

N° 202 — Mardi 30 janvier 2001

APRÈS LA PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE : L'UNION EUROPÉENNE, ENTRE L'EURO ET L'ÉLARGISSEMENT

Le Conseil européen de Nice clôt une séquence d'initiatives et de réunions européennes rapprochées, inaugurée par le Conseil d'Amsterdam, en juin 1997, et par l'adoption du traité du même nom en octobre de cette même année. Cette séquence a préparé, ensuite accompagné le passage final à l'union monétaire et a envisagé les réponses aux questions nouvelles posées par la réalisation de cette union et la perspective de l'élargissement. Les conclusions de ces réunions dessinent le décor dans lequel va évoluer l'Union européenne pendant plusieurs années, entre l'extinction des monnaies nationales au sein de la zone euro, programmée début 2002, et l'adhésion des premiers candidats est-européens, envisageable au cours des années suivantes.

Du Conseil de Luxembourg, en décembre 1997, à celui de Lisbonne, début 2000, l'UE a progressivement forgé une doctrine concernant les politiques d'emploi et l'action publique sur le marché du travail, nécessaire dès lors que l'emploi était explicitement reconnu par le traité d'Amsterdam comme une question d'intérêt commun. Une méthode de coopération « ouverte », basée sur l'élaboration itérative des lignes directrices pour l'emploi et des plans nationaux d'action pour l'emploi, ainsi que sur l'échange des bonnes pratiques, s'est également dégagée. L'agenda social, récemment entériné, prolonge cet effort de convergence doctrinale et de coopération en définissant un cadre rassemblant les actions sociales envisagées et les domaines prioritaires du dialogue social sur les cinq ans qui viennent. La charte des droits fondamentaux également adoptée — bien qu'elle n'ait pas encore force légale et que le conseil de Nice ait renvoyé à plus tard l'accord sur son statut — explicite le socle des valeurs qui fondent l'identité européenne et précise le contenu civil, social et politique de la citoyenneté européenne. L'acquis communautaire fait désormais davantage sa part au domaine social.

Le Conseil de Berlin, en mars 1999, a déterminé la programmation financière à horizon 2006, qui reste aujourd'hui la norme guidant l'élaboration et l'exécution des budgets européens annuels, en dépit de la sollicitation inattendue consécutive aux implications de la guerre du Kosovo et de son issue pour l'assistance à la région

balkanique. Cette programmation financière incorporait une hypothèse d'accueil des premiers candidats est-européens à partir de 2002. L'initiative qu'a prise en novembre dernier la Commission afin de planifier le déroulement prochain des négociations finales d'adhésion revient, d'une certaine façon, à affirmer la fidélité à cette option initiale. Les premières adhésions envisageables s'effectueront sous contrainte de la programmation financière existante, mais la dynamique des négociations sera un facteur poussant à des évolutions plus substantielles de l'agenda... 2006. En tout cas, l'initiative de la Commission, qui a relancé la dynamique de l'élargissement, est sans doute l'un des facteurs qui a incité les chefs d'État et de gouvernement européens à s'entendre, à Nice, sur une adaptation minimale des institutions européennes afin d'assurer la faisabilité de l'élargissement.

La mise en place de l'union monétaire, la nature dominante des orientations politiques nationales et les difficultés d'une coordination approfondie favorisent le développement de la concurrence fiscale entre nations et territoires européens. Les programmes nationaux de réduction d'impôts en portent diversement la marque. L'accord sur la fiscalité de l'épargne intervenu en fin d'année 2000 est indicateur de la volonté de contenir cette tendance à la concurrence fiscale. Mais son contenu et ses délais de mise en œuvre ne paraissent pas suffisamment contraignants pour l'enrayer complètement et rapidement. De plus, en raison notamment d'oppositions nationales habituelles lors du Conseil de Nice, la fiscalité et la politique sociale restent à l'écart de l'extension du vote à la majorité qualifiée, évidemment nécessaire pour contrer les tentations nationales de *dumping* et libérer une véritable dynamique sociale communautaire.

Que le paysage communautaire paraisse ainsi stabilisé pour quelques années, permettant aux dirigeants et aux acteurs de l'intégration européenne de concentrer leur énergie sur la substitution finale de l'euro aux douze monnaies nationales concernées (depuis que la Grèce a rejoint, début 2001, l'union monétaire), puis sur les négociations d'adhésion et l'accueil des premiers nouveaux membres, ne signifie pas qu'il soit optimal pour bien gérer ces échéances, loin de là !

Ce paysage porte la marque de la difficulté des gouvernements et des nations de l'UE à clarifier les finalités actualisées de l'intégration européenne et la nature fondamentale des institutions politiques qui devraient en constituer la régulation démocratique. Sur les plans institutionnel, social et budgétaire, la série de sommets qui, d'Amsterdam en juin 1997, à Nice en décembre 2000, a conforté le projet d'une Union européenne dotée, pour une majorité de ses membres, d'une monnaie unique, réconciliée avec l'objectif de satisfaction des besoins d'emplois et affirmant son identité politique, est restée à mi-chemin de la réponse aux exigences ainsi soulevées. Face aux enjeux posés par le fonctionnement harmonieux de l'Union monétaire et par la dynamique maîtrisée de l'élargissement, les adaptations consenties sont de l'ordre des nécessités minimales. Elles n'éclairent que maigrement le devenir social et politique de l'Union européenne, si bien qu'il n'est pas sûr que leurs limites ne se manifestent pas rapidement. Il faudra, de toute façon, reprendre plus fondamentalement le chantier des institutions européennes à horizon 2004, comme cela a été convenu à Nice, par la tenue d'une nouvelle conférence intergouvernementale.

