



GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

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

LES FINALITES ET LES MISSIONS DE LA GRANDE EUROPE :

INTRODUCTION AU DEBAT

En adoptant la stratégie proposée par la Commission, le Conseil réuni à Nice a définitivement mis sur les rails le futur élargissement de l'Union. L'attribution de droits de vote à chacun des 12 candidats et la répartition des sièges dans les institutions européennes concrétise cette décision. Si l'on suit la « feuille de route » de la Commission, l'adhésion des premiers candidats est à portée de main.

Le signal politique est fort. Les obstacles techniques ne pourront pas servir de prétexte pour remettre en cause l'élargissement, sans sous-estimer leur capacité à ralentir le processus ou à conduire à un résultat médiocre.

Du côté de l'UE, on peut raisonnablement considérer qu'il faudra aux négociateurs de la patience et de la persuasion pour parvenir à des positions communes sur des sujets délicats tels que la PAC, la politique régionale ou les contributions budgétaires. Néanmoins, ces exercices font partie du savoir-faire communautaire et sous présidence espagnole (premier semestre 2002) – avec ou sans drame – ces problèmes trouveront probablement une solution.

L'issue des négociations avec les pays candidats est plus incertaine. Mais là aussi, au-delà des déclarations formelles et des rodomontades, tout le monde sait qu'on parviendra à un accord tôt ou tard. En effet, les pays candidats n'ont pas de solution alternative : ils ne peuvent pas se permettre de suivre l'exemple de la Suisse ou de la Norvège. Dans le cadre de ce marchandage inégal, ils ne peuvent guère prendre à témoin une opinion publique européenne qui reste majoritairement indifférente ou même défavorable quand des intérêts particuliers régionaux ou sectoriels semblent menacés.

Ils doivent donc se préparer à accepter la plupart des exigences fixées par l'UE, à rechercher des alliances parmi quelques Etats membres amis (selon les affinités géographiques et commerciales) ou à jouer un jeu d'esquive, voire à recourir aux trois méthodes simultanément. Cette attitude, qui ne peut être exclue, posera le problème du contrôle de l'application réelle de l'acquis communautaire au-delà de son adoption. Actuellement démunis pour y faire face, les Etats membres et la Commission devront se doter rapidement des moyens pour faire respecter l'acquis et pour s'assurer de la compétence effective des administrations des nouveaux membres en la matière : à l'avenir, cette question pourrait alimenter quelques conflits interinstitutionnels et inter-étatiques.

Une grande Europe – comprenant plus de deux douzaines de pays membres - se profile donc avant l'an 2010. Tel le Candide de Voltaire, pouvons-nous en déduire que « *Tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes* » ?

En fait, cet optimisme n'est pas partagé par tous et de nombreuses voix s'élèvent pour exprimer des inquiétudes sur l'avenir. En analysant les arguments utilisés, on se rend vite compte que **les louanges et les critiques sont formulées en fonction des ambitions que chacun place dans la future grande Europe et des missions qu'on veut lui confier.**

Très schématiquement, trois conceptions différentes sont en présence :

- Ceux qui se satisfont d'un grand marché unique. Ils demandent à l'Union de « fonctionner » correctement en répondant aux principaux besoins de ses 500 millions de citoyens, en leur apportant la prospérité, la liberté et la sécurité.
- Ceux qui considèrent que la Grande Europe doit être un espace de solidarité et de coopération politique et culturelle entre les peuples et les pays qui la composent. Ils attendent de l'Union qu'elle s'emploie à réaliser son unité géo-politique, économique et sociale.
- Ceux qui veulent que la grande Europe s'affirme comme une puissance généreuse de rang mondial. Ils assignent à l'Union la tâche de combler les aspirations à la paix, au dialogue et à la solidarité des Européens en bâtissant un nouveau modèle de développement pour elle-même, mais aussi en instaurant de nouvelles relations avec le reste de la planète, en premier lieu avec les pays voisins.

Pour bien comprendre le contenu de ces trois visions de la grande Europe, on s'y identifiera successivement. Chaque fois, un regard différent sur le futur élargissement sera adopté ; un diagnostic différent des problèmes à régler sera formulé et des réformes différentes seront proposées.

