quo* lobbies" will find new support within the accession States, since we cannot rule out the possibility that, in the interests of fairness, the negotiators might give the new members the full benefit of the current sectoral aids. The proponents of this vision therefore recommend not to wait until 2006 to start discussing the content and cost of the common policies, but to address these issues within a broader debate on the ambitions of the larger Europe.

Alternatively, they do not believe the Union can move forward in the other areas of the third pillar by using intergovernmental decision-making processes. In their view, the "open coordination method" used for social issues among the current 15 Member States will prove completely inadequate for addressing such substantial development gaps as those existing between Denmark and Lithuania, for instance, or coping with such diverse geopolitical situations as those of Poland and Luxembourg. Furthermore, the recommendations adopted are not binding. The proponents of this vision therefore fear that by identifying increasingly sophisticated cooperation themes, the Member States might end up undermining the credibility of the Union. Accordingly, they claim that only closer cooperation between Member States sharing the same European vision can allow the Union to move forward in the field of foreign policy and external representation, provided the governments involved accept to delegate certain powers to an approved body and that they take all decisions by a qualified majority.

*This new economic and social pact, though in line with the Single European Act, will not be easily established. And even if it is achieved, it will not enable Europe to fulfil all its obligations vis-à-vis the rest of the world.*

### **3 – The vision of a generous power on the world stage**

For those who believe the larger Europe must establish and promote a mode of development based on greater sustainability, respect for the environment and solidarity with the rest of the world, the harmonious prospect of internal economic and social cohesion is not enough. They consider that to achieve a proper standing within international organisations, the Union must establish new policies and a uniform mode of representation, based on strong consensus and a strategic vision shared by all. They believe such a change of direction cannot be achieved without across-the-board institutional reform. They discount the possibility that the result might be achieved gradually by letting a small group of Member States – a "vanguard", "centre of gravity" or "pioneering group" – take the lead. In their view, the Union as a whole and its entire population must change.

In the present context, marked by a strong degree of economic interdependence, the Union cannot neglect the rest of the world and concentrate on consolidating its internal market, as it did in the earlier days. It will have to take an active part in global regulation. With its 500 million citizens and democratic tradition of cultural tolerance, the future larger Europe cannot be content with defending its trading interests. While confirming that it no longer has any hegemonic intent, it must also seek to promote its development model beyond its borders through cooperation.

For the partisans of this vision, if the Union is to adopt this new approach, it will have to take advantage of the enlargement exercise to review the forms of assistance available to its current and future members so as to make the most of each member's contribution. First of all, in economic and

social terms, it must take more account of the structural and cultural differences between the candidate countries. It must design adapted measures to prevent gaps from widening between those who are at a less advanced stage in the negotiations and those who, having joined first, will have benefited earlier from the "single market effect" and Structural Fund assistance. They criticise the way the Union has, up to now, imposed its economic model – in both the agricultural and the services sectors – irrespective of whether or not it was relevant to countries such as Romania and Bulgaria. These countries will need at least two generations to catch up with the Community average<sup>2</sup> and must cope with a dual process of moving towards a market economy and developing their services sector.

In this context, the Community resources ceiling of 1.27% of Community GNP should not be regarded as set in stone. Past experience has shown that the amounts paid to the least developed countries under the CAP and structural assistance have benefited not only the recipients but also their trading partners. The increasing integration of the internal market should encourage national governments to stop taking a petty accountant approach to Union membership. Nevertheless, given the specific nature of the problems encountered by certain candidates, financial transfers will probably not be enough. If the Union does not take deliberate action to reform the State and administrative structures in these countries, enlargement will prompt a new increase in bureaucracy. For lack of adequate training, officials in the new Member States could find themselves merely managing projects that are decided in Brussels, in a kind of neo-colonial scenario. Furthermore, in line with the principle of efficient use of Community funds, Structural Fund assistance will tend to be concentrated on the most profitable projects, which are usually promoted by foreign investors rather than local players. The path will thus be clear for a process of intensified production and market-driven uniformity throughout Europe.

Secondly, the larger Europe must offer a democratic model. However, by taking only a formal interest in the adoption of the *acquis* and refraining, in the name of passive subsidiarity, from taking any action to encourage the candidate countries to strengthen and modernise their civil society and local authorities, the Union could run the risk of persisting corruption and inter-ethnic tension. In certain cases, social problems could be compounded by cultural clashes. Temptations to withdraw on either sides of the east-west and north-south borders will be considerable if the prospect remains of a slip towards authoritarian or criminal regimes, in a situation of great democratic vulnerability. This could lead the Union to exercise a degree of supervision over countries which do not fulfil their obligations. Generally speaking, it needs to invent new policies in response to new needs.

Thirdly, the Union must set an example in its relations with neighbouring countries. The integration of the economies of certain countries such as Hungary, Poland, Estonia and the Czech Republic (under the effect of direct inward investment) is prompting an increase in productivity and spelling out a new international division of labour. While the current cohesion countries might feel the immediate effects of enlargement, the most severe impact will be felt in the neighbouring countries to the south of the Mediterranean and in eastern Europe. There is also the risk that after the accession of five or 10 new countries, the attention of the Community institutions and the Member States will be taken up by internal organisation problems for several years to come. This will further encourage the European model's natural tendency towards introspection. There is therefore a need to anticipate this situation and provide, as of now, for measures of a structural nature that can offset these negative proximity effects, not only in economic but also in human terms.

The EU will have to do more than merely ensure the free movement of workers in formal terms. It will probably also have to take an interest in the fate of ethnic minorities and conceive new rules for everyday life along certain external borders. Unless it can establish a clear strategy in its relations with neighbouring countries, the Union is condemned to an uncontrolled cycle of endless enlargement which will eventually undermine the Community endeavour.

Lastly, if the larger Europe is to offer a real alternative to the US model and make its voice heard in international forums, it must resist the temptation to adopt the easy route in the negotiations with the 12 candidate countries by being less stringent on environmental issues than on the workings of the single market and the preservation of the main economic balances. Transitional concessions could well become permanent ones, for the pressure on the CEECs to implement reforms will decrease once they

---

<sup>2</sup> According to the European Commission's second report on social and economic cohesion published in 2001.

become members. Any progress after that will be held up by the slowest Member States, whose relative weight will increase. In the environmental sphere, closer cooperation would serve no purpose: the virtuous efforts of a small group of countries would seem derisory and useless, and could encourage "free rider" behaviour.