L'arithmétique communautaire

Devant les difficultés de faire fonctionner efficacement une union à quinze dont les compétences ont été, au cours des dernières années, considérablement étendues, la réforme des institutions européennes avait été posée par plusieurs pays membres, dont la France, comme un préalable à l'élargissement, qui aboutira, à terme, à 27 membres, selon le nombre actuel de candidats reconnus (sans compter, donc, la Turquie, dont le statut est considéré comme particulier). En outre, cette union élargie, formée d'États en moyenne plus petits que les membres fondateurs de la Communauté européenne et dont les motivations sont très diverses, sera plus hétérogène, tant politiquement qu'économiquement. Dès lors, la réforme institutionnelle constituait, logiquement, l'essentiel du mandat confié à la conférence intergouvernementale (CIG) qui s'est réunie pendant près d'un an pour préparer les ultimes négociations du Sommet de Nice. Quatre aspects principaux devaient faire l'objet d'une réforme : la composition de la Commission européenne ; celle du Parlement européen ; la pondération des voix des États membres dans les votes du Conseil ; et l'extension du domaine des décisions prises à la majorité qualifiée, dans le but de réduire les risques de blocage liés à un usage encore très large de la règle de l'unanimité.

Concernant la Commission, deux conceptions s'affrontent : selon la vision intergouvernementale, qui a inspiré sa création et dicté sa composition actuelle, chaque État membre doit y être représenté, les plus grands (y compris l'Espagne) disposant, actuellement, de deux Commissaires ; selon une vision communautaire, cet organe exécutif supranational devrait avoir une composition et un mode de fonctionnement fixes et indépendants du nombre d'États membres, si possible sans référence explicite à la nationalité des Commissaires. Le projet de traité de Nice renvoie, étrangement, la décision à plus tard et prévoit une étape intermédiaire : la Commission sera, au 1^{er} janvier 2005, composée d'un national de chaque État membre, quel qu'en soit le nombre. Puis, lorsque l'Union aura 27 membres, le Conseil devra décider, à l'unanimité, du nombre de Commissaires, qui sera fixé définitivement à moins de 27. Le projet prévoit également que le Président de la

Commission soit choisi par le Conseil à la majorité qualifiée et que ses pouvoirs, déjà sensiblement accrus dans le traité d'Amsterdam, le soient encore davantage.

1. Population et nombre de voix au Conseil européen dans l'UE à 15, avant et après Nice

Pays	Population	Population en %	Voix avant Nice	Voix après Nice ¹
Allemagne	82 038	21,86	10	29
Royaume-Uni	59 247	15,79	10	29
France	58 966	15,71	10	29
Italie	57 612	15,35	10	29
Espagne	39 394	10,50	8	27
Pays-Bas	15 760	4,2	5	13
Grèce	10 533	2,81	5	12
Belgique	10 213	2,72	5	12
Portugal	9 980	2,66	5	12
Suède	8 854	2,36	4	10
Autriche	8 082	2,15	4	10
Danemark	5 313	1,42	3	7
Finlande	5 160	1,37	3	7
Irlande	3 744	1,00	3	7
Luxembourg	429	0,11	2	4
Total des États membres à 27	375 325	100	87	237

1. A partir du 1^{er} janvier 2005
Source : Parlement européen.

2. Population et nombre de voix au Conseil européen dans l'UE à 27 selon la déclaration de Nice

Pays	Population	Population en %	Voix
Allemagne	82 038	17,05	29
Royaume-Uni	59 247	12,31	29
France	58 966	12,25	29
Italie	57 612	11,97	29
Espagne	39 394	8,19	27
Pologne	38 667	8,04	27
Roumanie	22 489	4,67	14
Pays-Bas	15 760	3,28	13
Grèce	10 533	2,19	12
République tchèque	10 290	2,14	12
Belgique	10 213	2,12	12
Hongrie	10 092	2,10	12
Portugal	9 980	2,07	12
Suède	8 854	1,84	10
Bulgarie	8 230	1,71	10
Autriche	8 082	1,68	10
Slovaquie	5 393	1,12	7
Danemark	5 313	1,10	7
Finlande	5 160	1,07	7
Irlande	3 744	0,78	7
Lituanie	3 701	0,77	7
Lettonie	2 439	0,51	4
Slovénie	1 978	0,41	4
Estonie	1 446	0,30	4
Chypre	752	0,16	4
Luxembourg	429	0,09	4
Malte	379	0,08	3
Total des États membres à 27	481 181	100	345

Source : Parlement européen.

3. Composition du Parlement européen dans l'UE à 27
Déclaration sur l'élargissement

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Allemagne	82 038	17,05	99	99	0	0	828 667	828 667
Royaume-Uni	59 247	12,31	87	72	15	17,24	822 875	681 000
France	58 966	12,25	87	72	15	17,24	818 972	677 770
Italie	57 612	11,97	87	72	15	17,24	800 167	662 207
Espagne	39 394	8,19	64	50	14	21,88	787 880	615 531
Pologne	38 667	8,04	64	50	14	21,88	773 340	604 172
Roumanie	22 489	4,67	44	33	11	25	681 485	511 114
Pays-Bas	15 760	3,28	31	25	6	19,35	630 400	508 387
Grèce	10 533	2,19	25	22	3	12	478 773	421 320
République tchèque	10 290	2,14	25	20	5	20	514 500	411 600
Belgique	10 213	2,12	25	22	3	12	464 227	408 520
Hongrie	10 092	2,10	25	20	5	20	504 600	403 680
Portugal	9 980	2,07	25	22	3	12	453 636	399 200
Suède	8 854	1,84	22	18	4	18,18	491 889	402 455
Bulgarie	8 230	1,71	21	17	4	19,05	484 118	391 905
Autriche	8 082	1,68	21	17	4	19,05	475 412	384 857
Slovaquie	5 393	1,12	16	13	3	18,75	414 846	337 063
Danemark	5 313	1,10	16	13	3	18,75	408 692	332 063
Finlande	5 160	1,07	16	13	3	18,75	396 923	322 500
Irlande	3 744	0,78	15	12	3	20	312 000	249 600
Lituanie	3 701	0,77	15	12	3	20	308 417	246 733
Lettonie	2 439	0,51	10	8	2	20	304 875	243 900
Slovénie	1 978	0,41	9	7	2	22,22	282 571	219 778
Estonie	1 446	0,30	7	6	1	14,29	241 000	206 571
Chypre	752	0,16	6	6	0	0	125 333	125 333
Luxembourg	429	0,09	6	6	0	0	71 500	71 500
Malte	379	0,08	6	5	1	16,67	75 800	63 167
Total EM à 27	481 181	100	874	732			657 351	550 550

