

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 10

Été 2004

Universités Louis Pasteur (Faculté des sciences économiques et de gestion) et Robert Schuman (Institut des Hautes Etudes Européennes) ——— Strasbourg.

Éditorial de Michel Dévoluy et Moïse Sidiropoulos

Depuis le 1^{er} mai 2004 l'Union Européenne (UE) compte 25 membres. Naturellement, le numéro de ce Bulletin est entièrement consacré à ce thème. En effet, ce cinquième

Sommaire

Quelle politique de cohésion pour l'Europe à 25 ? Damien Broussolle	3
Trois enjeux majeurs de l'élargissement Michel Dévoluy et Eric Rugraff	5
La politique agricole commune : Les enjeux de la réforme et le défi de l'élargissement de l'UE Meixing Dai	18
La politique de coopération pour le développement de l'Union européenne à l'heure de l'élargissement Claire Mainguy	25
Les enjeux de pouvoir dans l'Europe élargie Valérie Malnati	29
Les événements marquants Gérard Lang	38
Les publications de l'OPEE	40

élargissement est différent des précédents à plusieurs titres. L'UE accueille 10 nouveaux pays, huit d'Europe centrale et orientale (PECO) et deux îles méditerranéennes (Chypre et Malte). L'UE passe ainsi de 380 à 450 millions d'habitants. Malgré l'importance de leur population, ces dix nouveaux membres ne représentent que 5% du PIB de l'UE à 25 et leur revenu moyen par habitant atteint seulement 50% de celui de l'UE à 15. L'élargissement du 1^{er} mai 2004 est également un fait politique majeur. Il représente la dernière pierre du mur de Berlin qui tombe. Pendant un demi-siècle, les PECO ont connu un système de planification centralisée. Ils sont donc restés longtemps à l'écart de la pratique d'une économie de marché et de la concurrence internationale. Ce n'est que depuis les années 1990 qu'ils ont pu s'engager dans ce qu'on appelle habituellement « le processus de transition » vers l'économie de marché, étape préalable indispensable pour accéder à l'Union. L'enjeu de cet élargissement est à la fois géopolitique et économique. D'une part, il s'agit d'arrimer définitivement l'espace central-européen à l'Ouest, c'est donc la fin de

l'après deuxième guerre mondiale. D'autre part, il faut installer ces pays dans le système économique, juridique et institutionnel communautaire et, parallèlement, dans le mouvement de la mondialisation économique.

Ce Bulletin de l'OPEE a pour ambition de soulever et d'analyser les principales questions économiques qui se posent désormais à l'Europe : comment coordonner les politiques économiques des 25 membres alors que ce problème était encore imparfaitement résolu



dans l'Europe à 15 ? Cet élargissement sera-t-il un frein ou un accélérateur pour la croissance européenne qui a pris du retard face aux Etats-Unis ? Quelle devra être la durée et l'ampleur du mécanisme de rattrapage des économies des PECO pour atteindre la moyenne de l'UE ? L'élargissement ne fera-t-il que des gagnants parmi les 25 pays membres ? Et parmi les régions des pays membres ? Comment résoudre le problème de la répartition des fonds européens ? Sous quelles conditions les nouveaux membres pourront-ils adopter l'euro ?

Tous ces enjeux économiques débouchent en définitive sur deux questions politiques majeures auxquelles l'Union Européenne ne pourra pas se dérober longtemps, sous peine de se fragiliser et de provoquer le désenchantement des citoyens Européens. Comment aller vers un système de coopérations renforcées, quel que soit le vocabulaire que l'on choisira : Europe à plusieurs vitesses, cercles concentriques, pays de l'avant garde... ? Comment construire un véritable fédéralisme économique sans aller vers une forme, certes encore à définir précisément, de fédéralisme politique ? Souhaitons, pour l'Europe future, que les débats à l'occasion des élections européennes du 13 juin 2004 n'éluderont pas ces questions.



Quelle politique de cohésion pour l'Europe à 25 ? Le prix de la solidarité.