1 – La vision d'un grand marché unique, compétitif, sûr et efficace

Pour ceux qui veulent que l'Union élargie soit principalement un marché unique, efficace et qui se fient aux résultats macro-économiques, le processus en cours ne doit pas susciter d'inquiétudes.

En effet, de leur point de vue, les pays candidats qui adhéreront à l'UE auront démontré leur capacité à reprendre les principales composantes de l'acquis communautaire et surtout ils auront rempli les trois critères de Copenhague. Ils auront réussi en une quinzaine d'années leur transition vers l'économie de marché, mené à bien des réformes structurelles sociales et institutionnelles, et disposeront d'une démocratie bien rôdée. Quel que soit l'état de la conjoncture au moment de leur adhésion, la capacité d'adaptation qu'ils ont montrée au cours des années 90 laisse bien présager de leur aptitude à faire face à leurs nouvelles obligations. Leur situation économique et financière aura été suffisamment assainie pour leur permettre de se mettre au rythme des autres Etats membres.

Mais leur adhésion accroîtra la diversité européenne déjà existante. Chacun ayant suivi sa propre voie de réforme, les pays d'Europe centrale et orientale n'auront probablement pas les mêmes institutions politiques et économiques, ni les mêmes structures de production, ni le même système financier et bancaire. On peut cependant déceler une tendance générale d'évolution commune et, même, une certaine convergence pour les pays candidats qui avancent le plus vite.

Leur intégration commerciale et économique est déjà comparable à celle des Etats membres et devrait continuer à progresser, grâce aux investissements directs étrangers, à la modernisation des infrastructures et aux flux commerciaux. Certes, les restructurations se poursuivront en entraînant des licenciements, mais l'expérience de la décennie passée a montré que les citoyens des pays candidats ont pu surmonter les pires difficultés. Pour certains pays d'ailleurs, le PNB de l'an 2000 a dépassé celui de 1989 (de 28% pour la Pologne, de 14% pour la Slovaquie, de 5% pour la Hongrie), même s'il continue de stagner en Bulgarie et en Roumanie (respectivement 71% et 76% du PNB de 1989).

Pour garantir la sécurité des transactions et les 4 libertés dans toute l'Union, il faudra quand même surveiller de près la modernisation des administrations et du système judiciaire. Pour tenir son rang dans l'UE, chaque Etat doit être exempt de toute corruption, démontrer sa capacité à gérer les

éventuelles aides communautaires et surveiller les échanges sur ses frontières externes. Le contrôle de l'application effective de l'acquis est une tâche particulièrement lourde que devra assumer la Commission ; néanmoins cette tâche devrait s'alléger automatiquement au fur et à mesure des progrès économiques.

La démocratie devrait se consolider au fil des ans. D'ailleurs, en cas de dérive, le Traité de Nice a institué un mécanisme de mise en garde : si les 4/5 des Etats jugent qu'il existe un risque manifeste de violation des droits fondamentaux, ils peuvent adresser des recommandations à l'un d'entre eux avant de prendre des sanctions. Des sujets aussi sensibles que la régionalisation et la gestion des éventuelles revendications d'autonomie locales continueront de relever de la compétence interne des Etats membres.

On s'attend¹ à ce que le ratio entre les 10% de régions les plus riches et les 10% les plus pauvres (PNB/habitant), qui est actuellement pour les Quinze de 2,4 , soit multiplié par deux et atteigne 5,3 après l'élargissement. Cependant, cet accroissement des disparités est à considérer comme un phénomène dynamique et temporaire, comparable à celui qu'a vécu l'Union en accueillant le Portugal et l'Espagne en 1986. Des transferts financiers seront sûrement nécessaires en faveur des nouveaux membres mais il conviendra de respecter la règle édictée pour l'Agenda 2000 en plafonnant les aides communautaires à 4% du PNB pour les pays bénéficiaires, afin de rester dans les limites de leur capacité réelle d'absorption et d'éviter tout déséquilibre des finances publiques. Pour ne pas dépasser le plafond de 1,27% du PNB communautaire, les programmes 2000-2006 tracent déjà la voie, en encourageant les partenariats financiers privés-publics et l'octroi de prêts pour la construction des infrastructures et des équipements les plus coûteux. Le recours à ces méthodes devrait être systématisé. Par ailleurs, les jumelages entre régions et pays devront être encouragés comme des méthodes décentralisées et peu coûteuses permettant aux nouveaux membres et à leurs citoyens d'apprendre à s'intégrer plus vite. De même, la restructuration de l'agriculture et sa modernisation pourront d'autant mieux être menées à bien qu'on réorientera les crédits de la PAC vers la diversification d'activités dans les zones rurales.