For the proponents of this vision, affirming the political capacity of the Union in international bodies entails building strong institutions. In their view, it is pointless to hope that the intergovernmental approach can take the EU's foreign policy forward. Without a strong common will that the Union's representatives can use as basis and reference in defining an external relations strategy, the world in general and our neighbours in particular will have no difficulty criticising Europe's egoism, indecision and inefficiency.

The increase in the Commission's powers and design of new flanking policies must go hand in hand with increased participation on the part of citizens in shaping and steering these policies, either directly or indirectly, through the European and national parliaments, their governments and other representative entities and on the basis of new forms of governance. What is required is a pact between the Union and its citizens – perhaps in the form of a constitution – rather than merely among the Member States. In the current political context, the national governments are no longer the sole decision-makers. The regions and civil society, to mention but the most visible players, also seize every opportunity to make their voice heard. In economic terms, given the globalisation of capital, the room for manoeuvre within nation states is dramatically reduced. Unlike in the 1950s and 1960s, even relatively sedentary sectors such as agriculture, steel, shipbuilding and mining are now governed by global strategies.

*These three visions reflect three levels of ambition that cannot easily be reconciled. For a common approach to be achieved, either the Union must conform with the lowest common denominator, or the more ambitious parties must find the means of pulling the others along, one way or another.*

Annexes (3) – only available in French:

- Quelle stratégie d'élargissement ?
- L'état des réformes économiques dans les PECO
- Quel modèle socio-économique dans l'UE aujourd'hui ?

## ANNEXE 1

### **QUELLE STRATEGIE D'ELARGISSEMENT ?**

*A mesure que se rapproche l'échéance, deux questions récurrentes se posent : combien de pays adhéreront à l'Union dans une première vague ? . Quelle est la meilleure manière de réussir l'élargissement – méthode graduelle ou « big bang » ?*

Initialement programmée en deux temps, la stratégie d'élargissement a été complètement modifiée à Helsinki. En décidant d'ouvrir les négociations avec l'ensemble des candidats, le Conseil européen semble avoir penché pour l'option la plus graduelle. Celle-ci correspond mieux à la situation mouvante des PECO où les progrès enregistrés au regard de l'acquis communautaire sont « en dents de scie » et les retournements de situation ne peuvent être exclus. La doctrine officielle est maintenant que chaque pays sera jugé le moment venu, au vu de ses résultats. Cependant, si l'on suit la « feuille de route » de la Commission, les préparatifs internes à l'Union devront commencer dans un an : il n'y a donc pas de temps à perdre.

#### **Les leçons des expériences passées**

L'expérience passée montre que les élargissements ont été plutôt progressifs (en 1973, l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni a ajouté plus de 60 millions d'habitants ; celle de la Grèce en 1981 de l'ordre de 10 millions de citoyens ; en 1986, l'Espagne et le Portugal sont venus grossir les rangs de 50 millions de personnes et en 1995, l'Autriche, la Finlande et la Suède de 22 millions). En dehors de l'adhésion de la Grèce, tous les élargissements ont eu des conséquences importantes sur le fonctionnement des institutions communautaires et sur les missions confiées à l'Union. Cependant, aucune règle ne se dégage quant à la participation effective des nouveaux Etats membres à la dynamique communautaire, la rapidité de leur insertion et le degré d'engagement européen de leurs populations.

#### **Avantages et inconvénients des deux options**

Vues de l'intérieur de l'UE, les « perturbations » habituellement provoquées par un élargissement plaident plutôt pour une approche progressive, avec une entrée régulière des nouveaux membres sur un rythme biennal, par exemple, en fonction de leur capacité individuelle à remplir les critères d'adhésion. Le « chantier » de l'élargissement s'ouvrirait donc en 2004 et durerait une dizaine d'années ; il comprendrait trois ou quatre séquences et suivrait le rythme sans le brusquer d'un apprentissage réciproque (recrutement des personnels nécessaires, formation, adaptation des équipes, ...). Ce programme correspondrait à un processus maîtrisé, tenant davantage compte de la capacité d'assimilation des nouveaux membres.

L'autre option extrême est celle du « big bang » consistant à retarder légèrement les premières adhésions pour accroître le nombre des candidats admis et, par la même occasion, limiter les frustrations parmi ceux qui devront attendre. Dans les faits, compte tenu de son poids démographique, ce « big bang » serait calé sur la date à laquelle la Pologne serait prête à entrer. Cet élargissement pourrait alors porter sur 5 à 10 pays, pour un effectif total de plus de 60 millions d'habitants. Il est assez probable que l'ampleur des adaptations internes à effectuer mobilisera l'Union pendant de nombreuses années, peut-être une décennie. Pendant ce temps-là, elle se préoccupera surtout de parfaire son apprentissage et celui des nouveaux membres ; son attention se focalisera sur son bon fonctionnement. La pression risque de se relâcher à l'égard des autres candidats non encore admis. Mais en fait la date d'aboutissement du processus pour les 12 candidats actuels ne devrait être significativement différente : autour de 2015. Plus symbolique, le scénario du « big bang » est aussi plus risqué pour l'équilibre interne de l'Union.

Dans ses choix, le Conseil devra prendre en compte un dernier élément : l'ampleur des aménagements souhaités par les candidats et le type de régime transitoire qu'ils exigeront. Si elle doit faire face à de trop nombreuses exceptions, l'Union risque de se retrouver rapidement paralysée, non seulement dans sa capacité décisionnelle mais aussi dans sa gestion quotidienne. Certaines concessions risquent de perdre leur caractère transitoire et de devenir permanentes. Les forces centrifuges seront alors les plus fortes, les comportements atypiques ayant tendance à devenir la norme.



## ANNEXE 2

### **UNE DECENNIE DE REFORMES ECONOMIQUES**

Les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) ont maintenant derrière eux l'expérience d'une décennie de transition économique et sociale. Certains ont vite surmonté la crise des premières années suivant la chute du Mur de Berlin ; d'autres progressent plus lentement et buttent encore sur des difficultés ; d'autres enfin ne parviennent pas à s'extraire d'une spirale négative. Dans l'ensemble toutefois, les progrès réalisés au regard du second critère de Copenhague relatif à l'économie de marché ont été parus suffisants à l'Union européenne pour autoriser l'ouverture des négociations d'adhésion avec tous ces pays en 1999.<sup>3</sup>

#### **1 – Des situations nationales très contrastées**

En 2000, le PNB de la Pologne a dépassé de 28% celui qu'elle avait atteint en 1989, alors que pour la Slovénie la performance était de plus de 14% par rapport à cette même année de référence et pour la Hongrie de 5%. Si au cours des dernières années, la Slovaquie et les pays baltes ont démontré leur capacité à rattraper les quatre autres pays d'Europe centrale, la Roumanie et la Bulgarie sont restées très en retrait avec une production nationale en déclin ou en très faible croissance. De ce fait, leur PNB pour 2000 équivaut à peine aux trois-quarts de celui de 1989 (71% pour la Bulgarie et 76% pour la Roumanie).