Damien Broussolle

La politique de cohésion est l'un des trois piliers de l'Union européenne (UE). Elle a obtenu une reconnaissance institutionnelle avec le traité de Maastricht. Le soutien financier qu'elle apporte aux régions et aux pays en retard de développement a été conforté à plusieurs reprises, l'élargissement va cependant la soumettre à de fortes tensions

L'Europe à 25 connaîtra en effet de plus fortes disparités de richesses. Les écarts régionaux vont notamment doubler. Dans la plupart des nouveaux Etats, le PIB par habitants, mesuré en parité de pouvoir d'achat, sera en dessous de 60 % de la future moyenne communautaire. Les besoins de solidarité et de rattrapage vont donc augmenter dans des proportions élevées, alors qu'avec l'arrivée des 10 le budget de l'UE restera limité et n'augmentera que d'un peu plus de 4%. Parmi les 15, les plus gros bénéficiaires des aides structurelles, comme l'Espagne, vont perdre tout ou partie des fonds qu'ils recevaient jusqu'à présent. Plusieurs régions (18) notamment en Espagne, Italie et Allemagne vont perdre le bénéfice des aides à cause d'un effet statistique qui, en faisant baisser la moyenne communautaire de 12,5 %, modifie leur classement dans la nouvelle UE. Alors qu'elles étaient relativement pauvres dans l'UE 15, elles se découvrent riches dans l'UE 25.

+l'agenda 2000 et les accords de décembre 2002, son devenir pour la période 2007-2013 reste cependant en suspens.

Michel Barnier, lorsqu'il était encore commissaire en charge de la politique régionale, avait lancé un débat sur l'avenir de la politique structurelle. Ouvert en janvier 2001, après la publication du deuxième rapport sur la cohésion, le débat a permis l'expression de nombreuses opinions et fut très vif. Les options discutées se sont rangées dans un vaste éventail allant d'un aménagement limité de la politique actuelle, jusqu'à la suppression des politiques régionales communautaires et leur renationalisation. Le rapport Sapir publié en 2003, fut l'un des tenants de cette dernière approche qui est soutenue par plusieurs pays de l'UE.

Après avoir fait connaître début février 2004 les grandes lignes de son projet de programmation budgétaire pour 2007-2013, la Commission a publié, le 18 février, son troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, qui présente ses propositions pour la politique de cohésion dans l'union élargie. Elle bénéficierait, au total sur les sept ans, de 336 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 30 % par rapport à la période 2000-2006¹. Cette politique prendrait alors la première place dans le budget de l'UE, devant la PAC. L'augmentation des fonds affectés à la cohésion marque ainsi l'importance qui lui est à présent accordée dans le cadre de l'union élargie.

Dans le débat engagé, sans véritable surprise la Commission opte pour la poursuite et l'amplification de la politique de cohésion. Les points marquants des propositions sont les suivants :

Les sommes mises à disposition des nouveaux Etats vont augmenter dans de très larges proportions. En effet, grosso modo, après avoir plus que doublé entre 2003 et 2006, les fonds d'aide destinés aux 12 nouveaux membres vont presque quadrupler entre 2006 et 2013, pour atteindre environ 30 milliards d'euro en 2013. Ce sont donc des crédits sans aucune mesure avec ceux de la période de préadhésion que les nouveaux pays vont avoir à leur disposition. Encore leur faudra-t-il présenter des projets solides, cohérents et améliorer leurs capacités administratives. Pour éviter une surchauffe, chaque pays ne pourra recevoir un montant d'aide supérieur à 4 % de son PIB.

Les critères d'attribution des fonds seront conservés. Parmi les différentes options possibles, la Commission a choisi celle qui

¹ Pour la période 200-2006, on a tenu compte non seulement des crédits destinés aux 15, mais aussi des crédits de préadhésion et d'adhésion.

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

est la plus sévère pour les régions de l'UE actuelle. Les 18 régions de l'effet statistique, vont perdre le bénéfice des fonds structurels. Cette perte sera cependant progressive : un dispositif de transition est prévu. C'est un message fort adressé aux régions et aux nouveaux pays. La priorité sera bien l'aide à la modernisation des régions des nouveaux membres. Ce choix risque néanmoins de se heurter à des réticences.