Pour améliorer la compétitivité de cette grande zone économique européenne de 500 millions de consommateurs, les efforts devraient se concentrer sur la valorisation des ressources humaines et l'accès à la société de l'information. Les politiques destinées à rendre le marché du travail européen plus flexible et à accroître la mobilité géographique apporteront également une solution aux situations régionales les plus difficiles : de nouvelles opportunités seront offertes aux travailleurs de ces régions qui pourront se déplacer plus facilement pour trouver un emploi dans le reste de l'Union.

Sans surestimer la vitesse de rattrapage des PECO, il est surtout important de s'assurer qu'ils avancent dans le bon sens et sur des bases économiques saines. C'est donc principalement pour permettre à l'Union de jouer un rôle de gendarme du marché intérieur et d'arbitre des grands équilibres macro-économiques que ses moyens devront être accrus : elle devra se concentrer sur la régulation, le contrôle financier et juridique et sur la lutte contre les dérives les plus graves telles que la criminalité organisée ou les fraudes, etc. Pour donner son plein effet au grand marché intérieur ainsi réalisé, les périodes de transition accordées aux nouveaux membres ne devraient pas être trop longues et porter sur un nombre limité de chapitres.

A l'avenir, il faudra également prendre mieux en compte la demande croissante des populations en matière de sécurité alimentaire, environnementale (lutte contre la pollution et risque nucléaire), écologique (catastrophes naturelles et réchauffement planétaire), civile (crime organisé, trafics de drogue et d'êtres humains) et matérielle (insécurité et violence). Il n'est pas sûr que l'unanimité soit facile à obtenir au Conseil pour donner davantage de pouvoir à l'Union dans tous ces domaines. Néanmoins, les Etats membres pourront échanger librement les meilleures pratiques et, le cas échéant, décider de former des coopérations renforcées. Les dispositions introduites dans le Traité de Nice devraient faciliter le recours à cette méthode pour les Etats membres qui le veulent.

Cette analyse rassurante est dénoncée comme une régression par tous ceux qui attendent autre chose de la construction européenne.

¹ Selon le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne paru en 2001

2 – La vision d'un grand espace de solidarité et de coopération

Pour ceux qui sont attachés au modèle (social) européen, la réalisation du projet précédent provoquerait un déséquilibre insoutenable entre l'économique et le social dans une Union à 27. Ceux-là craignent d'abord qu'en l'absence de mesures d'accompagnement et de soutien, les pays candidats ne résistent pas aux tensions excessives imposées par le respect des disciplines du marché unique. Ils considèrent ensuite que l'intégration croissante de ce marché au-delà des 15 membres actuels et la réduction des marges de manœuvre nationales doivent être contrebalancées par une meilleure capacité de gestion interne au niveau communautaire et par un renforcement de la coopération dans les autres domaines. Une refondation du pacte économique et social entre les Etats membres s'impose ; elle devra porter prioritairement sur la réforme des politiques communes et des ressources budgétaires de l'Union.

Leur diagnostic sur la situation des pays candidats est bien plus pessimiste que ceux qui soutiennent la « vision 1 », car ils prêtent davantage attention aux problèmes sociaux. Selon eux, les efforts demandés aux habitants des pays candidats sont trop lourds et durent depuis trop longtemps. Les réformes sociales et l'effondrement de l'Etat providence ont eu des conséquences dramatiques sur le bien-être des populations. Certains pays ont commencé à introduire des réformes pour stabiliser les dépenses tout en maintenant un niveau minimum de soutien public, mais l'accès aux soins de santé, à l'enseignement supérieur et aux services collectifs est devenu prohibitif pour la plupart des citoyens. Les suppressions d'emplois et la baisse du salaire réel des personnes peu qualifiées ont entraîné l'augmentation considérable de la pauvreté au cours des dix dernières années dans ces pays. En Roumanie et en Bulgarie, les crises à répétition ont provoqué la dégradation des données sociales et démographiques (espérance de vie, taux de natalité, mortalité infantile).

