

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE AUX PAYS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Le Conseil de Copenhague, en 1993, a adopté le principe de l'élargissement de l'Union européenne ; une liste de dix candidats a été établie : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie et Estonie, qui constituent la « première vague » de pays les plus avancés auxquels il faut ajouter la Bulgarie, la Roumanie, la Lettonie et la Lituanie.

Ces dix pays ont réalisé, à des degrés divers, des progrès économiques. Le rythme des négociations et le moment de leur accession dépendra de la capacité de chacun d'entre eux à achever un grand nombre de réformes complexes dans des domaines aussi variés que ceux de l'environnement, de l'agriculture, de l'énergie, des marchés de capitaux, de la régulation et de la surveillance bancaires, de la santé, des régimes sociaux, etc.

Je présenterai mes remarques autour de trois questions:

- Quel est l'état de la situation économique et des réformes structurelles des pays candidats d'Europe centrale et orientale ?
- Quels sont les enjeux de cette négociation ?
- Où en est le processus de négociation engagé depuis deux ans ?

I. QUEL EST L'ÉTAT DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET DES RÉFORMES STRUCTURELLES DES PAYS CANDIDATS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ?

On peut distinguer deux catégories de pays :

1. Les pays les plus avancés :

Il s'agit de la Pologne, de la Hongrie, de la République Tchèque, de l'Estonie et de la Slovaquie.

- a) *Du point de vue macro-économique*, tous ces pays ont fait des avancées considérables, depuis l'effondrement du mur de Berlin, vers la stabilisation macro-économique et l'économie de marché (voir Tableau I - Annexe I.).

On voit par ce tableau les progrès indéniables qui ont été réalisés par ces pays en ce qui concerne la stabilité des prix et le retour à la croissance, encore que la République Tchèque éprouve, depuis quelques années, de sérieuses difficultés.

b) Réformes structurelles (voir Tableau II – Annexe I.) :

On voit par ce tableau que les pays les plus avancés ont obtenu des résultats notables en matière de réformes structurelles. Ils sont certainement plus avancés dans la voie de la libéralisation du marché que ne l'étaient les pays d'Europe occidentale dix ans après la première guerre mondiale.

2. Les pays moins avancés :

Les pays de la « deuxième vague », qui éprouvent un certain nombre de difficultés économiques ou politiques, sont moins avancés en termes de résultats que les précédents. (voir Tableaux III et IV – Annexe II.).

II. QUELS SONT LES ENJEUX DE CETTE NEGOCIATION ?

L'élargissement constitue un défi pour les membres de l'Union européenne, mais il représente aussi une chance historique.

1. L'élargissement représente un défi pour les membres de l'Union :

a) Il implique d'abord une réforme institutionnelle :

Les institutions qui président aujourd'hui au fonctionnement d'une Union à quinze sont déjà en partie inadaptées à la réalité des problèmes qui se posent à l'Union, mais avec une Union à vingt-cinq, voire plus, il est évident qu'une sérieuse réforme du cadre institutionnel est indispensable.

On sait qu'une Conférence intergouvernementale a été mise en place pour proposer les réformes nécessaires. Il est de fait, cependant, que le Traité d'Amsterdam en 1997 n'a pas résolu les problèmes les plus délicats et les plus importants, comme ceux de la pondération des votes au Conseil, de la réduction du nombre des Commissaires, de l'extension des décisions prises à une majorité qualifiée....

Il en résulte qu'un certain nombre de réformes institutionnelles devront être décidées dans le cadre d'une nouvelle négociation intergouvernementale afin de rendre possible, en pratique, un élargissement de cette importance. Cette négociation devrait démarrer dès que le seuil de quinze Etats serait dépassé.

b) L'élargissement implique de nouveaux coûts pour l'Union et, par conséquent, une redistribution des ressources parmi les Etats membres :

Les dix pays candidats ont des niveaux de vie significativement moins élevés que ceux des membres de l'Union européenne et présentent des « retards structurels » importants. Leur PIB pondéré par tête représente environ 30 % de celui de la moyenne de l'Union (même le candidat le plus riche, à savoir la Slovaquie, avait un PIB par tête qui atteignait 61 % seulement de la moyenne de l'Union en 1996, soit respectivement 5 à 10 % de moins que les membres les plus pauvres de l'Union, à savoir la Grèce et le Portugal).

L'adhésion des dix candidats accroîtrait la population de l'Union de plus de 30 %, alors qu'elle n'augmenterait son PIB que de 5 % environ (l'adhésion du premier groupe augmenterait, quant à celle, la population et la superficie de l'union de 17 %, et le PIB de 3 % seulement. Le PIB par tête retomberait à 88 % de son niveau actuel).