La Commission propose trois nouvelles priorités pour les aides structurelles :

1) La convergence pour soutenir la croissance et l'emploi, qui disposera de 78 % des crédits. Elle a pour fonction de financer des investissements pour réduire les écarts régionaux (ancien objectif 1) et nationaux (fonds de cohésion maintenu). Dans les deux cas, les seuils d'attribution sont conservés, malgré l'effet statistique. L'Espagne et l'Irlande perdront ainsi le bénéfice du fonds de cohésion.

2) La compétitivité régionale et l'emploi, qui disposera de 18 % des crédits affectés. Elle reprend les anciens objectifs 2 et 3. Elle concerne les régions qui ne bénéficient pas de la convergence.

3) La coopération territoriale européenne. Avec 4 % des crédits, elle reprend et amplifie la démarche du PIC Interreg. Dans ce cadre, un nouvel instrument financier dit de « voisinage » devrait voir le jour par la suite, afin d'autoriser des coopérations transfrontalières avec les pays voisins de l'UE élargie.

Les procédures seront simplifiées et clarifiées. Le nombre de fonds diminue, chaque fonds se verra attribué une fonction unique. Ne subsisteront pour financer la politique de cohésion que le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Le premier consacré à la politique régionale, le deuxième aux actions en relation avec le marché du travail et le troisième au financement d'infrastructures de développement. Le développement rural relèvera, quant à lui exclusivement de la PAC, donc du FEOGA.

Un rendez vous est donné pour un forum les 10 et 11 mai 2004 qui présentera de façon détaillée l'ensemble de ces propositions et permettra une discussion entre tous les acteurs concernés. La décision finale concernant l'ensemble du budget n'est pas attendue avant fin 2005. En effet, ces propositions concluent un

débat mais ouvrent des négociations. Plusieurs pays souhaitent réduire l'importance du budget de l'UE, actuellement fixé à 1,27 % du PIB de l'UE, à 1 % du PIB. Dans cette éventualité, comme les crédits affectés à la PAC ont été sanctuarisés en 2002, ce sont ceux de la politique de cohésion qui se trouveraient réduits. Le prix de la solidarité européenne serait-il trop élevé ?

Trois enjeux majeurs de l'élargissement

Michel Dévoluy et Eric Rugraff

Le cinquième élargissement de l'Union européenne (UE), dont la date officielle d'entrée en vigueur est le 1er mai 2004, est différent des précédents :

- **par le nombre important de pays entrants : huit pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et deux îles, Chypre et Malte ;**
- **par le système politique et économique qui a caractérisé ces PECO pendant un demi-siècle. Ces pays ont fait partie du bloc soviétique et ont adopté un système d'économie planifiée. Après la chute du mur de Berlin, ils ont engagé un processus de transition. L'enjeu pour l'UE est alors à la fois géopolitique et économique : il s'agit d'arrimer définitivement l'espace central-européen à l'Ouest et de favoriser la sortie de la transition et le fonctionnement d'une économie de marché dans ces pays ;**
- **par un niveau de vie très nettement inférieur des Dix par rapport à celui de l'UE-15 ;**
- **par le fait que ce cinquième élargissement soit également le premier à intervenir après l'adoption de l'euro.**

En accédant à l'UE, tous les nouveaux membres entrent dans le « moule communautaire ». En particulier, les politiques économiques promues par l'UE dans les PECO sont semblables à celles des Quinze. Néanmoins, du fait de ses spécificités, cet élargissement fait naître des interrogations, voire même certaines craintes. Les débats peuvent être éclairés en dégagant les principaux enjeux autour de trois thèmes.

Le premier relève des aspects budgétaires, il se traduit par les conflits de redistribution entre les vingt cinq Etats membres.

Le deuxième concerne les concurrences potentielles du fait de la libre circulation des biens, des capitaux et des hommes et de la présence dans les PECO d'une main d'œuvre qualifiée bon marché.