Ils expliquent que les données macro-économiques ne reflètent qu'une petite partie de la réalité. L'évasion fiscale atteint encore des niveaux très élevés au vu des critères occidentaux. L'économie informelle, dont les chiffres sont par nature contestables, représenterait de 20% à 40% du PNB selon les pays candidats. Comment s'assurer que des pans entiers des économies des pays candidats soient pris en compte dans les négociations et n'échappent pas ultérieurement à la réglementation communautaire ?

La seconde vague des restructurations industrielles, qui avaient été différées jusqu'à maintenant à cause de l'importance des effectifs concernés et de la difficulté de la tâche, commence à produire ses effets : le chômage atteint 25% dans certaines régions polonaises et ce pays pourrait compter 3 millions de chômeurs avant la fin 2001. En Slovaquie, en Roumanie et en Bulgarie les chiffres officiels ou officieux sont tout aussi inquiétants. Si dans les pays Baltes, les emplois agricoles supprimés ont pu être absorbés en grande partie par la croissance du secteur tertiaire, l'ampleur du problème est sans commune mesure en Pologne et en Roumanie où l'agriculture occupe respectivement 18% et 44% des actifs.

D'après les tenants de cette vision, si l'on n'y prend pas garde, les écarts avec le reste de l'UE peuvent alimenter des flux d'émigration et attiser les tensions aux frontières, d'autant que les évolutions démographiques des Pays d'Europe centrale et orientale sont en léger décalage par rapport aux 15 et que ce sont les classes d'âge les plus nombreuses qui entreront sur le marché du travail entre 2000 et 2005. Une façon de régler le problème consisterait à consentir des périodes de transition longues sur certains acquis considérés comme cruciaux pour la préservation du modèle européen, notamment en matière de libre circulation des personnes mais aussi en matière d'environnement.

Sans aller jusqu'à considérer qu'une menace sérieuse pèse sur la démocratie dans les pays d'Europe centrale et orientale, ils estiment que l'intégration dans le marché unique peut avoir des effets déstabilisants sur la société si elle n'est pas maîtrisée par les organisations intermédiaires. Cette analyse se fonde sur le constat qu'entre un Etat affaibli et un marché largement dérégulé, la société civile des pays candidats est mal organisée et tarde à occuper pleinement l'espace public. Les associations nouvellement créées parviennent difficilement à se structurer, tandis que les organisations socio-professionnelles restent divisées ou peu représentatives, les partis politiques éclatés et clientélistes. Ils craignent que des courants nationalistes se développent si d'importants secteurs professionnels sont menacés et si la situation ne s'améliore pas rapidement. Ils constatent déjà le

retour des anciens partis communistes dans la vie politique des pays candidats, voire dans les gouvernements, et ils en déduisent qu'il faut prêter attention à la forte aspiration populaire à la sécurité dans la vie quotidienne.

Si l'UE ne prend pas les devants en proposant aux pays d'Europe centrale et orientale des mesures d'assistance financière ou technique adaptées, les tensions sociales internes pousseront les gouvernements à réclamer davantage d'aides et à freiner toute avancée de l'intégration européenne. Leurs demandes seront éventuellement amplifiées par des Etats membres plus anciens. Selon le nombre et la taille de ces pays (c'est-à-dire leur poids dans les votes à la majorité qualifiée), cette surenchère peut entraîner un blocage du fonctionnement de l'Union. Le résultat ne serait pas meilleur si certains pays d'Europe centrale et orientale choisissaient plutôt des « stratégies d'esquive » en ne respectant pas l'acquis, car alors l'Union compterait en son sein et pour longtemps 5 ou 6 pays à la traîne.