La plupart des candidats sont parvenus à faire basculer leur commerce extérieur en direction de l'UE. Ceux qui ont le mieux réussi (Estonie, Hongrie, Pologne, Slovénie, République tchèque) ont atteint un niveau d'intégration comparable à celui des Etats membres, soit environ 70% de la balance extérieure, et en tous cas bien supérieur à ce qu'il était pour l'Espagne et le Portugal avant leur adhésion. La durée et l'ampleur limitées de l'impact de la crise russe sur les économies des PECO illustrent la dépendance croissante de ces pays vis-à-vis de la partie occidentale du continent. Selon des études macro-économiques récentes, une augmentation de 1% du PNB de l'UE entraînerait une croissance de 0,6% dans les PECO.

A l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie, et dans une moindre mesure de la Lituanie, les pays candidats sont parvenus à faire évoluer leurs spécialisations traditionnelles, souvent grâce aux investissements étrangers. Les entreprises à capitaux étrangers ont tendance à abandonner les produits bon marché et de qualité médiocre ou les méthodes de production très consommatrices en énergie au profit de productions avec une plus grande valeur ajoutée qui sont complémentaires de celles de l'UE, comme l'équipement électrique ou les matériels de transports. De nombreuses fermetures d'usines sont attendues dans les prochains mois, quand commencera une seconde phase de restructuration industrielle, notamment en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie. Des licenciements massifs risquent de toucher les travailleurs des secteurs en difficulté ou peu compétitifs, dans les mines, la sidérurgie, l'agriculture, ou du fait de la mise en œuvre des privatisations retardées jusqu'à présent. Mais les problèmes sont d'une ampleur non comparable pour la Roumanie, dont les experts estiment que les technologies accusent un retard de 20 ans sur celles des pays voisins. Par ailleurs, il semble que les produits bulgares soient difficilement exportables en raison de leur mauvais rapport qualité-prix.

Le niveau d'intégration internationale des pays en transition, à la fois dans leurs dimensions politiques et économiques est également très inégal. Au cours des 5-7 premières années après la chute du Mur de Berlin, la grande majorité des investissements directs étrangers est allée vers la Hongrie, la Pologne et la République tchèque : ces trois pays ont reçu 75% du montant total investi entre 1989 et 1999. Quand les entreprises occidentales ont commencé à apprécier le succès des réformes économiques et institutionnelles en Estonie, puis en Lettonie et en Lituanie, les flux d'investissements directs étrangers se sont aussi dirigés vers eux. Comme une conséquence des efforts politiques des gouvernements pour

---

<sup>3</sup> La plupart des données sont tirées du « Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale 2000 » Pagé Jean-Pierre et al. (2000), N°. 71, Les Etudes du CERI – Sciences Po

libéraliser le marché et démocratiser le système politique, l'Estonie a enregistré de bons résultats commençant à ressembler à ceux engrangés par la République tchèque et la Hongrie : le montant cumulé des investissements directs étrangers par tête entre 1989 et 1999 s'élève à 1115 \$ comparé à 1764 \$ pour la Hongrie et 1447 \$ pour la République tchèque. Une telle intégration alimente à son tour une plus grande croissance de la productivité, du volume des échanges, des revenus nationaux et attire d'autres capitaux étrangers. Visiblement, la leçon a été retenue par les gouvernements slovaque et bulgare en 1998 et 1999, qui ont lancé des programmes de réforme économique destinés ouvertement à attirer des capitaux étrangers. Jusqu'à une date récente le gouvernement slovène a été très réticent à ouvrir le capital des entreprises privatisées aux étrangers et a préféré conserver une propriété sociale pour l'industrie. Cette attitude explique la performance relativement faible dans ce domaine de la Slovénie (le montant cumulé des investissements directs étrangers par tête entre 1989 et 1999 s'élève à 701 \$). Dans ce cas également la Roumanie et la Bulgarie sont en retard, avec un total cumulé par tête atteignant un quart de la moyenne des autres 8 pays candidats.

Mais il faut reconnaître que les pays qui appartenaient au monde communiste n'étaient pas sur la même ligne de départ en 1989-91. D'un côté, se trouvaient les pays baltes très dépendants des décisions prises par le gouvernement central de Moscou (en particulier, en Lettonie et en Lituanie, 40% des industries étaient directement contrôlées par les ministères soviétiques). La Bulgarie n'en était guère éloignée avec un système centralisé d'allocation des ressources qui fonctionnait encore à la veille de la chute du mur de Berlin. De plus, ce pays était très dépendant du COMECON (60%) dans ses échanges extérieurs. A l'autre bout, la Pologne et la Hongrie avaient déjà connu un début de libéralisation économique et de petites réformes en 1987-88. Les autres pays candidats connaissaient des situations intermédiaires entre ces deux extrêmes, mais toutes les économies étaient basées sur le modèle socialiste de propriété étatique de l'appareil de production et des systèmes de complète intégration financière et économique. Leur niveau de développement différait sensiblement : par exemple, la part de l'agriculture dans la population active variait de 40% en Roumanie à moins de 5% en République tchèque, en passant par environ 20% en Lettonie, Lituanie et Pologne.

## **2 – Des trajectoires de transition différentes**

Depuis 1989, la Pologne n'a dû faire face qu'à une seule crise majeure et précoce qui a été suivie d'une reprise économique régulière et la Slovénie n'a pas vraiment rencontré de problème après avoir pris son indépendance vis-à-vis de la Yougoslavie. La République tchèque n'a été confrontée à une crise financière que récemment, tandis que la Roumanie et la Bulgarie, dans une moindre mesure, n'ont pas réellement émergé d'une série de crises financières et économiques graves.