A : États membres.

B : Population (en milliers d'habitants).

C : Population de chaque État membre exprimée sous forme de pourcentage de la population globale de l'UE.

D : Nombre actuel de sièges par État membre.

E : Nombre de sièges par État membre d'après le projet de traité de Nice.

F : Diminution du nombre de sièges par État.

G : Diminution du nombre de sièges par État en pourcentage.

H : Nombre d'habitants représentés par chaque membre du Parlement européen dans chaque État membre d'après le projet de traité de Nice.

I : Nombre d'habitants représentés par chaque membre du Parlement européen dans chaque État membre actuellement.

Source : Parlement européen.

En matière de pondération des voix des États dans le Conseil, qui demeure le principal organe de décision, exécutif et législatif, de l'Union — parfois en co-décision avec le Parlement européen —, le projet de traité élargit sensiblement la fourchette, actuellement assez peu différenciée et voisine des poids démographiques (2 pour le Luxembourg, 3 pour le Danemark, la Finlande et l'Irlande, 4 pour l'Autriche et la Suède, 5 pour la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal, 8 pour l'Espagne, et 10 pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni) : au 1^{er} janvier 2005, les poids nationaux passeraient, en cas d'élargissement achevé, à 3 (Malte), 4 (Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg et Slovaquie), 7 (Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie et Slovaquie), 10 (Autriche, Bulgarie et Suède), 12 (Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal et République tchèque), 13 (Pays-Bas), 14 (Roumanie), 27 (Espagne et Pologne), 29 (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni). L'éventail, plus ouvert et différencié, reflèterait ainsi davantage les poids démographiques, à l'exception notable de l'Allemagne, dont la population représente plus de 17 % du total de l'Union à 27, celles des trois autres « grands » étant voisine de 12 %.

Cette concession allemande à l'exigence française de maintien d'une parité absolue au sein du Conseil a été

chèrement payée, d'une part, avec un accroissement sensible du poids des députés allemands au Parlement européen (99, alors que tous les autres pays acceptent une diminution de nombre de leurs représentants, qui passent ainsi de 87 à 72 pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni), ce qui rétablit partiellement l'équilibre démographique entre les grands au sein du Parlement, où les populations des plus petits États membres continueront d'être sur-représentées ; d'autre part et surtout, avec l'adoption de nouveaux seuils, plus contraignants, pour les décisions à la majorité qualifiée. Ces seuils, qui combinent une condition sur le nombre total de voix, une condition de majorité d'États membres et une condition démographique (pourcentage de la population totale de l'Union représenté par les États qui constituent la majorité), sont, apparemment, contradictoires⁽¹⁾ dans le projet de traité adopté à l'issue du Sommet de Nice ; mais, quelle qu'en soit l'interprétation, ils confèrent à des petites coalitions d'États, et notamment à l'Allemagne alliée avec deux ou trois petits États, un pouvoir de blocage beaucoup plus considérable que dans le système actuel.

(1) Voir, notamment, le document du Parlement européen : *Projet du traité de Nice, première analyse*, PE 294.737, 10 janvier 2001.

Ces possibilités nouvelles de veto compensent, en partie, les progrès accomplis en matière de prise de décision au sein du Conseil : le domaine des décisions prises à la majorité qualifiée, c'est-à-dire celui dans lequel s'appliquent ces nouveaux seuils, a été sensiblement étendu, comme le souhaitaient la plupart des États qui redoutaient la multiplication des blocages dus à la règle de l'unanimité dans une Union de plus en plus nombreuse. En outre, contrairement aux ambitions affichées par la Présidence française, des matières essentielles et particulièrement sensibles — telles que la fiscalité, la protection sociale, etc. — restent dans le champ des décisions devant être prises à l'unanimité.

Le rythme clarifié et précisé de l'élargissement

C'est, en matière d'élargissement, la Commission qui a pris l'initiative majeure au cours de l'année écoulée, après que le Conseil d'Helsinki eut, fin 1999, réaffirmé avec une certaine vigueur la vocation unificatrice de l'élargissement et le caractère inclusif de la procédure d'adhésion, mais sans en tirer pleinement les implications, et que celui de Biarritz eut fait la démonstration symbolique de cette volonté politique en réunissant tous les futurs membres.

En novembre 2000, la Commission a proposé une « feuille de route » (*road map*) pour une accélération planifiée et un déroulement séquentiel des négociations d'adhésion avec les douze pays (dix pays d'Europe centrale ou orientale, ou PECO, plus Chypre et Malte) dont la candidature est aujourd'hui considérée comme recevable. L'objectif est d'aborder sans détour le cœur des questions en suspens, afin de converger clairement vers la conclusion des pourparlers. Le cas de la Turquie, pour laquelle la Commission a émis la proposition d'un « partenariat pour l'adhésion » reste à part.