Le troisième traite de la nouvelle donne monétaire et du rythme d'accession des nouveaux membres à la zone euro.

1) Elargissement et conflits redistributifs

Avec l'élargissement se pose la question de la répartition des fonds européens entre les Quinze et les Dix.

Absence de réel conflit redistributif sur la période 1989-2006

La période peut être décomposée en deux phases, la première allant de 1989 à 2004, la seconde de 2004 à 2006.

- Période 1989-2004 : négociation et préparation de l'entrée dans l'UE

A la suite de la chute du mur de Berlin en 1989, les PECO ont rapidement tourné leur regard vers l'Ouest et exprimé leur volonté d'entrer dans l'UE. Cette dernière a répondu, dès décembre 1992, à cet appel en définissant les critères de Copenhague, critères selon lesquels les PECO pourront devenir membres de l'UE s'ils satisfont à des critères politiques (démocratie, primauté du droit, respect des droits de l'homme, etc.) et

économiques (institutions permettant le fonctionnement d'une économie de marché). Le nouveau dialogue entre les deux parties de l'Europe s'est traduit par des accords d'association, puis par le dépôt des candidatures à l'entrée dans l'UE. Les négociations d'adhésion sont lancées à partir du 31 mars 1998 (d'abord avec six pays puis étendues à dix en décembre 1999), et sont conclues lors du Sommet de Copenhague les 12 et 13 décembre 2002 avec une entrée des dix nouveaux membres le 1^{er} mai 2004. La reprise par les nouveaux membres des 31 chapitres qui forment l'acquis communautaire est au cœur du processus d'élargissement. Il est accompagné de trois programmes principaux d'aide à la pré-adhésion, le programme PHARE créé en 1989, complété en 2000 par les programmes ISPA et SAPARD.

Sur cette période, les enjeux financiers sont secondaires, eu égard aux sommes concernées : entre 1990 et 1999, l'Europe a dépensé dans le cadre du programme PHARE, 7 milliards d'euros et entre 2000 et 2004, les aides à la pré-adhésion se sont élevées à 3% d'un budget annuel de la Communauté d'environ 100 milliards d'euros.

- Période 2004-2006 : entrée des Dix dans l'UE et fin d'Agenda 2000

L'entrée des dix nouveaux membres s'inscrit dans le cadre budgétaire européen appelé « Agenda 2000 », qui porte sur la période 2000 à 2006. La Commission a intégré les aspects financiers liés à l'élargissement dans ce cadre budgétaire. Dès le Conseil de Berlin en 1999, on avait fixé un plafond aux dépenses destinées à l'élargissement. La Commission a ensuite adapté le cadre en fonction de la date d'entrée et du nombre d'entrants (*Agenda 2000* a été initialement construit sur la base de l'entrée dès 2002 de six pays). Les aides accordées pour les trois premières années s'élèvent à un montant de 41 milliards d'euros, avec une part croissante des dépenses destinées à l'élargissement dans le budget : elles passent de 11 % du budget communautaire en 2004 à 16 % en 2006. Ces sommes peuvent apparaître comme étant non négligeables et susciter des conflits redistributifs : de fait les négociations ont été âpres entre l'UE-15 et les PECO - à l'instar de la Pologne- qui ont cherché

jusqu'au dernier instant à obtenir les aides les plus généreuses possibles. Mais en réalité, sur la période 2004-2006, l'enjeu financier est bien plus modeste que le laisse à penser la somme de 41 milliards euros. En effet, les sommes réellement attribuées aux PECO seront significativement plus faibles : les PECO ne sont autorisés à dépenser les fonds qu'à condition qu'ils aient des projets jugés par l'UE comme étant à la fois en accord avec les priorités formulées et parfaitement gérables par les administrations locales. Or, la capacité d'absorption des fonds des PECO est réduite, notamment en raison d'un système administratif encore insuffisamment performant. De plus à partir du 1^{er} mai 2004, les PECO participent au budget communautaire. C'est pourquoi, en définitive le coût net de l'adhésion est évalué par la Commission à 10,5 milliards d'euros (euros de 1999) pour les trois premières années, ce qui représente moins de dix euros par an pour un habitant de l'UE-15.