Une libéralisation rapide<sup>4</sup>, c'est-à-dire la libération des prix et du commerce extérieur, la réduction drastique des subventions et des dépenses publiques, la restructuration et la privatisation des entreprises d'Etat et une politique monétaire stricte, semble être la base sur laquelle peuvent se construire une croissance économique et un commerce sains. Des approches plus graduelles ou plus modérées ont compliqué la mise en œuvre des réformes économiques et structurelles nécessaires, et souvent permis à des intérêts issus du régime précédent de consolider leur pouvoir. Des retards dans les réformes et la constitution des cadres réglementaires ont conduit à une expansion de l'économie informelle et une plus grande corruption. En outre, lorsque les sacrifices endurés par toute la population durent plus que prévu, celle-ci devient plus réticente à soutenir les politiciens réformistes.

Cependant une rapide libéralisation doit être menée avec soin. Le gouvernement tchèque a dû engager deux plans d'austérité en 1997 pour surmonter une crise financière qui a été largement provoquée par une stratégie de privatisation, qui n'avait pas réussi à rompre les liens entre l'Etat et les banques commerciales, et par l'échec de la mise en place d'un bon cadre réglementaire au démarrage. A partir de l'expérience polonaise, des experts expliquent que « la séquence des réformes - décentralisation, renforcement des capacités extractives, réforme de l'administration centrale, une deuxième phase de décentralisation et finalement une large réforme des services publics - semble être optimale pour soutenir l'élan réformateur et garantir la mise en œuvre des mesures successives » (G. Ekiert). Ceci

---

<sup>4</sup> D'après la Banque mondiale, les pays qui ont été libéralisés rapidement et largement ont retrouvé le chemin de la croissance plus vite et connu une baisse de l'inflation (Banque mondiale, De la planification au marché, rapport 1996)

dit, la transformation de l'Etat et celle de l'économie polonaise ont aussi bénéficié d'un large consensus néo-libéral parmi les décideurs politiques et les médias. De plus, la forte concurrence politique et la nature pluraliste de la société civile polonaise ont évité l'émergence de groupes d'intérêts puissants capables de bloquer les réformes. En Roumanie, dans un contexte politique et social très différent, et en suivant les conseils des experts du FMI, le gouvernement a tenté de mener à bien un plan d'austérité assez similaire en 1997, mais cet essai a conduit à une aggravation de la situation. Manquant à la fois de la confiance des investisseurs étrangers dans le pays et de celle des acteurs économiques nationaux, la Roumanie semble s'enfoncer dans un cercle vicieux, enregistrant la dégradation des conditions de vie, la réduction de l'espérance de vie, l'augmentation de la mortalité infantile, etc.

### **3 – Le contenu des réformes**

Bien qu'il existe plusieurs façons de conduire une transition économique et que des comparaisons soient délicates, les réformes visant à développer une économie de marché et une base saine pour le développement économique dans le cadre d'un marché libre d'échange se ressemblent. Elles paraissent s'articuler autour de quatre axes principaux ; elles portent sur le système bancaire, le marché financier et la stabilité monétaire, les privatisations et la restructuration des entreprises, et la fiscalité.

- La réforme du système bancaire consiste très schématiquement en deux choses : d'abord dans la séparation entre la banque centrale et les banques commerciales, ensuite dans la déconnexion du système bancaire de l'économie réelle. Ceci inclut le respect de certaines règles pour garantir la stabilité financière et l'assainissement de la balance des paiements (réduction des dettes à caractère douteux). Cette étape a maintenant été atteinte par la plupart des pays d'Europe centrale. L'Estonie et la Hongrie, où la privatisation des banques est presque achevée avec 77% des actifs des banques détenus par des compagnies étrangères, sont en tête. Alors que la Roumanie et la Bulgarie où les intérêts politiques sont toujours prévalents traînent derrière. Le système bancaire roumain souffre d'une privatisation différée (qui a tout juste démarré en 1998-99) et du sous-développement du réseau bancaire dans le pays. En Slovaquie, les liens historiques entre l'industrie et les banques restent forts. Mais ce n'est pas seulement l'ampleur de la privatisation qui importe ; une des conditions clés pour la consistance de la réforme bancaire et la santé du système financier semble être la mise en œuvre et pas seulement l'adoption d'une législation sur les faillites. Le retard de 5 ans pris par la République tchèque dans l'application de cette loi a été problématique et il a probablement causé la crise de 1997. Jusqu'à une date récente la réglementation sur les faillites n'était pas respectée en Slovaquie, en Bulgarie et en Lituanie. Ainsi peuvent s'expliquer à la fois les réticences des compagnies étrangères pour investir dans ces pays et l'instabilité de ces économies. Ceci est toujours le cas en Roumanie.
- En ce qui concerne la réforme financière, même si la plupart de ces pays ont restauré un marché de capitaux les montants des transactions sont assez limités. La bourse la plus ancienne et la plus développée, le BÉT créé en 1990 à Budapest , figure parmi les plus petites dans le monde. Au cours de la décennie passée, tous les gouvernements ont été confrontés tôt ou tard avec une crise financière, qui a souvent été aggravée par une forte inflation, des déficits budgétaires et courants élevés ainsi que des déficits de la balance commerciale. Ils ont dû adopter des régimes de taux de change stricts, (système de « crawling peg » ou de « currency board », liés au DM, à l'euro ou au dollar US. Cette discipline monétaire s'est révélée payante en Pologne, en Hongrie et plus récemment en Bulgarie, mais a échoué en Roumanie. Une politique monétaire trop restrictive a provoqué une récession en Slovaquie et a conduit le gouvernement Meciar à lancer un programme d'investissements publics pour compenser la chute des exportations. Cependant ce programme a aggravé le déficit public et ensuite la situation économique, retardant la reprise jusqu'en 1999.
- Les privatisations ont suivi des modèles différents liés aux méthodes choisies par les gouvernements. La première méthode, la plus transparente est directement copiée de la privatisation menée dans les pays occidentaux : elle consiste dans l'identification d'une liste d'entreprises vendables – généralement les plus grandes – qui sont alors entièrement ou partiellement cédées par le biais de mises aux enchères. La plupart du temps, un pourcentage du capital est temporairement gardé sous le contrôle de l'Etat ou d'investisseurs nationaux (suivant le

modèle britannique des « actions en or »), mais en Estonie la propriété à 100% étrangère a été autorisée dès 1991. Cette méthode a été utilisée par le gouvernement hongrois qui avait vendu dès 1995 la moitié des entreprises portées sur la liste des compagnies privatisables : la part des capitaux privés dans le PNB est montée de 24% en 1989 à 68% en 1996, puis à 80% en 1999. Quand elle a été menée de manière ouverte et qu'elle a porté sur des usines compétitives, cette technique a intéressé les groupes occidentaux et/ou étrangers en Hongrie, Estonie, Pologne et République tchèque. La présence de ces sociétés a alors servi de base à un afflux plus grand d'investissements directs étrangers.