Pour éviter la paralysie interne, l'Union doit reconstruire les bases du contrat de solidarité qui lie les Etats membres par une réforme en profondeur des politiques communes et de la politique de cohésion. Faute de moyens budgétaires supplémentaires, c'est-à-dire en maintenant le plafond des ressources à 1,27% du PIB communautaire, il faudra concentrer les financements sur les régions les plus pauvres, au détriment des autres qui devront rationaliser progressivement leurs stratégies économiques et recourir davantage à la solidarité nationale. Cette option, énoncée dans le deuxième rapport de la Commission sur la cohésion économique et sociale (paru en 2001), risque d'apparaître injuste pour les populations des zones qui connaissent des difficultés endémiques de reconversion industrielle ou agricole et pour celles des quartiers urbains en crise, ainsi que des régions qui subiront de plein fouet la concurrence de nouveaux adhérents. Elle alimentera sûrement l'euro-scepticisme dans les pays les plus riches, sans toutefois dégager des montants suffisants pour répondre aux besoins des nouveaux membres.

Pour les défenseurs de cette vision, si le cadre financier ne change pas, la perspective d'une réforme des politiques les plus coûteuses et d'une réallocation des fonds de manière plus équitable paraît bien utopique. Elle se heurtera à deux types d'obstacles. D'une part, pour la période après-2006 les décisions continueront d'être prises à l'unanimité des Etats membres et les actuels bénéficiaires ne seront pas prêts à faire beaucoup de concessions. D'autre part, les « lobbies sectoriels du statu quo » trouveront des supporters parmi les ressortissants des nouveaux pays. En effet, on ne peut exclure que, par souci d'équité, les négociateurs accordent le plein bénéfice des aides sectorielles actuelles aux nouveaux membres. Les défenseurs de cette vision recommandent donc de ne pas attendre l'échéance de 2006 pour ouvrir la discussion sur le contenu et le coût des politiques communes, mais de replacer ces questions au cœur d'un débat plus vaste sur les ambitions de la grande Europe.

D'autre part, ils ne croient pas que l'Union puisse avancer dans les autres domaines relevant du troisième pilier par un processus de décision intergouvernemental. De leur point de vue, la 'Méthode ouverte de coordination' utilisée pour les questions sociales entre les 15 risque d'être totalement inadaptée face à des écarts de développement aussi substantiels que ceux existants entre le Danemark et la Lituanie, par exemple, ou face à des situations géo-politiques aussi diverses que celles de la Pologne et du Luxembourg. De plus, les recommandations ainsi adoptées n'ont pas de force exécutoire. Ils ont peur qu'en identifiant des thèmes de coopération de plus en plus sophistiqués, les Etats membres finissent par discréditer l'Union. Dès lors, ils considèrent que seule une coopération renforcée entre des Etats membres partageant la même vision européenne peut permettre à l'Union de progresser en matière de politique étrangère et de représentation externe, à condition que ces gouvernements acceptent de mettre en commun certains compétences au profit d'une instance mandatée et qu'ils prennent toutes leurs décisions à la majorité qualifiée.

Ce nouveau pacte économique et social, conforme à l'esprit de l'Acte unique, ne sera pas facile à construire. Et pourtant, même s'il était conclu, il ne permettrait pas à l'Europe de remplir pleinement ses obligations vis-à-vis du reste du monde.

3 – La vision d'une puissance génèreuse de rang mondial

Pour ceux qui estiment que la grande Europe doit construire et propager un mode de développement plus durable, respectueux de l'environnement et solidaire avec le reste du monde, la vision

harmonieuse de la cohésion interne économique et sociale ne suffit pas. Ils pensent que pour acquérir une véritable stature dans les enceintes internationales, l'Union doit se doter de nouvelles politiques ainsi que d'une représentation unifiée, en s'appuyant sur un consensus fort et une vision stratégique partagée par tous. Considérant qu'un tel changement de cap ne peut s'effectuer sans un « basculement institutionnel », ils récusent la possibilité de parvenir à ce résultat progressivement grâce à un petit groupe d'Etats membres appelé « avant-garde », « centre de gravité » ou « groupe pionnier ». Pour ceux-là, c'est toute l'Union entraînant l'ensemble de sa population qui doit évoluer.

Dans le contexte actuel caractérisé par de fortes interdépendances économiques, l'Union ne peut négliger le reste du monde en donnant la priorité à la consolidation de son marché intérieur, comme elle l'a fait à ses débuts. Elle devra prendre une part active dans la régulation mondiale. Forte de 500 millions de citoyens et d'une tradition démocratique de tolérance culturelle, la future grande Europe ne pourra se contenter de défendre ses intérêts mercantiles. En affirmant qu'elle n'a plus de vocation hégémonique, elle devra aussi propager son modèle de développement à l'extérieur par la coopération.