Le nouveau cadre financier de l'Union 2007-2013 (Tableau 1)

Les Dix n'ont pas pu influencer directement sur l'*Agenda 2000*, dans la mesure où il ne faisaient pas encore partie de l'UE. Par contre, on peut penser que les conflits autour de la répartition du budget entre les Quinze et les dix nouveaux membres pourraient être au cœur du prochain cadre financier (2007-2013), les nouveaux venus participant désormais pleinement aux débats.

Evolution du budget européen

La question de l'évolution du montant des dépenses que l'Union pourra effectuer détermine la taille du « gâteau communautaire ». La Commission propose une augmentation réelle (hors inflation) de 31% des crédits d'engagements entre 2006 et 2013. Cela amènerait le budget européen en 2013 à 1,24% du revenu national brut (RNB) des Vingt cinq, soit le plafond fixé par les traités. Par contre, les trois Grands (Allemagne, Royaume-Uni, France) et trois pays de taille moyenne (Autriche, Pays-Bas et Suède) ont signé une lettre en décembre 2003 demandant que le budget soit plafonné à 1 % du RNB, soit au niveau qu'il atteignait en 2003, avant l'élargissement.

La stratégie de Lisbonne, définie les 23 et 24 mars 2000, engage l'UE dans une nouvelle stratégie économique et sociale. L'objectif est d'entamer la mutation de l'UE pour en faire d'ici 2010 une des économies fondées sur la

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

connaissance les plus dynamiques au monde. L'Europe doit tendre vers une croissance plus forte (l'objectif est de 3% par an) s'accompagnant d'emplois plus nombreux et meilleurs, en pariant davantage sur l'innovation, la formation et la concurrence.

Par ailleurs, lors du Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002, il a été décidé

que les dépenses de la Politique agricole commune (PAC) n'augmenteraient pas plus de 1% par an, soit moins rapidement que les prix. La prise en compte de cette décision par la Commission, réduit progressivement les dépenses liées à la PAC : elles passeraient d'environ 1/3 du budget communautaire en 2007 à un peu plus de 1/4 en 2013.

**Tableau 1. Le cadre financier de l'Union européenne pour 2007-2013
(et la dernière année de l'Agenda 2000)**

En milliards d'euros à prix 2004	2006		2007		2013		Cumul 2007-2013	
	Euros	%	Euros	%	Euros	%	Euros	%
Crédits d'engagements								
1. croissance durable	47,6	39,4	59,7	44,7	76,8	48,5	477,7	46,6
1a. compétitivité pour la croissance et l'emploi	8,8	7,3	12,1	9,1	25,8	16,3	132,8	13,0
1b. cohésion pour la croissance et l'emploi	38,8	32,1	47,6	35,6	51,0	32,2	344,9	33,6
2. développement durable et protection des ressources naturelles	56,0	46,4	57,2	42,8	57,8	36,5	404,7	39,5
dont : agriculture (marché et aides directes)	43,7	36,2	43,5	32,6	42,3	26,7	301,1	29,4
3. citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1,4	1,2	1,6	1,2	3,6	2,3	18,5	1,8
4. l'UE en tant que partenaire mondial	11,2	9,3	11,4	8,5	15,7	9,9	95,6	9,3
5. administration	3,4	2,8	3,7	2,8	4,5	2,8	28,6	2,8
Compensation	1,0	0,9						
Total crédit d'engagements	120,7	100	133,6	100	158,4	100	1025	100
Total crédits de paiements	114,7		124,6		143,1		928,7	
Crédits de paiements en % du RNB	1,09%		1,15%		1,15%		1,14%	
Marge disponible	0,15%		0,09%		0,09%		0,1%	
Plafond ressources propres en % du RNB	1,24%		1,24%		1,24%		1,24%	

Source : Commission européenne, COM(2004) 101 final.