La deuxième méthode a été préférée pour la privatisation des petites entreprises : elles ont été vendues à leurs dirigeants ou à leurs employés par accord de gré à gré. En termes économiques, ce système a produit des résultats très différents d'un pays à l'autre. Il a dopé le développement des PME en Pologne mais en Roumanie et en Bulgarie il a conduit à renforcer le corporatisme, la corruption et la bureaucratie.

Une troisième méthode de privatisation par bons d'échange a eu les faveurs des gouvernements tchèque, slovaque et de quelques autres pays. Les actions des entreprises publiques ont été distribuées gratuitement aux citoyens. Les gouvernements ne sont pas parvenus ainsi à répandre l'esprit capitaliste dans la population et, dans un climat de désintérêt total des citoyens, la plupart des groupes ont continué à être gérés selon les mêmes règles. La Lettonie, qui avait choisi cette méthode en 1995, l'a vite abandonnée en 1996. Le gouvernement tchèque a aussi changé de politique et, depuis 1998, a encouragé la fusion des portefeuilles des fonds d'investissements, leur transformation en holdings financières et leur transfert à des investisseurs privés.

Grâce à un niveau suffisant de productivité, le gouvernement slovène a introduit seulement des réformes économiques graduelles et minimales ; il a conservé la propriété publique des industries (encore appelées entreprises « socialement détenues ». Actuellement, seulement 55% du PNB est produit par le secteur privé. A titre de comparaison en Slovaquie, qui ne figure pas en tête en matière de privatisation, le secteur privé produisait déjà 75% du PNB en 1998. Dans plusieurs pays, le rythme des privatisations s'est ralenti rapidement après les premières années, conduisant au maintien d'entreprises non-compétitives et à l'aggravation des pertes. Dans certains cas, l'opacité de la privatisation cachait simplement l'absence de réformes structurelles. Cette situation dramatique est apparue au grand jour en 1998 en République tchèque et en Slovaquie. Jusqu'en 1997, la privatisation en Bulgarie a peu progressé pour des raisons juridiques, politiques et sociales. Le gouvernement a récemment adopté une stratégie plus transparente en essayant de vendre les plus grands groupes par appel d'offres et d'attirer les capitaux étrangers. Malheureusement, la faiblesse des actifs du fait d'une productivité basse a suscité peu d'intérêt de la part des compagnies occidentales et 60% du PNB est toujours détenu par l'Etat. En Roumanie, la première vague de privatisation annoncée en 1991 s'est soldée par un échec en 1995. Une seconde vague a progressé lentement en 1997, mais elle a été arrêtée net en 1998 en raison de désaccords entre les partis politiques au gouvernement et de tensions sociales (notamment, les manifestations de mineurs dans la Vallée de Jiu).

A l'exception de la Pologne, de l'Estonie et de la Hongrie où les réformes sont bien avancées, les reconversions ont été assez lentes dans les PECO. Une situation duale prévaut actuellement avec d'un côté, des entreprises privées (souvent à capitaux étrangers) qui ont été restructurées suivant des critères de rentabilité classique et un objectif d'intégration des productions dans une vaste chaîne européenne commerciale et industrielle. De l'autre côté, les compagnies à capitaux publics sont gérées selon des règles peu claires et conservent des liens financiers étroits avec l'Etat. Dans la plupart des cas, l'Etat a gardé les entreprises les moins compétitives car elles étaient difficiles à vendre et/ou pour des raisons sociales parce qu'il s'agissait de très gros employeurs. Les retards pris par les privatisations conduisent à des risques d'explosion sociale en Slovaquie et en Pologne, du fait d'une augmentation importante des chômeurs et de la persistance du chômage de longue durée. Dans les deux prochaines années, des licenciements de 157 000 travailleurs sont attendus en Pologne.

- Au regard des réformes fiscales, et d'un point de vue formel, tous les pays ont plus ou moins adopté un système inspiré du modèle occidental de taxation moderne composé de 4 principaux impôts : l'impôt sur les revenus individuels, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la TVA et les

accises. L'Estonie représente une exception notable puisque l'impôt sur les sociétés n'y existe pas. Par comparaison avec les autres réformes structurelles, celles-ci ont été vite adoptées. La Hongrie peut être considérée comme pionnière en s'engageant dans une première réforme fiscale en 1988 et en mettant en place tout le système dès 1995. Au contraire, la Slovénie n'a appliqué la TVA qu'en 1999, alors que le gouvernement bulgare a perdu beaucoup de temps avant de lancer en 1997 un programme de lutte contre la corruption qui était une condition préalable à tout recouvrement fiable des impôts. Quoi qu'il en soit on doit faire la différence entre les textes et la réalité et entre les différents niveaux de développement des pays. L'évasion fiscale atteint encore des niveaux très élevés au vu des critères occidentaux. L'économie informelle représente plus de 40% du PNB en Roumanie et en Bulgarie, 30-40% en Slovénie, 20-25% dans les autres pays candidats. Certains pays comme la Bulgarie se sont attaqués récemment à la question, en alliant une baisse de la pression fiscale et un respect plus strict de la loi.

### ANNEXE 3

## **QUEL MODELE SOCIO-ECONOMIQUE DANS L'UE AUJOURD'HUI ?**

L'exigence de la reprise de l'acquis communautaire, parmi les critères dits de Copenhague, pour les négociations d'adhésion renvoie implicitement à l'existence d'un « modèle » auquel les pays candidats devraient se conformer. En fait, les nombreuses controverses politiques et scientifiques sur le contenu du modèle social européen font clairement douter qu'il existe un modèle unique. Si l'on peut tout de même s'accorder sur quelques traits structurels communs aux Quinze, la décennie 90 a été suffisamment riche en remises en cause sur le plan social et politique pour ne pas les considérer comme des données immuables. Dès lors, il paraît plus judicieux de se projeter dans le proche avenir en étudiant la « feuille de route » composite dont s'est dotée l'UE au terme des plus récents Conseils. En essayant d'identifier les éléments déterminants inscrits dans les Agendas, tant pour la politique sociale que pour la politique structurelle, on se rapprochera davantage du modèle qui pourrait servir de guide à une Union élargie et évaluer les problèmes qui se poseront alors aux pays candidats pour s'y adapter.