Tout ceci implique que les nouveaux venus tendront à devenir des utilisateurs nets de ressources européennes. Pour l'agriculture, on peut considérer que la superficie cultivée de l'Union actuelle serait augmentée d'un tiers et que la main d'œuvre rurale doublerait comme conséquence de l'élargissement.

En dépit -ou à cause- de cela, les membres de l'Union ont posé le principe selon lequel ils ne souhaitent pas accroître les prélèvements et les coûts de l'Union. L'hypothèse de base est que l'élargissement doit se réaliser dans les limites du plafond total des ressources de 1,27 % du PIB communautaire.

Deux conséquences résultent de l'expansion des coûts potentiels due à l'adhésion et de l'existence d'un plafond de ressources :

- L'union devra elle-même réformer et alléger les coûts de ses propres mécanismes (Politique Agricole Commune (PAC) et politiques structurelles).

Pour comprendre le caractère indispensable de ces réformes, il suffit d'avoir présent à l'esprit que si le mécanisme actuel de la PAC s'appliquait aujourd'hui, à l'identique, aux dix candidats, le système serait paralysé par l'apparition de coûts et de surplus agricoles ingérables (rappelons que les prix agricoles des candidats sont inférieurs de 10 à 40 % à ceux de l'Union).

A cet égard, la Commission a prévu que l'élargissement entraînerait quelque 11 milliards d'Euros de dépenses budgétaires supplémentaires pour la politique agricole, soit environ un quart au-delà du niveau actuel.

Afin de maintenir ces dépenses sous contrôle, la Commission insiste pour que soit poursuivie la réforme de la PAC (Politique Agricole Commune), en chantier depuis 1992, qui doit la faire passer progressivement d'un système de soutien des prix à un système d'aide directe portant sur les revenus.

- Des périodes de transition suffisantes devront être prévues pour assurer les adaptations nécessaires.

Deux problèmes saillants peuvent, à cet égard, être évoqués :

Celui de l'agriculture polonaise : En Pologne, la population agricole représente 27 % du total de la population active et ne produit que 6 % du PIB. La question est de décider comment la Pologne procédera à la modernisation indispensable de son secteur agricole avant de bénéficier du plein accès aux marchés de l'Union européenne, et dans quelle mesure les fonds structurels et la PAC européens devront financer cette transformation de l'agriculture polonaise.

Celui des aides régionales et structurelles : La décision de l'Agenda 2000 a été de geler ces aides à 0,46 % du PIB européen (à savoir, 230 milliards d'Euros pour les quinze Etats

de l'Union de 2000 à 2006, dont 45 milliards seront réservés aux candidats à l'adhésion)¹. Il est clair que l'élargissement accroîtra le nombre des Etats membres « pauvres » qui feront concurrence aux pays comme la Grèce, le Portugal, l'Irlande et l'Espagne. D'où la nécessité d'améliorer le fonctionnement de ces aides et la proposition de réduire la couverture de l'aide régionale actuelle de 51 % de la population de l'Union à 35/40 %.

2. Mais l'élargissement est aussi une chance pour l'Union européenne :

- a) *L'intégration d'un nouveau marché* : avec plus de 100 millions de nouveaux citoyens, la population de l'Union augmentera d'un tiers environ pour approcher 500 millions. Ceci accélérera le développement du commerce et de l'activité. Des investissements considérables seront à réaliser -en partie par le secteur privé- pour permettre l'accession (notamment dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'environnement, etc.). Ceci est de nature à stimuler la demande en Europe. Déjà, le marché de l'Union européenne représente les 2/3 de l'ensemble des exportations des pays candidats.
- b) L'élargissement sera un *moteur considérable pour la réforme structurelle* dans les pays d'Europe centrale et orientale. La méthode de négociation, dont je parlerai dans un instant, contribuera, en effet, à accélérer le processus de transformation vers une économie de marché.
- c) il faut aussi avoir à l'esprit *les conséquences qui résulteraient d'un refus d'élargissement*. L'accession à l'Union européenne est un objectif politique majeur pour les pays d'Europe centrale et orientale. Après quarante-cinq ans de communisme, ces nations sont décidées -et cela est encore l'objet d'un consensus politique très fort- de rejoindre l'Union européenne, ses valeurs, son modèle économique et politique. On peut imaginer les conséquences dramatiques qui résulteraient d'une fermeture de la route à l'accession.