Cette feuille de route définit un calendrier précis, quoique indicatif, des négociations, en énonçant les chapitres de l'acquis communautaire qui doivent être ouverts (quand ils ne le sont pas déjà) et traités au cours des trois semestres à venir, de telle sorte que l'ensemble des chapitres ait été traité à la mi-2002. Le premier semestre 2001 sera prioritairement consacré aux chapitres concernant le fonctionnement du marché unique élargi (principes de libre circulation) ainsi que la politique sociale, l'emploi, l'environnement, la politique culturelle et audiovisuelle, les relations externes ; le second semestre de cette année portera prioritairement sur les chapitres couvrant la politique de la concurrence, les politiques et les réglementations propres à certains secteurs (agriculture, transports,...), la justice ; le premier semestre 2002 enfin sera concentré sur la politique régionale et ses instruments structurels, les questions budgétaires et institutionnelles, toutes questions évidemment cruciales à bien des égards.

Si un chapitre, ouvert durant ce processus, ne peut être complètement fermé, c'est-à-dire si subsistent certains problèmes non résolus quant à l'assimilation de l'acquis communautaire correspondant, il sera « mis de côté », sans que cette difficulté bloque le processus général de négociation. L'ensemble des problèmes en suspens sera réexaminé lors de la phase finale des négociations. La négociation avec chaque pays candidat reste individualisée, car chacun d'entre eux continuera à être jugé sur sa capacité propre à respecter les critères fondamentaux d'adhésion (le respect de l'État de droit et des règles démocratiques ; la viabilité de l'économie de marché et sa capacité à soutenir la concurrence au sein du marché unique; l'adoption effective des objectifs de l'Union européenne et l'assimilation de l'acquis communautaire,

c'est-à-dire de l'ensemble des lois et règles adoptées sur la base des traités fondateurs de l'Union, ceux de Rome, Maastricht, Amsterdam et, lorsqu'il sera ratifié, Nice).

Mais le déroulement parallèle et séquentiel des négociations avec chaque candidat donne la possibilité de rattrapages nationaux, des pays qui n'étaient pas les mieux placés initialement dans les négociations pouvant faire leurs preuves dans la phase qui s'ouvre. Au cours de la négociation, les mesures transitoires sollicitées par les candidats pour adopter et appliquer l'acquis communautaires devront être discutées. La Commission propose à cet égard de distinguer entre des mesures *acceptables* (ne soulevant que des problèmes techniques), *négociables* (lorsque ces mesures peuvent couvrir un délai assez long et affecter significativement le fonctionnement du marché unique, l'environnement, la santé ou la sécurité des citoyens européens, etc.) et enfin *inacceptables* (lorsque ces mesures mettraient trop profondément en cause les valeurs et intérêts communautaires).

La Commission attend de ce processus que les négociations soient conclues avec les pays les plus avancés au cours de 2002 et que ces pays puissent être accueillis dès la fin de cette année-là. Ce n'est pas très loin de l'hypothèse envisagée lors de l'Agenda 2000, dont les projections financières étaient basées sur l'idée d'une adhésion en 2002 des six candidats (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) qui constituaient alors le groupe de tête — si ce n'est que, désormais, une plus grande indétermination affecte l'identité des premiers élus. Il reste que, si le processus envisagé par la Commission, se déroulait comme elle l'a proposé, on pourrait s'attendre à une série d'adhésions débutant d'ici moins de deux ans et se poursuivant activement les années suivantes.

Confrontés à cette initiative de la Commission, qu'ils ont avalisée, les gouvernements européens se devaient de réagir en programmant les changements des règles de décision communautaires de telle sorte que la capacité d'action de l'UE soit assurée malgré l'accueil des nouveaux adhérents. Les conclusions du Sommet de Nice tiennent à cet égard du bricolage hâtif nécessité par l'accueil de nouveaux hôtes dans une maison, dont l'architecture n'a pu encore être convenablement aménagée. Ces conclusions assurent le maintien apparent du système communautaire mais il n'est pas sûr que leurs implications aient toujours été pleinement mesurées, et il ne s'agit de toute façon que d'une solution d'attente face au besoin d'une véritable réforme institutionnelle.

Les pays candidats connaissent d'ores et déjà le contingent de voix dont ils disposeront le jour venu au sein du Conseil européen élargi, ainsi que le nombre de leurs députés au Parlement européen. Mais la philosophie gouvernant la combinaison qui constitue les nouvelles pondérations, le seuil de majorité qualifiée (passant de 71 % à 75 %) et certaines règles complémentaires (pas de décision sans l'accord d'une majorité d'États, possibilité de rejet d'une décision lorsqu'elle est prise par un groupe d'États représentant moins de 62 % de la population) reste opaque — si ce n'est, pour les grands comme pour les petits pays de l'actuelle UE, la possibilité tactique de pouvoir former des coalitions pour défendre leurs intérêts supposés.

Le Sommet de Nice rend techniquement possible l'accueil des PECO mais l'Union élargie aura besoin d'un mode de

« gouvernance » profondément renouvelé qui n'est pas réductible aux règles applicables aux jeux tactiques de la méthode intergouvernementale. A l'issue — tardive — du Sommet de Nice, les gouvernements de l'Union ont déclaré que « lorsque le traité de Nice sera ratifié, celle-ci (l'Union européenne) aura achevé les changements institutionnels nécessaires à l'adhésion de nouveaux États membres »⁽²⁾. Mais c'est là une vision pour le moins rapide, sinon naïve ou désinvolte, qui s'exprime ! La possibilité, formalisée dans le texte du traité de Nice, des coopérations renforcées, ouvertes à tout État membre, libère cependant un facteur de dynamisme institutionnel, dont l'évaluation reste aujourd'hui difficile.