### **1 - Quel modèle socio-économique pour l'Union aujourd'hui ?**

#### *Un ou plusieurs modèles ?*

Pour s'opposer aux sirènes du néo-libéralisme et à la tentation d'une simple imitation des Etats-Unis, les chercheurs et les responsables politiques européens se sont souvent référés au modèle social européen. Pourtant chaque fois que l'on a essayé de définir ce concept et d'identifier précisément son contenu, les polémiques ont surgi. Devant les nombreuses particularités et exceptions qui ne manquent pas d'être invoquées pour atténuer le caractère réducteur de tout modèle unique proposé, il faut bien admettre les limites de cette formule rhétorique. Cette situation n'est pas nouvelle et l'on connaît les oppositions historiques, dans le cas de la protection sociale, entre le modèle de Bismarck et celui de Beveridge. De même, le rôle des syndicats et les modes d'expression de la société civile restent marqués dans chacun des pays de l'UE par une tradition tantôt réformatrice, tantôt révolutionnaire (anarcho-syndicalisme).

Si les progrès de l'intégration européenne ont pu faire croire que l'on tendait vers un modèle commun, le spectre du « nivellement par le bas » et du « plus petit commun dénominateur » a servi de repoussoir au début des années 90. A cette même époque, l'étude des effets de la globalisation sur les économies régionales a montré que celle-ci pouvait redonner leur chance aux territoires atypiques et à la variété des parcours de développement. Au point de considérer aujourd'hui, la diversité européenne comme une richesse à valoriser et pas seulement une contrainte avec laquelle il faut composer<sup>5</sup>.

Cette conviction s'est aussi construite lorsque les économistes ont essayé de percer le secret de la persistante bonne santé du modèle allemand. Par des comparaisons entre capitalismes rhénan et anglo-saxon<sup>6</sup>, ils ont montré les mérites de chacun et leur capacité à se réformer selon leur propre voie.

Par la suite, la typologie d'Esping-Andersen<sup>7</sup> définissant trois modèles européens d'Etats providence – nordique, méditerranéen et anglo-saxon - a couramment été utilisée et déclinée, notamment pour comprendre les progrès ou les blocages du dialogue social et les traditions des négociations collectives<sup>8</sup>. On distingue ainsi communément :

- Les pays, dits de flexibilité étatique, fortement réglementés où la négociation collective a peu de poids, comme la France et dans une certaine mesure les autres pays méditerranéens. Le statut régit les conditions d'emploi et les syndicats y jouent un rôle relativement faible ;

---

<sup>5</sup> M. Jouen, *Diversité européenne, mode d'emploi* (Paris, Descartes et Cie, 2000)

<sup>6</sup> M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme* (Paris Seuil 1991)

<sup>7</sup> G. Esping-Andersen, *The three world of welfare capitalism* (Cambridge Polity Press 1990)

<sup>8</sup> J. O'Reilly et C. Spee, *Réglementation du travail et de la protection sociale in L'avenir du travail, un débat européen* (1999 Paris Apogée)

- Les pays, dits de flexibilité négociée, où la négociation occupe une place importante et peut se doubler d'un appel au principe de subsidiarité, comme la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas et plus récemment l'Irlande ;
- Le seul Etat membre, caractérisé par la flexibilité individualisée, est le Royaume-Uni. Il se singularise par un système de négociations collectives peu réglementées et faibles.

Essayant lui aussi de cerner la consistance du modèle social européen, Fritz Scharpf<sup>9</sup> constate que le niveau élevé des dépenses publiques (25-30% du PIB) est un trait commun qui distingue l'UE des Etats-Unis (15%). Cependant, leur efficacité dans la lutte contre le chômage paraît très variable. Le taux d'emploi moyen en Europe était de 61% en 1998 contre 75% outre-Atlantique, mais cet écart de près de 14% cache des disparités importantes entre les pays d'Europe du nord, qui présentent une moyenne de plus de 70% , et ceux du sud dont les scores oscillent autour de 55%. Ceci le conduit à définir deux groupes très différents : le bloc nordique où les dépenses publiques élevées sont couplées à un fort taux d'emploi et les pays méditerranéens où le taux d'emploi reste faible malgré un niveau élevé de ces dépenses.

D'exception en exception, on ne peut guère qu'identifier des « modèles nationaux », référence à laquelle s'est résolue la Commission européenne dans le Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » en 1993. Elle y expliquait que les situations nationales correspondaient à une conjonction de données structurelles, se combinant différemment dans les pays en fonction de leur histoire, de leur économie et de leur culture (protection sociale, relations industrielles, négociations salariales, degré d'intervention de la puissance publique, niveau d'éducation). Dès lors, la voie de progrès consiste, non pas à prendre le meilleur de chacun pour le dupliquer ailleurs, mais à faire progresser simultanément chacun des systèmes en préservant son équilibre. Cette notion de « systèmes d'emploi » a produit une grille d'analyse en 5 rubriques des plans nationaux pluriannuels d'emploi, conformément au processus d'encadrement convenu au Conseil d'Essen en 1994. Elle a progressivement abouti à la Stratégie coordonnée pour l'emploi, déclinée en une vingtaine de lignes directrices.

#### Des caractéristiques socio-économiques et culturelles partagées

Toutefois, à condition d'accepter certaines particularités nationales ou régionales, on peut dégager un ensemble de caractéristiques socio-économiques communes à tous les pays européens, qui les différencient substantiellement des Etats-Unis.

Ainsi en-t-il du dialogue social dont l'importance a été rappelée maintes fois dans les Conseils européens et, plus généralement, des relations entre secteurs privé et public, économie et territoire.

Le poids du « tiers secteur » et des associations dans l'économie<sup>10</sup> illustre probablement le mieux cette singularité européenne. La principale différence européen-américaine concerne les coopératives et les mutuelles. Alors que les Américains les excluent car elles réalisent des bénéfices, les Européens les acceptent en raison des engagements pris par les actionnaires de se plier à des règles de fonctionnement démocratiques et de ne pas s'approprier les bénéfices. En Europe, la frontière ne passe pas entre organismes avec ou sans but lucratif mais entre sociétés capitalistes et organisations privilégiant la constitution d'un patrimoine collectif. D'après les experts, les écarts de chômage entre l'UE et les Etats-Unis s'expliqueraient largement par le plus grand nombre d'emplois créés dans les services aux Etats-Unis depuis 10 ans. Il n'est donc pas indifférent d'avoir conscience de l'importance de l'économie sociale en Europe dans les services personnels et relationnels et de son dynamisme en matière de création d'emplois. Elle représente 10 à 15% de l'emploi des Etats membres<sup>11</sup> et a connu une très forte progression entre 1990 et 1995, de l'ordre de 20-25%.