Pour l'Europe occidentale, il y a là un défi et une chance, en termes de sécurité, d'identité culturelle, de développement économique à long terme, et aussi en termes de stratégie mondiale. L'accession de nouveaux Etats membres, si elle est bien conduite, devrait augmenter l'influence internationale de l'Europe.

III. OU EN EST LE PROCESSUS DE NEGOCIATION ENGAGE DEPUIS DEUX ANS ?

1. Principes et mécanismes de négociation :

On se souvient qu'en 1998, une « première vague » de pays avait été sélectionnée (ce sont les plus avancés dont je viens de donner un bref aperçu) pour entamer le processus de négociation d'adhésion.

La stratégie de pré-accession consiste à combiner les réformes à obtenir des pays candidats et un certain volume d'assistance financière. Il s'agit de préparer les futurs Etats membres en les aidant à aligner avant l'accession leurs réglementations sur « l'acquis » communautaire.

¹ En rythme de croisière, 12,6 milliards d'Euros -soit environ 30 % des fonds structurels- seraient réservés aux adhérents en 2006. Ces montants sont relativement modestes si l'on songe, par exemple, qu'il faudrait dégager 100 milliards d'Euros pour que les adhérents satisfassent aux normes environnementales de l'Union.

La négociation de « partenariats d'accession » constitue le cadre central de cette stratégie. Ces partenariats établissent la liste des priorités à court et à moyen terme qui doivent être observées en vue de l'adhésion. Ces partenariats indiquent aussi le montant des ressources financières que l'Union européenne mettra à la disposition des pays candidats à l'appui de ces priorités (plus de 3 milliards d'Euros par an à partir de l'an 2000). L'aide financière en question est conditionnelle : elle peut être suspendue en cas de progrès insuffisants. Chaque pays candidat a préparé un programme national pour l'adoption de l'acquis communautaire avec indication des ressources et du calendrier envisagés. L'Union européenne s'est dotée de tout un mécanisme de contrôle (Conseil d'associations, comités, sous-comités...).

Pour les pays de la « première vague », les négociations ont été ouvertes le 31 mars 1998 sur la base des orientations fixées par le Conseil européen de Luxembourg. Chaque candidat est évalué sur la base de ses mérites et adhèrera lorsqu'il sera en état de remplir les obligations exigées des pays membres. Les négociations sont menées dans le cadre de conférences d'accession bilatérales entre les Etats membres de l'Union et chacun des candidats.

2. Etat de la négociation de la « première vague » :

Trente et un chapitres doivent couvrir l'ensemble des sujets de « l'acquis communautaire » (qui représentent environ 100 000 pages).

A la fin du mois de septembre 1999, sept chapitres (statistiques, télécoms, politique industrielle, protection du consommateur, recherche, PME, éducation et formation) ont déjà été réglés pour l'ensemble des pays de la « première vague ».

Depuis octobre 1999, huit autres chapitres ont été ouverts (politique sociale, monnaie, mouvements de capitaux, énergie, transport, taxes, liberté des services et environnement).

Au milieu de l'année 2000, on devrait aborder des chapitres plus délicats comme ceux de l'agriculture, de la politique régionale, du mouvement des personnes, de la justice, des affaires intérieures, des contrôles financiers, des aspects budgétaires et institutionnels.

Pour l'année 1998, la Commission a porté un jugement critique sur la République Tchèque et la Slovénie en ce qui concerne le rythme des réformes. Les gouvernements en cause ont accepté ces remarques et ont fait part de leur intention d'accélérer leurs travaux. Ceci a été le cas en Slovénie. Dans ce pays, les principaux partis se sont mis d'accord pour donner une priorité à l'adoption d'une législation conforme au cadre européen. Cependant, en ce qui concerne la République Tchèque, le gouvernement n'a pas obtenu le même degré de coopération du Parlement de Prague. Ceci montre que la négociation d'accession ne dépend pas seulement des gouvernements mais aussi de l'accord entre les différentes forces vives et parlementaires des pays en cause.

D'une manière générale, on peut dire que la Hongrie et la Pologne ont particulièrement bien pris en main leur processus d'adhésion.

3. « Deuxième vague » :

La décision du Sommet d'Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, a encore élargi le processus d'élargissement. Le Conseil européen a, en effet, décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion

avec les six pays de la « deuxième vague » : Bulgarie, Lettonie, Lituanie, (Malte), Roumanie, et Slovaquie.

Le Conseil européen a, par ailleurs, décidé de reconnaître la Turquie comme un pays officiellement candidat.

4. Calendrier :

Contrairement au souhait de certains candidats -notamment la Pologne- le Conseil européen n'a pas adopté un calendrier pour l'élargissement, ni une date « objectif » pour les premières adhésions.