Au-delà du fait que les amendements institutionnels adoptés à Nice rendent possible l'élargissement à un horizon tangible, bien des aspects essentiels de la stratégie d'élargissement restent aujourd'hui en suspens et méritent d'être abordés à temps, car leur traitement conditionne la viabilité et la réussite de l'élargissement. Il conditionne aussi l'orientation que donnera l'opération d'élargissement au dessein général de la construction européenne, entre la zone de libre-échange dotée d'un encadrement institutionnel minimal ou l'union politique de nations affirmant une communauté d'objectifs en matière de développement social et une cohésion au sein du courant de mondialisation.

Le défi de l'hétérogénéité pour les politiques publiques européennes

La taille et l'hétérogénéité de l'Union européenne seront substantiellement accrues par l'accueil d'un nombre important de pays d'Europe centrale et orientale. Avec les dix candidats est-européens aujourd'hui reconnus, la population totale de l'Union approchera le demi-milliard d'habitants. Mais tandis que cette population serait ainsi accrue de 28 %, le PIB de l'Union ne serait accru que de l'ordre de 10 %, en s'en tenant à l'évaluation la plus favorable, celle qui repose sur les parités de pouvoir d'achat. Le PIB par habitant des PECO, toujours selon cette même évaluation, est souvent de l'ordre du quart ou du tiers du PIB par tête communautaire moyen. Il ne dépasse franchement ce niveau que dans le cas de la République tchèque et de la Slovaquie, où il approche les deux tiers de la moyenne communautaire, à proximité des niveaux atteints par les pays les moins développés de l'Union (Grèce et Portugal). L'hétérogénéité accrue de la future Union élargie recouvre ainsi un étalement assez continu des niveaux nationaux de développement. La prise en compte de l'hétérogénéité régionale des PECO accentue encore les contrastes européens, même si elle fait apparaître certaines régions métropolitaines proches des standards communautaires (comme Prague ou Budapest).

Il ne s'agit pas d'un simple constat statique : la transition post-socialiste, mais aussi les effets immédiats et anticipés du rapprochement avec l'Union européenne, creusent les inégalités de développement régional au sein des PECO. Et ceci d'autant plus que la transition réussit ! Les inégalités territoriales progressent quand la réussite de la transition passe par la restructuration prononcée des activités et par la différenciation des territoires : c'est ce que semblent éprouver par exemple la Pologne et la Hongrie. Cette situation soulève

la question du rapport entre « efficacité » et « égalité » en matière de développement territorial à l'Est de l'Europe. Faut-il admettre une inégalité nécessaire de ce développement afin d'accroître la croissance et le bien-être collectifs, quitte à compléter cette priorité à l'efficacité par une politique de cohésion sociale et de redistribution des gains de la croissance ? Faut-il encourager de façon plus volontariste la reconversion et la dynamisation des territoires aujourd'hui défavorisés ou en déclin ? Ce dilemme n'est pas propre aux PECO, l'Union européenne l'éprouvant encore en son sein, mais les résultats observables de la transition à l'Est et la perspective de l'élargissement lui donnent une acuité bien plus forte, d'ordre continental.

Dans l'Union européenne actuelle, l'efficacité des fonds structurels est indubitable d'un double point de vue micro et macroéconomique. Mais elle reste souvent médiocre pour le rattrapage des régions qui sont les destinataires primaires de ces fonds : la mobilisation de ces derniers en faveur d'un développement régional équilibré se heurte à des dispositifs nationaux préétablis, parfois mal adaptés à la maîtrise d'une géographie économique désormais beaucoup plus mobile. La perspective de l'élargissement, parce qu'elle révèle les contrastes de l'espace européen et qu'elle fait ressortir la sévérité de la contrainte bornant l'enveloppe des fonds structurels, soulève ainsi la question des inégalités et des politiques territoriales. Elle incite, y compris pour bien gérer et absorber des fonds structurels « plus rares », à redéfinir en profondeur ces politiques. Les principes des politiques régionales européennes — partenariat et additionnalité — sont recevables, mais leur contenu économique et social doit être clarifié : si la communauté des territoires européens est autre chose qu'une collection d'atomes dispersés dans l'espace continental, quelles sont les modes de coopération interrégionale qui permettront de forger et gérer leur intérêt commun ? Quels sont les critères, notamment en termes de développement des capacités humaines présentes dans les territoires, que devrait privilégier l'allocation des fonds structurels ? S'ils sont repensés, ils peuvent être un instrument particulièrement utile pour marier les logiques de l'économique et du social, idée fortement mise en avant dans les instances communautaires depuis le Conseil de Lisbonne, mais que l'échéance de l'élargissement incite à concrétiser plus rigoureusement.

Le processus d'adhésion face au stress sociétal des PECO

Entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, l'hétérogénéité ne se réduit pas à la seule importance des écarts de niveaux de développement. Elle recouvre aussi des structures et des comportements sociaux qui portent la trace durable des trajectoires différentes des sociétés nationales au long du dernier demi-siècle. Les PECO éprouvent durement la confrontation entre ces « *habitus* » collectifs et la discipline économique associée à la fois à la transition et à leur souhait d'adhésion à l'UE. Les taux d'activité et d'emploi étaient souvent très élevés dans les PECO, notamment pour les femmes, en même temps que l'emploi était, et reste, nettement plus concentré dans l'industrie et l'agriculture qu'en Europe de l'Ouest. Le secteur agricole pèse lourd en Pologne, en Roumanie et dans les pays baltes. L'entrée dans la nouvelle économie de services ne se fait pas spontanément dans les PECO, alors même qu'au travers des restructurations et privatisations, l'emploi est durement atteint dans les secteurs industriels et agricoles. Les taux d'activité et d'emploi sont désormais plutôt orientés à la baisse, même s'ils restent encore

(2) Alinéa 2 de la « Déclaration sur l'avenir de l'Union à inscrire à l'acte final de la conférence », Annexe IV du traité de Nice, *Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, 12 décembre 2000.

au-dessus de la moyenne communautaire dans certains cas (comme en République tchèque, où les restructurations d'entreprises ont été longtemps différées).