Interprétation économique des choix politiques de l'Europe

Les propositions budgétaires de l'UE, traduites dans le nouveau cadre financier, s'engagent dans trois directions. Elles seront maintenues, même si le projet de budget est appelé à subir des modifications à l'issue des négociations entre Etats-membres.

L'Europe n'a pas fait le choix et ne fera pas le choix d'une aide massive (de type plan Marshall) à l'Europe centrale et orientale. Le « scénario à l'allemande » est totalement écarté ; les transferts fiscaux intra-allemands, pour réduire le retard de l'Allemagne de l'Est, se sont élevés annuellement en moyenne à 125 milliards de deutsche Mark dans les années 90, soit environ 4% du PIB ouest-allemand et 33% du PIB est-allemand. L'Allemagne a claire-

ment fait le choix de la solidarité, pour réduire rapidement le fossé séparant les deux parties du pays. La convergence réelle a été accélérée : le PIB par habitant dans les Länder de l'Est équivaut aujourd'hui à 60 % de celui de l'Ouest, contre 40 % au début des années 90. En l'absence d'engagement massif de l'UE à l'égard des PECO, la convergence réelle entre les deux parties de l'Europe prendra du temps : aujourd'hui le PIB par habitant des nouveaux membres est de 45 % de la moyenne de l'UE-15. Il s'échelonne entre 72% pour la Slovaquie¹ et 35% pour la Lettonie. Pour atteindre l'équivalent de 75% du niveau de vie moyen de l'UE-15 cela prendra entre 20 et 25 ans pour des pays comme la République

¹ 74% pour Chypre, qui est parmi les Dix, le pays au niveau de vie le plus élevé.

tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et les pays baltes.

L'Europe a fait le choix de réduire progressivement les dépenses destinées à l'agriculture, alors même que les surfaces cultivées, ainsi que la population agricole vont augmenter massivement avec l'entrée des Dix (le secteur agricole représente 13,3 % de l'emploi chez les Dix contre 4,3 % pour l'UE-15). Les agriculteurs de l'UE-15 obtiendront des aides progressivement plus faibles, ce qui résulte à la fois du montant plus faible alloué à la PAC et de l'augmentation progressive des aides versées aux agriculteurs des PECO. En effet, les nouveaux membres ne toucheront en 2004 que l'équivalent de 25% des paiements directs octroyés aux agriculteurs de l'Ouest, mais ce montant passera en 2005 à 30 % puis augmentera par paliers de 5 % par an pour atteindre les 100 % en 2013.

L'Europe n'envisage pas d'augmenter significativement les dépenses destinées à la politique de cohésion économique et sociale, alors que les différences de niveau de vie vont se creuser fortement : dans la proposition de la Commission, ces dépenses n'augmenteraient, en valeur réelle, que de 7 % entre 2007 et 2013, de sorte qu'en 2013 la part des dépenses destinées à la cohésion dans le budget total de l'UE reviendrait à son niveau de 2006. Cela signifie notamment que l'Europe choisit de ne pas augmenter les fonds destinés aux régions les plus pauvres, alors même qu'avec cet élargissement le nombre de régions pauvres en Europe augmente massivement². Avec l'entrée des PECO dans l'UE, le niveau de vie moyen de l'UE-25 baissera, de sorte que 19 millions de personnes vivant dans des régions pauvres de l'UE-15 passeront mécaniquement au-dessus de la barre de 75 % du PIB de l'UE-25 et ne seraient plus, théoriquement, éligibles aux fonds de cohésion³.

² Selon le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (Commission européenne, 2004), avec l'élargissement 123 millions de personnes vivront dans des régions où le PIB par habitant sera inférieur à 75 % de la moyenne au sein de l'UE-25. 56 % des habitants des régions pauvres se trouveront dans les PECO.

³ Les fonds structurels sont gérés dans une logique d'objectifs. Dans l'*Agenda 2000*, il y a trois objectifs. L'objectif 1, vise à promouvoir le développement des régions les plus pauvres. Les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire bénéficient des aides de la politique de cohésion économique et sociale.