En revanche, les Quinze ont exprimé leur volonté de rendre l'Union européenne prête, d'ici la fin de 2002, à accepter les premiers membres. Le Commissaire responsable, M. Verheugen, a souligné que ceci était lié à trois éléments :

- les ressources financières doivent être disponibles,
- les résultats de la réforme institutionnelle de l'Union européenne doivent être opérationnels,
- Les négociations d'adhésion devront être terminées.

Si ces conditions sont remplies, la Commission considère que, d'ici la fin de 2002, on pourrait théoriquement assister aux premières adhésions.

Le processus de ratification des premiers traités d'adhésion pourrait donc commencer en 2003. En tenant compte des délais habituels de ratification, les adhésions pourraient donc, au plus tôt, débiter en 2004.

J'ajoute que l'Union économique et monétaire fait intégralement partie de « l'acquis communautaire ». L'adhésion à l'Union implique aussi, pour les nouveaux Etats membres, l'engagement de participer à l'Union monétaire (à condition, toutefois, de répondre aux critères de convergence fixés par le Traité de Maastricht). Le respect de ces critères n'est, toutefois, pas une condition nécessaire pour l'adhésion à l'Union européenne, de sorte qu'il est vraisemblable que les candidats adhéreront d'abord à l'Union et ensuite seulement à l'Union monétaire.

Il ne faut pas, cependant, me semble-t-il, raisonner en termes de calendrier trop précis. J'ai essayé de montrer quels étaient la complexité et l'enjeu financier considérable de ces négociations. Il faudra donc veiller à ce que chaque négociation individuelle soit précisément conduite et conclue, et que les Etats candidats disposent, au moins dans certains domaines, de périodes de transition suffisantes (à l'instar de ce qui s'est passé, en d'autres temps, pour l'Espagne et le Portugal).-

J. de Larosière

Annexe I :

Tableau I. Les pays les plus avancés : point de vue macro-économique :

Pays	Inflation		Déficit budgétaire		Croissance économique		PIB/habitant en \$	
	1990 ou 1991 %	1999 %	1990 ou 1991 %	1999 %	1990 ou 1991 %	Moyenne 1997/99 %	1991	1999
Pologne	249	6,5	- 6,7	- 3	- 11,6	5	2.037	3.900
Hongrie	33	8	- 3	- 4,5	- 11,9	4	3.230	4.730
République Tchèque	52	3,5	-2,8 (89)	- 5	- 11,5	0,7	2.400	5.400
Estonie	303	3,1	- 5,2	- 3	- 13,6	5	707	3.600
Slovénie	247	6,5	- 0,3	- 1	- 8,9	4	6.333	9.779

Tableau II. Les pays les plus avancés : Réformes structurelles :

Pays	Privatisations % du secteur privé dans le PIB		Libéralisation du commerce extérieur (échelle (1))	Réformes juridiques (échelle (1))
	1990 %	1999 %	1999	1999
Pologne	30	60	3.3	4
Hongrie	25	85	4+	4
République Tchèque	10	75	3	4
Estonie	10	70	4	3.5
Slovénie	15	50	3.3	3

(1) Echelle de 1 à 4+ : (4+ : conformité aux standards minimums internationaux).

Annexe II :

Tableau III : Les pays moins avancés : point de vue macro-économique :

Pays	Inflation		Déficit budgétaire		Croissance économique		PIB/habitant en \$	
	1990 ou 1991 %	1999 %	1990 ou 1991 %	1999 %	1990 ou 1991 %	Moyenne 1997/99 %	1991	1999
Lituanie	345	2,5	- 5,4	- 7	- 21 (92)	+ 4	289	2.890
Lettonie	262	2,1	- 0,8	- 3,8	- 35 (92)	+ 4,5	578	2.622
Bulgarie	339	2	-10,9(93)	-3,8	- 11, 7	0	872	1.315
Roumanie	228	40	- 4,6(92)	- 2,7	- 13	- 4	1.245	1.695
Slovaquie	58	14	- 7 %	- 3,2	- 14,6	+ 4,5	2.052	3.793

Tableau IV : Les pays moins avancés : Réformes structurelles :

Pays	Privatisations % du secteur privé dans le PIB		Libéralisation du commerce extérieur (échelle (2))	Réformes juridiques (échelle (2))
	1990 %	1999 %	1999	1999
Lituanie	10	70	4	3.5
Lettonie	10	65	4	3-
Bulgarie	10	65	4	4
Roumanie	15	60	4	4
Slovaquie	10	75	4+	2,5

(2) Echelle de 1 à 4+ : (4+ : conformité aux standards minimums internationaux).