La déstabilisation des structures préexistantes de l'emploi et les difficultés à remplacer le rôle majeur de socialisation auparavant joué par les entreprises a des conséquences sociales lourdes. Les performances sociales ne sont pas toujours indexées sur les performances économiques de la transition. La protection sociale et les systèmes de santé ont souvent connu une dégradation aiguë, qui se répercute dans la détérioration des ratios mesurant la santé et la qualité de vie des populations. L'ajustement démographique, au cours des années 1990, a été brutal dans un grand nombre de PECO. Il a accentué un déclin démographique déjà entamé et il est passé à la fois par la baisse de l'accroissement naturel (restriction de la natalité et/ou régression de l'espérance de vie), très souvent négatif, et par l'émigration. Le vieillissement des populations, aux implications redoutées pour l'ensemble de l'Europe, peut être accentué par le déclin démographique non enrayer à l'Est.

La définition des conditions de libre circulation des personnes — l'un des premiers chapitres à devoir être traité dans la nouvelle phase de négociations — doit prendre en compte ces perspectives : cette libre circulation au sein du continent européen, en procurant des opportunités aux personnes, peut être plus favorable à l'équilibre démographique collectif de l'Europe qu'une attitude restrictive, laquelle poussera les candidats à l'émigration (notamment les jeunes diplômés) à tenter leur chance ailleurs qu'en Europe. L'importance de la détérioration des ratios démographiques à l'Est montre aussi que c'est un domaine — concernant directement la vie des populations — dont la prise en compte devrait intervenir explicitement dans la gestion de l'élargissement.

Avec les réformes structurelles associées à la transition et l'assimilation de l'acquis communautaire comme préalable à l'élargissement, les sociétés des PECO doivent refaire deux à trois fois plus vite le chemin emprunté par les économies ouest-européennes durant les cinquante années de l'après-guerre. Celles-ci sont passées, sur cette période, d'une reconstruction nationale largement impulsée par l'intervention publique au marché unique des marchandises et des capitaux, puis, pour douze d'entre elles, à l'Union monétaire. L'état actuel des sociétés et des économies, dans les PECO, reste porteur de hiatus avec les exigences de la soumission rapide à la discipline du marché unique et de la convergence macroéconomique.

Cette difficulté recouvre une contradiction majeure du processus d'élargissement, qu'il faut reconnaître pour la maîtriser. Sommés d'assimiler rapidement l'acquis communautaire et de s'adapter à la concurrence au sein du marché unique, les pays candidats peuvent être tentés, pour trouver leur place, par des comportements et des politiques qui sont peut-être dans l'air du temps — comme le recours à la concurrence sociale et fiscale, *a fortiori* dès lors que le traité de Nice laisse en dehors de la décision à la majorité qualifiée la fiscalité et la politique sociale et ne donne pas force légale à la Charte des droits fondamentaux — mais qui ne sont sûrement pas naturellement partie prenante de l'acquis communautaire. Il serait alors paradoxal que la reprise complète et rapide de ce dernier par les PECO ait pour contrepartie des pratiques qui concourent à la déstabilisation du modèle social européen.

L'enjeu du processus séquentiel de négociation d'adhésion à horizon 2002 pourrait être, à cet égard, de promouvoir une articulation positive entre la progressivité de l'assimilation de l'acquis communautaire et la continuité du rattrapage socio-économique, afin d'éviter une telle déstabilisation. Une telle articulation serait aussi favorable à une assimilation réelle, et pas seulement formelle, de cet acquis, car la mise en œuvre effective de l'acquis nécessite des ressources humaines et matérielles suffisantes. Au demeurant, dans les négociations elles-mêmes, l'examen de la capacité administrative d'assimilation de l'acquis fait désormais l'objet d'une attention prioritaire. La définition de périodes transitoires peut être le moyen de cette articulation, si elle est comprise par l'ensemble des partenaires comme le moyen d'une action publique résolue et non pas comme un délai d'attente passive. L'enjeu n'est pas simplement technique mais concerne la participation effective et active des PECO au développement social européen, dont « l'acquis » est plus large que le seul acquis communautaire au sens strict et incorpore les « bonnes pratiques » que recèlent les modèles sociaux nationaux au sein de l'Union.

La mixité et l'efficacité des apports de capitaux publics et privés

La bonne gestion du processus d'adhésion peut constituer l'amorçage d'un régime de croissance durablement consolidé en Europe, au-delà de la phase de reprise qui s'est affirmée depuis la fin des années 1990. Le rattrapage économique et social des PECO et l'instauration d'un développement respectueux de l'environnement dans ces pays constituent la nouvelle frontière de la croissance européenne. L'élargissement met en évidence l'ampleur des besoins individuels et sociaux à satisfaire à l'Est de l'Europe. La réponse à ces besoins sera un levier de la croissance commune européenne. Des scénarios hypothétiques crédibilisent cette perspective d'interaction positive entre le rattrapage des PECO et la croissance collective de l'Europe ont déjà été élaborés⁽³⁾. Cette interaction repose sur l'accès effectif des PECO au marché unique européen, qui permet de soulager la contrainte extérieure qu'ils subissent grâce à une amélioration de leur insertion commerciale. Cette moindre contrainte autorise le décollage d'un processus d'accumulation qui fait appel à des équipements et technologies importés. La modernisation productive libère la croissance et améliore la spécialisation commerciale des PECO. Une dynamique créatrice d'emplois peut s'instaurer. L'expansion du commerce réciproque au sein de l'Europe élargie soutient cette dynamique.