Pour les tenants de cette vision, cette nouvelle posture de l'UE présuppose qu'elle profite de l'élargissement pour renouveler ses formes d'intervention en direction de ses membres actuels et futurs, afin de valoriser les apports de chacun. En premier lieu, sur le plan économique et social, elle doit mieux tenir compte des différences structurelles et culturelles entre les pays candidats. Elle doit concevoir des mesures adaptées pour éviter que les écarts se creusent entre les moins avancés dans les négociations et ceux qui, ayant adhéré les premiers, auront bénéficié plus vite de « l'effet marché unique » et reçu des fonds structurels. Ils reprochent à l'Union d'avoir jusqu'à présent imposé son modèle économique – tant pour l'agriculture que pour les services – sans se préoccuper de sa pertinence pour des pays qui, comme la Roumanie et la Bulgarie, mettront au moins deux générations à rattraper la moyenne communautaire² et doivent faire face à une double transition vers une économie de marché et vers une économie tertiaire développée.

Dans cette optique, le plafond de 1,27% du PNB communautaire pour les ressources de l'Union ne doit pas être considéré comme une norme intangible. L'expérience passée a montré que les montants versés aux pays les moins développés, au titre de la PAC et des interventions structurelles, avaient autant profité aux bénéficiaires qu'à leurs principaux partenaires commerciaux. L'intégration croissante du marché intérieur justifie que les gouvernements nationaux cessent de marchander leur appartenance à l'Union comme des comptes.

Cependant, face à la nature particulière des problèmes rencontrés par certains candidats, les transferts financiers ne suffiront probablement pas. En l'absence d'une action volontariste de l'Union pour réformer les structures étatiques et administratives de ces pays, l'adhésion provoquera à nouveau un accroissement de la bureaucratie. Faute de formation adéquate, les agents publics des nouveaux pays membres risquent de devoir gérer des projets décidés à Bruxelles, dans un scénario de type néo-colonial. Par ailleurs, au nom de l'efficacité des transferts communautaires, les fonds structurels auront tendance à être concentrés sur les projets les plus rentables, souvent davantage initiés par des investisseurs étrangers que par des acteurs locaux. Rien ne viendra alors contrecarrer la tendance à l'intensification des productions et à l'uniformisation par le marché dans toute l'Europe.

En second lieu, la grande Europe doit être un modèle de démocratie. Or, en ne s'intéressant qu'à la reprise de l'acquis de manière très formelle et en n'intervenant pas, au nom d'une subsidiarité passive, pour que les pays candidats renforcent et modernisent l'organisation de leur société civile et de leurs collectivités locales, l'Union s'expose à la persistance de la corruption et des tensions entre minorités. Dans certains cas, les problèmes sociaux risquent de se doubler de conflits culturels. Les tentations de repli seront grandes de part et d'autre des frontières est-ouest et nord-sud, si la perspective de dérive vers des régimes policiers ou maffieux ne peut être exclue, dans un contexte de grande faiblesse démocratique. Ceci pourrait amener l'Union à exercer certaines tutelles vis-à-vis des pays qui ne rempliraient pas leurs obligations : plus généralement, il lui appartient d'inventer de nouvelles politiques pour répondre à de nouveaux besoins.

² Selon le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne paru en 2001

En troisième lieu, l'Union doit être un modèle dans ses relations avec son voisinage. L'intégration des économies de certains pays, comme la Hongrie, la Pologne, l'Estonie et la République tchèque, par le biais des investissements directs étrangers alimente à son tour une meilleure productivité et dessine une nouvelle division internationale du travail. Si les actuels pays de la cohésion risquent de ressentir rapidement les conséquences de l'élargissement, ce sont surtout les pays voisins du sud de la Méditerranée ou de l'Est qui en souffriront. On peut craindre aussi qu'à la suite de l'entrée de 5 ou 10 nouveaux pays, l'attention des institutions communautaires et des Etats membres soit accaparée par les problèmes d'organisation interne pendant plusieurs années. La tendance naturelle à l'introversion du modèle européen se renforcera. Il faut donc anticiper cette situation et prévoir dès maintenant des mesures à caractère structurel capable de contrecarrer ces effets négatifs de proximité, non seulement sur le plan économique mais aussi sur le plan humain.