Les limites de l'approche communautaire

Finalement, dans la voie choisie par l'UE la question redistributive, tend à être reléguée à un second plan. L'UE a fait le choix d'appliquer les mêmes politiques dans les pays de l'UE-10 que dans l'UE-15, et de considérer les PECO comme n'étant pas dotés de spécificités qui justifieraient un statut dérogatoire au sein de la famille communautaire. Cette approche légitime alors l'absence d'un « plan Marshall » pour les PECO et justifie le lancement de réformes structurelles semblables à celle de l'UE-15, ainsi que l'imposition des mêmes contraintes économiques (équilibre budgétaire, indépendance de la banque centrale, etc.). Il convient alors de questionner la pertinence de l'approche européenne, en particulier :

- l'imposition d'un même modèle à tous les pays, qui nie les spécificités nationales (historiques, culturelles, économiques, sociales) et notamment les préférences pour des modèles de développement différents ;

- « l'oubli » des nombreuses spécificités des PECO -notamment au niveau social-, telles que le faible niveau de vie, une pauvreté plus importante, et plus généralement la fragilisation du modèle social à la suite d'une transition rapide vers l'économie de marché ;

la croyance en un fonctionnement efficace du modèle du « U inversé » de S. Kuznets, modèle selon lequel les inégalités s'accroîtront à court terme, mais à long terme les fruits de la croissance bénéficieront à l'ensemble de la population. Accorder la priorité à la croissance sur la cohésion pose deux problèmes majeurs ; d'une part, pour reprendre la fameuse phrase de Keynes, « à long terme nous sommes tous morts » : on ne peut se contenter de répondre aux personnes frappées de plein fouet par le chômage et la pauvreté qu'à long terme leur situation (ou celles de leurs enfants) devrait s'améliorer. D'autre part, avec la mondialisation, il est désormais loin d'être évident que le processus de déversement fonctionnera à long terme. Enfin, si la croissance est nécessaire à la convergence réelle des PECO, il n'en demeure pas moins que la cohésion est également un déterminant de la croissance sur le long terme.

Encadré 1. Références théoriques des choix européens

Les orientations politiques retenues pas les instances communautaires peuvent être éclairées à la lecture de trois références théoriques : la nouvelle économie géographique, la croissance endogène et plus généralement la nouvelle économie classique.

La nouvelle économie géographique

La volonté de limiter le montant des dépenses de cohésion s'inscrit dans une montée du scepticisme sur l'efficacité des fonds structurels, et plus précisément sur l'efficacité de la politique régionale. Un ensemble de travaux réalisés récemment tendrait à montrer que les inégalités entre pays de l'UE auraient diminué, mais que les inégalités entre régions d'un pays, mais également entre individus, auraient augmenté ou tout du moins ne se sont pas réduites. Alors que la théorie néo-classique standard de la croissance avec rendements d'échelle décroissants montre qu'avec la libéralisation des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux, les régions pauvres à faible dotation en capital devraient avoir un rendement élevé en capital et donc attirer les capitaux, ce qui favoriserait la convergence, la nouvelle économie géographique arrive à des conclusion différentes : la concentration d'activités économiques en un espace donné augmente l'efficacité de tous les producteurs qui y sont localisés (amélioration de la transmission des informations et de la connaissance, présence d'un grand marché, etc.). Cet effet incite les firmes à se localiser dans les régions les plus dynamiques, ce qui renforce la concentration géographique et augmente le taux de croissance économique. Il existerait alors un arbitrage entre croissance d'un pays et équité régionale. On ne pourrait à la fois favoriser la convergence entre les Dix et l'UE-15 et limiter l'augmentation des inégalités régionales et interindividuelles dans les PECO. De fait, les investissements étrangers qui jouent un rôle central dans le rattrapage des PECO sont très fortement concentrés dans les capitales nationales et régionales de ces pays. Quelle politique faut-il alors mener : favoriser cette concentration, en développant par exemple les infrastructures de manière prioritaire dans les régions les plus dynamiques, ce qui augmentera la croissance agrégée au niveau national mais également les inégalités spatiales ? Ou alors faut-il s'opposer à la logique du marché quitte à réduire le niveau de croissance ? L'Europe semble désormais privilégier la croissance. Elle attend davantage de « la responsabilisation des régions » que des mécanismes redistributifs : il s'agira alors pour les différents territoires infra-régionaux des PECO de renforcer leur « compétitivité territoriale » et d'attirer les investisseurs étrangers.