Mais ce sont là des scénarios conditionnels. Un ensemble de facteurs conditionne cette réussite de l'intégration. Un couplage adéquat entre les apports de fonds publics et de capitaux privés aux PECO est en particulier nécessaire. Les fonds publics, bien ciblés et convenablement utilisés, font effet de levier pour des apports privés contribuant à la modernisation productive du pays d'accueil. Cette dialectique « à l'irlandaise » est aujourd'hui très inégalement engagée dans les PECO et reste globalement hésitante. Elle est vulnérable aux fluctuations des marchés internationaux de capitaux, aux faiblesses des PECO eux-mêmes et à la concurrence qu'ils peuvent se livrer entre eux : après

(3) Voir notamment, Cazes *et alii*, in Le Cacheux (dir.), 1996 : *Europe, la nouvelle vague*, Presses de Sciences Po.

l'attraction exercée par la Pologne et surtout la Hongrie, les pays baltes montent en force.

L'efficacité de ces apports de capitaux pour la croissance nationale nécessite la stabilité macroéconomique ; mais elle ne suffit pas. Cette efficacité suppose une qualification entretenue et développée des travailleurs nationaux, l'émergence d'un tissu privé d'entreprises moyennes suffisamment consistant (et pas seulement la privatisation des grandes entreprises industrielles ou l'émergence d'un micro-secteur privé), un fonctionnement raisonnablement concurrentiel des marchés de biens. La qualité de la gestion publique des restructurations et la mise en place de nouveaux outils de régulation et d'incitation publiques sont nécessaires pour que ces conditions soient réunies.

Les fonds structurels peuvent être à cet égard particulièrement utiles pour créer de bonnes conditions initiales au processus d'élargissement et de rattrapage et pour favoriser l'insertion des territoires est-européens dans la « nouvelle économie ». Définir des plafonds aux fonds structurels alloués est sans doute nécessaire pour parer aux difficultés d'absorption, mais il ne faut pas confondre ces éventuels plafonds avec des critères positifs d'allocation : la focalisation excessive sur un unique plafond, exprimé en pourcentage du PIB du pays destinataire, reviendrait bizarrement à sanctionner les pays les plus pauvres !

La redéfinition de la doctrine des fonds structurels, nécessitée par la gestion de l'élargissement, aura pour objet de clarifier les principes de solidarité fondant l'entente des membres de l'Union européenne élargie : quel est le niveau initial convenable d'apport de fonds, afin de prendre en compte la réalité des conditions de départ et les besoins de restructuration ? Quels sont les critères qui autoriseraient la progressive réduction de ces apports, en fonction des progrès effectifs de la transition, de la réalité du rattrapage et des apports de capitaux privés ? Quels sont les projets et les institutions qui pourraient mobiliser efficacement les fonds ? C'est seulement dans le cadre d'un tel effort de discussion et d'entente sur les principes que les réticences, compréhensibles, de certains pays pourront être levées. Ainsi l'Espagne, qui craint pour la pérennité des fonds structurels qu'elle reçoit, a-t-elle obtenu, à Nice, le maintien de la décision à l'unanimité dans le domaine des fonds structurels jusqu'en 2006 inclus. La décision à la majorité qualifiée ne prévaudra qu'à partir de 2007, sous réserve que les perspectives financières 2007-2013 aient été adoptées... Sinon, il faudra attendre l'accord correspondant pour passer enfin à la majorité qualifiée.

La programmation budgétaire adoptée par le Conseil de Berlin à horizon 2006 semble suffisante pour gérer le processus d'adhésion, mais seulement si on considère un processus sélectif avec des apports de fonds principalement concentrés sur les premiers nouveaux membres, qui seraient aussi les pays maîtrisant relativement bien leur transition. Ce cadre financier apparaît inadapté à la viabilisation d'un processus d'adhésion désormais « inclusif », c'est-à-dire refusant la marginalisation des pays les plus en difficulté. Un dispositif financier adéquat doit non pas suivre, mais préparer un schéma d'adhésion de cette nature. Si le processus de négociation proposé par la Commission et avalisé par les gouvernements se déroule avec succès, la programmation financière en cours d'exécution risque fort d'être chahutée avant son terme de 2006 — comme la participation de l'UE au Pacte de stabilité pour le Sud-Est européen en a donné un avant-goût. Ces tensions possibles

font peser le risque, compte tenu du maintien de l'unanimité pour les décisions concernant les fonds structurels, à la fois de discussions difficiles et de compromis conservateurs entre pays membres.

Les apports de fonds publics européens contribueront au développement de capacités d'offre compétitives dans les différents secteurs d'activité des PECO. C'est souhaitable afin de favoriser de nouveaux schémas de spécialisation à l'échelle du continent européen. Ce peut être un processus bénéfique à l'ensemble des pays européens, si les politiques économiques savent s'en saisir pour impulser une croissance collective suffisamment prononcée et régulière. Il faut mentionner à cet égard — bien qu'il s'agisse d'un domaine qui mériterait des développements spécifiques — que l'efficacité des apports de fonds est conditionnée par un ensemble de paramètres, en particulier la définition et la gestion de régimes de change à la fois viables et incitatifs entre les devises nationales des PECO candidats et l'euro, sachant qu'un délai consistant, quoique variable, prévaudra entre leur adhésion à l'UE et leur entrée éventuelle dans la zone euro.