L'UE ne pourra pas se contenter de garantir la libre circulation formelle des travailleurs, elle devra probablement s'intéresser au sort des minorités ethniques et imaginer de nouvelles règles pour aménager la vie quotidienne le long de certaines frontières externes. Faute d'une stratégie claire vis-à-vis de son voisinage, l'Union est condamnée à une fuite en avant et à des élargissements sans fin, dénaturant complètement le projet communautaire.

Enfin, pour que la grande Europe puisse offrir une réelle alternative face au modèle américain et qu'elle soit écoutée dans les forums internationaux, il importe que les négociateurs ne cèdent pas à la facilité face aux 12 candidats en étant moins exigeants sur les acquis relatifs à l'environnement que sur ceux qui portent sur le fonctionnement du marché unique ou sur les grands équilibres économiques. Les concessions transitoires risquent de devenir permanentes, car la pression pour conduire les réformes diminuera pour les pays d'Europe centrale et orientale une fois devenus membres. Par la suite, tout progrès sera freiné par les Etats membres les plus lents, dont le poids relatif sera accentué. En matière d'environnement, une coopération renforcée n'aurait pas de sens car la conduite vertueuse d'un petit noyau de pays paraîtrait dérisoire et inutile ; elle pourrait favoriser des comportements de « free rider ».

Pour ceux qui soutiennent cette vision, l'affirmation de la capacité politique de l'Union dans les instances internationales réclame la construction d'institutions fortes. Pour eux, il serait illusoire de croire que des progrès dans la politique étrangère de l'UE puissent être accomplis grâce à la méthode intergouvernementale. Sans une volonté commune forte, qui servira de base et de référence aux représentants de l'Union pour définir une stratégie externe, le monde entier et nos voisins en particulier auront beau jeu de critiquer l'Europe comme un acteur égoïste, velléitaire et inefficace.

L'accroissement des pouvoirs de la Commission et l'invention de nouvelles politiques d'accompagnement va de pair avec une participation accrue des citoyens, à la formulation et au contrôle de ces politiques, directement ou indirectement, via les parlements européen et nationaux, leurs gouvernements et d'autres instances représentatives selon de nouvelles formes de gouvernance. C'est un pacte entre l'Union et les citoyens qui est nécessaire – une constitution ? - et pas seulement entre les Etats membres. En effet, dans le contexte politique actuel, les gouvernements nationaux ne sont plus seuls à décider ; les régions et la société civile, pour ne citer que les acteurs les plus visibles, ne manquent pas une occasion de faire entendre leurs voix. Sur le plan économique, à cause de la globalisation financière, les marges se sont réduites au niveau national. A la différence de ce qui se passait dans les années 50 ou 60, même les secteurs traditionnels relativement sédentaires, tels que l'agriculture, la sidérurgie, les chantiers navals et les mines, obéissent à des stratégies mondiales.

Ces trois visions caractérisent trois niveaux d'ambition difficilement conciliables. Parvenir à une démarche commune supposera soit que l'Union s'aligne sur les moins ambitieux, soit que les plus ambitieux se donnent les moyens d'entraîner les autres, d'une manière ou d'une autre.

3 Annexes :

- 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 1999.³

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

³ 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 Slovaquie (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 Slovaquie 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 rapide⁴, 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

⁴ 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 composer⁵.

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-saxon⁶, ils ont montré les mérites de chacun et leur capacité à se réformer selon leur propre voie.

Par la suite, la typologie d'Esping-Andersen⁷ 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 collectives⁸. 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 ;

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

⁶ M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme* (Paris Seuil 1991)

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

⁸ 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 Scharpf⁹ 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'économie¹⁰ 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 membres¹¹ et a connu une très forte progression entre 1990 et 1995, de l'ordre de 20-25%.

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

¹⁰ 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)

¹¹ 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 Cohésion¹² et 6^{ème} rapport périodique sur la situation et le développement économique et social des régions de l'UE¹³, 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 locales¹⁴. 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'Irlande¹⁵ 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 forte¹⁶. 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

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

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

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

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

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

¹⁷ 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 sociale¹⁷, 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

¹⁷ 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 cohésion¹⁸. 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.

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