<sup>9</sup> Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, (Paris Presses de Sciences Po 2000)

<sup>10</sup> JL Laville et R. Sainsaulieu *Sociologie de l'association* (1997 Paris Desclée de Brouwer)

A. Evers *Un commentaire sur l'étude Johns Hopkins* (sept 1998 Revue du MAUSS n°11)

LM Salomon et H. Anheier *Social origins of civil society : explaining the non-profit sector cross-nationally* (1996 The Johns Hopkins University – Institute for policy studies - Baltimore)

<sup>11</sup> COM 2000/196 du 7/4/2000 *Agir au niveau local pour l'emploi – Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi*

Si l'on quitte le domaine exclusivement social et que l'on aborde la politique de cohésion économique et sociale, telle qu'elle a résulté de la réforme de 1988, d'autres spécificités européennes apparaissent. Bien que les fonds structurels ne représentent que 0,46% du PNB communautaire (mais plus de 30% du budget commun), leur importance tant pour la réduction des disparités territoriales économiques et sociales que pour les progrès de l'intégration européenne est grande.

Leur impact a été mis en évidence dans les deux Rapports sur la Cohésion<sup>12</sup> et 6<sup>ème</sup> rapport périodique sur la situation et le développement économique et social des régions de l'UE<sup>13</sup>, notamment pour les régions en retard de développement (objectif 1) dont le PIB/habitant est passé de 63% en moyenne en 1988 à 70% en 1998 de la moyenne communautaire. Dans les 4 pays, dits de la cohésion, les résultats sont également remarquables puisque entre 1988 et 1999, le PIB/Habitant de la Grèce est passé de l'indice 58 à 67 et celui de l'Espagne de 72 à 82. Pendant la même période, le Portugal a été propulsé, si l'on peut dire, de l'indice 59 à l'indice 76 et l'Irlande de 64 à 114. Mais, les conséquences de la politique de cohésion ne se limitent pas à des données quantitatives, puisque les modalités de versement des subventions ont transformé aussi les façons de procéder en matière de développement économique des autorités nationales et locales<sup>14</sup>. Ainsi, le recours au partenariat « institutionnel » dans l'élaboration et la conduite des stratégies de développement régional et la gestion pluri-annuelle des programmes ont entraîné une participation accrue des acteurs de terrain, plus récemment des représentants de la société civile en charge de la promotion de l'égalité des chances hommes-femmes et de la protection de l'environnement. L'apprentissage de nouveaux modes de gouvernance, touchant les services publics autant que les responsables politiques, s'est effectuée également dans certains pays, à l'occasion de la mise en œuvre des interventions structurelles, l'Irlande<sup>15</sup> étant l'exemple le plus connu mais pas le seul.

Les économistes s'intéressant aux effets des interventions communautaires sur l'évolution des disparités régionales et sur les structures économiques ont mis en évidence un processus de spécialisation nationale et régionale dans l'UE très différent de ce qui se passe aux Etats-Unis. Indépendamment des dynamiques de spécialisation et de concentration, la diversité régionale perdure et les échanges intra-branche, c'est-à-dire de produits similaires mais de qualité différente, l'emportent sur les échanges inter-branche. La concentration géographique des activités est moins prononcée en Europe mais l'inégalité de développement régional appréciée par le niveau de revenu par tête est plus forte<sup>16</sup>. Historiquement, la mobilité géographique des travailleurs au sein de l'UE a été faible. Si l'on note une tendance générale à l'augmentation des échanges de population entre les Etats membres au cours des dix dernières années, les masses en cause restent très limitées. Actuellement environ 1,5% des Européens résident dans un autre Etat membre et moins de 2% des personnes en âge de travailler exercent une activité dans un autre Etat membre. La sédentarité ne résulte pas tant des obstacles liés à la diversité linguistique de l'UE, que du fort attachement culturel des Européens à leur région et leur ville. Ainsi, les déplacements des populations en âge de travailler d'une région à l'autre (NUTS II) en Europe dépassaient à peine 1,5% en 1995 alors que les migrations entre Etats au sein des Etats-Unis atteignaient un peu moins de 3% en 1995. Ces chiffres étaient nettement plus élevés dans les pays du nord (autour de 2%) que dans ceux du sud (moins de 1% en Espagne et en Italie). Dans certains cas, la baisse conjoncturelle de la population active régionale s'explique par l'attitude des habitants qui, face

---

<sup>12</sup> Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996, OPOCE, CM 97 96 928 FR (1996).

<sup>13</sup> Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale 2001, OPOCE, KN 53 01 002 FR (2001)

<sup>14</sup> 6<sup>ème</sup> rapport périodique sur la situation et le développement économique et social des régions de l'UE, OPOCE CX 21 99 472 FR (1999)

<sup>15</sup> Beate Kohler-Koch, *La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité*, RSC-EUI Florence, working paper RSC n°98/38

<sup>16</sup> Ch. Sabel, *Irlande - Partenariats locaux et innovation sociale*, Publications OCDE Développement territorial (1996).

<sup>17</sup> D. Puga, *The rise and fall of regional inequalities* in European Economic Review vol.49, n°2 (1999)

Jacky Fayolle et Anne Lecuyer, *Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape*, Revue de l'OFCE (avril 2000)

F. Maurel, L. Fontagné, E-M. Mouhoud, P. Petit, *Scénario pour une nouvelle géographie économique*, Rapport du Plan, Economica (1999)



à une augmentation du chômage, préfèrent se retirer du marché du travail et ne plus être enregistrés comme demandeurs d'emploi pour ne pas devoir quitter leur région.

La politique de cohésion a pris implicitement l'option de renforcer ce penchant européen à l'immobilité ou au moins n'a pas cherché à le contrecarrer. En encourageant la diversification des activités et la restructuration industrielle des régions, en accompagnant leurs efforts pour le développement économique, les fonds structurels entendent redonner davantage d'opportunités d'emploi et améliorer les conditions de vie des habitants sans les contraindre à se déplacer. Il est frappant de constater ainsi que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne a coïncidé avec un arrêt total de l'émigration, qui s'était d'ailleurs considérablement affaiblie dans les années précédentes. De même, l'importante émigration subie par les nouveaux Länder en 1990-1991 s'était presque tarie dès 1993-94. De même, les aides du FSE pour la formation et la reconversion des travailleurs participent du même objectif. L'amélioration constante du niveau d'éducation et la forte aspiration à une meilleure formation distinguent aussi l'UE des Etats-Unis où l'abandon prématuré des études par les jeunes Américains progresse de manière inquiétante.