En guise de conclusion : la nature de l'Union européenne

Au-delà de la préparation d'un élargissement dont les exigences apparaissent clairement plus grandes que lors des précédentes adhésions, le Sommet de Nice devait doter l'Union européenne d'institutions performantes, plus conformes à ses nouvelles dimensions et à un degré croissant d'intégration de ses membres. Il s'agissait donc de dépasser la logique de l'intergouvernemental, qui a prévalu depuis le début de la construction européenne et n'a pas démerité, mais qui est, à l'évidence, inadéquat pour une union nombreuse, hétérogène et dont les champs de compétences sont désormais vastes et ambitieux. Or ce dépassement présupposait que l'on s'accorde sur un devenir, qui ne pouvait être que fédéral, au sens le plus large du terme. L'échec de la présidence française, qui est aussi l'échec de l'Union européenne tout entière, est d'avoir voulu, coûte que coûte, préserver la logique intergouvernementale et sauvegarder, au prix d'adaptations dérisoires parfois, incohérentes souvent, les institutions et les règles de fonctionnement qui lui correspondent, tout en repoussant à plus tard la réflexion sur la nature du fédéralisme européen. Dès lors, le traité de Nice ne pouvait être, comme celui d'Amsterdam, qu'une petite étape, somme toute mineure, dans l'immense chantier constitutionnel européen, renvoyé à « l'après-Nice ». Mais, encastrée moins d'un an avant la mise en circulation effective de l'euro et la disparition des monnaies nationales, deux à trois ans avant les prochaines adhésions, l'Union européenne apparaît singulièrement impuissante et vulnérable à toutes les dérives qu'autorise une absence de direction politique dans une économie mondiale en proie à la libéralisation et à la concurrence. Sans doute ne faut-il pas trop attendre, dans ce registre, de la présidence actuelle, assurée par des Suédois peu enclins à renforcer l'intégration européenne ; la suivante, que prendra la Belgique à partir de juillet, est plus encourageante, pourvu que le « moteur franco-allemand », encore indispensable à tout progrès substantiel, la soutienne dans une volonté de progresser.

Jacky FAYOLLE et Jacques Le CACHEUX
Département des études

REVUE DE L'OFCE

Observations et diagnostics
économiques

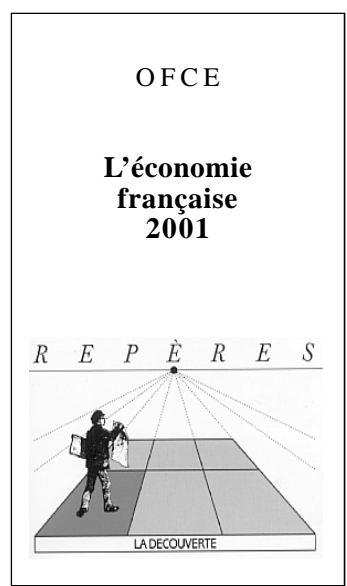
N° 76 / janvier 2001



- Louis Chauvel Un nouvel âge de la société américaine ?
Dynamiques et perspectives de la structure sociale aux États-Unis
- Hélène Baudchon, Olivier Brossard Croissance et technologies de l'information en France et aux États-Unis
- Gaël Dupont, Eric Heyer, Xavier Timbeau, Bruno Ventelou L'impact macroéconomique des réformes du secteur de santé français
- Paola Veroni Dix ans de politique budgétaire au service de l'euro : l'exemple italien
- Henri Mendras Le lien social en Amérique et en Europe
- Michel Forsé Rôle spécifique et croissance du capital social
- Guy Laroque Réponse à une fiche de lecture
Bernard Salanié
- Sylvie Le Golvan Chronologie 2000
- Résumés anglais

L'ÉCONOMIE FRANÇAISE 2001

Sous la direction de Françoise Milewski



Parution en février 2001

128 p., 52 Francs (7,93 euros)

débats actuels, ou font le point sur des méthodes (réformes structurelles et politiques macroéconomiques, perspectives de la dette publique, réforme de la fiscalité, réduction du temps de travail, construction d'un indicateur avancé pour la zone euro). Enfin, chronologie et base de données viennent compléter les commentaires.

La croissance économique a atteint 3,2 % en 2000, après 2,9 % en 1999 et 3,2 % en 1998. Cette apparente stabilité autour de 3 % masque cependant des évolutions infra-annuelles contrastées. À la charnière de 1998 et 1999, l'activité s'était ralentie du fait de la crise des pays émergents, puis elle s'était nettement redressée. En 2000, la hausse du prix du pétrole a eu un effet restrictif.

Le redémarrage de 1997-2000 laisse-t-il augurer le retour à une croissance durable ? Les à-coups récents de l'activité ne remettent pas en cause le fait que l'économie européenne, et donc française, peut s'engager sur un nouveau cycle de croissance, car le contexte technologique et de politique économique a changé.

Certes, on parle beaucoup de facteurs limitant la poursuite de la croissance du fait d'indisponibilités du côté de l'appareil de production et du marché du travail. Ainsi, la croissance aurait buté sur la contrainte extérieure dans les premières années 1980, sur la contrainte de demande dans leur deuxième moitié et dans les années 1990. Elle buterait désormais sur une contrainte d'offre. Mais le capital peut-être renouvelé et étendu, et l'emploi s'accroît. À moins de considérer que le chiffre de 3 à 3,5 % de croissance est une barre fatidique que la France et l'Europe ne peuvent franchir durablement, à l'inverse des États-Unis.

L'analyse du présent de l'économie française, par l'éclairage qu'elle apporte, est un élément de la réponse aux questions sur la dynamique en cours. Cet ouvrage, dans une première partie, analyse l'économie française dans toutes ses composantes, en situant l'année 2000 dans les évolutions de longue période. La seconde partie propose des analyses de certains thèmes, qui constituent des aspects majeurs des