## **2 – Les agendas du futur**

Cette ébauche de modèle servira-t-elle de référence dans une Europe élargie ? Pour le savoir, il convient d'examiner le contenu des deux « agendas » que se sont fixé les Quinze pour les 5-10 années à venir.

Le premier agenda résulte du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 qui entend que l'Union devienne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable de croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus large cohésion sociale* ». L'un des engagements phares en matière d'emploi concerne le rapprochement du taux d'emploi de celui des Etats-Unis. Il s'agit de porter d'ici 2010 le taux moyen de 61% à 70%, et simultanément d'augmenter le niveau des femmes actives jusqu'à 60% (au lieu de 51% actuellement). On retiendra des grandes options prises à Lisbonne le maintien d'un cadre macro-économique favorable à la croissance, notamment par la maîtrise des dépenses publiques, un effort plus grand dans le domaine de la formation et de l'éducation, la démocratisation de la société de l'information, des marchés financiers efficaces et intégrés ainsi qu'un recours accru au capital-risque pour les entreprises, une politique active de l'emploi considéré comme le meilleur garant contre l'exclusion sociale. Il est difficile de repérer l'originalité et le caractère proprement européen des engagements pris à Lisbonne, dans la mesure où la plupart d'entre eux trouvent leur source dans une analyse comparative avec les Etats-Unis ; ils visent pour l'essentiel à combler un prétendu retard de l'UE, sans mettre en cause la validité du modèle américain. Les seules nuances viennent très certainement de l'attention portée à la lutte contre l'exclusion sociale et aux méthodes de travail. Les conclusions du Sommet rappellent en effet que la coordination intergouvernementale renforcée s'effectuera dans le respect du principe de subsidiarité et fera une place croissante aux collectivités régionales et locales ainsi qu'aux partenaires sociaux et à la société civile. En matière de lutte contre l'exclusion sociale, les récentes conclusions des Sommets de Nice et de Göteborg témoignent d'une évidente bienveillance des gouvernements nationaux sur ce thème, malgré la persistance de malentendus qui trouvent largement leur origine dans des différences culturelles.

Dans la communication de la Commission relative à l'Agenda pour la politique sociale<sup>17</sup>, l'accent est mis sur la qualité, qualité du travail, de la politique sociale et des relations industrielles. La majeure partie des mesures proposées visant à poursuivre les actions en cours, on peut interpréter cette notion de « qualité » comme une façon de se démarquer ainsi des Etats-Unis. Le message d'ensemble apparaît toutefois confus.

L'Agenda 2000, qui a fait l'objet d'un accord au Conseil européen de Berlin de mars 1999, fixe le cadre d'utilisation des fonds structurels (Feder, FEOGA-orientation et FSE) et d'autres instruments financiers (FEOGA-Garantie, IFOP, ISPA, PHARE, SAPARD, Fonds de cohésion) à destination des 15 et des pays candidats pour la période 2000-2006. Pour les Quinze, les enveloppes budgétaires sont

---

<sup>17</sup> Agenda pour la politique sociale, Communication de la Commission du 28/6/2000 (COM 2000/379)

de 297 milliards d'euros au titre de la Politique agricole commune et de 213 milliards d'euros de Fonds structurels pour 7 ans.

Les nouveaux principes d'intervention sont dictés par une concentration renforcée, une plus grande efficacité et une simplification des mesures. Sur le contenu, les modalités d'intervention dans les zones d'objectif 1, c'est-à-dire les régions en retard de développement, restent stables et privilégient les investissements productifs et les infrastructures lourdes. Par contre, on peut noter des changements importants pour les zones d'objectif 2 – en reconversion – et les interventions au titre de l'objectif 3 qui ont trait aux ressources humaines.

Ces inflexions sont liées à un changement de diagnostic sur les inégalités à corriger et touchent principalement les thèmes d'intervention. Elles entendent ainsi répondre à certains problèmes identifiés par les rapports sur la cohésion de 1996 et 2001, tels que l'aggravation ou la persistance des disparités entre des catégories de populations (femmes et hommes, groupes défavorisés) et entre des territoires de taille de plus en plus réduite.

L'emploi devient le but principal, partagé par tous les Fonds structurels, et les Plans nationaux d'action pour l'emploi constituent une sorte de charpente à partir desquels seront définies toutes les interventions du FSE dans le cadre de l'objectif 3 (autour des 4 piliers relatifs à l'employabilité, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et l'égalité des chances pour tous).

Le développement durable et l'égalité entre les hommes et les femmes font une entrée marquante parmi les objectifs principaux de la politique de cohésion<sup>18</sup>. La promotion de l'égalité et la protection de l'environnement bénéficient d'un traitement privilégié aux différentes étapes de la programmation : partenariat, sélection des mesures, modulation des taux de participation des Fonds, critères d'évaluation et information ciblée.

Pour ce qui regarde le FEDER, le soutien aux PME créatrices d'emploi, la valorisation du potentiel endogène local et les infrastructures « soft » deviennent les pierres angulaires des interventions communautaires. Un accent particulier est mis sur le tourisme, la culture et la protection du patrimoine culturel et naturel lorsqu'ils créent des emplois durables. Le recours à des cofinancements privés est plus fortement encouragé que par le passé.

### ***En guise de conclusion***

Le modèle, qui se dessine, suggère de nombreuses interrogations. Les principales portent sur l'influence que les pays candidats pourraient avoir sur l'évolution du modèle socio-économique européen lorsqu'ils auront rejoint l'UE. Les expériences passées - les effets de l'entrée du Portugal et celle de l'Espagne sur la politique de cohésion économique et sociale, et surtout ceux de l'adhésion de la Suède, de la Finlande et l'Autriche sur certains standards sociaux et modalités d'intervention publique (transparence, évaluation) - montrent que des changements ne manqueront pas de se produire. Ce phénomène n'aura probablement lieu qu'à moyen terme, au-delà du calendrier fixé par les deux agendas européens. Son contenu dépendra alors tout autant des réformes déjà menées à bien dans les pays candidats et dans les actuels Etats membres, que de l'évolution des mentalités et des comportements sociaux dans la grande Europe.

---

<sup>18</sup> Considérant 5 et article 2 du règlement général 1260/1999