La croissance endogène

Les travaux sur la croissance endogène, qui mettent le capital humain et la recherche & développement au cœur du processus de croissance, jouent également un rôle central dans l'inflexion de la politique communautaire en faveur d'une logique de création de richesses. La stratégie de Lisbonne a été fortement influencée par ces travaux. La nouvelle terminologie utilisée dans le cadre financier 2007-2013, est représentative de l'importance désormais accordée à la croissance : l'objectif de « compétitivité pour la croissance et l'emploi » devient primordial. Entre 2006 et 2013 les dépenses de ce poste devraient presque doubler pour représenter en fin de période 16,3 % des dépenses communautaires. Plus fondamentalement, dans la nouvelle conception communautaire, les mécanismes de marché priment sur les mécanismes redistributifs : cela s'explique par la domination exercée par le paradigme de la nouvelle économie classique.

La nouvelle économie classique

Afin de stimuler la croissance, conformément à la stratégie de Lisbonne, les PECO (mais c'est également valable pour l'UE-15) doivent poursuivre les réformes structurelles et privilégier une bonne gouvernance. La nouvelle économie classique, dans le prolongement des enseignements de la théorie du *public choice* est extrêmement réticente à l'égard des aides qui favoriseraient l'assistanat, l'émergence d'une économie de la rente et d'un Etat au service d'intérêts particuliers (lobbies). Les théoriciens de ce courant ne croient pas davantage aux vertus des politiques keynésiennes et au rôle joué par la demande. L'accélération de la croissance dans les PECO proviendrait fondamentalement des réformes structurelles, à savoir:

du renforcement de la concurrence sur le marché des biens et services assurée par la réduction des coûts d'entrée et de sortie sur les marchés, la privatisation des industries de réseau, la réduction des aides publiques ;

de la « flexibilisation » du marché du travail, de l'augmentation de l'incitation à travailler, ainsi que de l'augmentation du taux d'emploi ;

des réformes des marchés financiers (approfondissement financier), du système de santé, du système de retraite, etc.

La « qualité des finances publiques » fait également partie des priorités d'un programme économique tel qu'il est conçu par la nouvelle économie classique. Il s'agit d'accroître l'efficacité des politiques publiques et surtout de viser une position budgétaire équilibrée. Transparence et crédibilité des politiques macroéconomiques seraient fondamentales, dans la mesure où elles améliorent l'environnement des affaires et favorisent l'arrivée des investisseurs étrangers.

L'approche communautaire qui s'est progressivement imposée marque ainsi une double évolution des fonctions de l'Etat : une réduction de son périmètre et une modification de son objectif. La priorité est aux réformes, tant dans les PECO que dans les pays de l'UE-15. Ces réformes réduiront le poids de l'Etat-Providence et augmenteront mécaniquement la régulation par le marché.

2. Elargissement et nouvelles concurrences

L'arrivée de dix nouveaux membres, signifie également l'entrée dans l'UE de dix nouveaux concurrents. La crainte que fait naître cette nouvelle concurrence provient notamment de la dotation des nouveaux venus en main d'œuvre qualifiée bon marché. Ainsi, en 2000, le coût horaire moyen du travail dans l'UE-15 était de 21,5 euros, avec un maximum de 28,6 euros de l'heure en Suède et un minimum de 8,1 au Portugal. A part la Slovaquie, qui a un salaire horaire qui n'est « que » de moitié environ inférieur à la moyenne européenne, les sept autres PECO ont des niveaux de salaires significativement inférieurs : l'écart maximum est atteint en Lettonie avec une rémunération neuf fois inférieure à la moyenne de l'UE-15, et l'écart minimum est un salaire horaire cinq fois plus faible en Pologne que la moyenne de l'UE-15.

Cet avantage comparatif fait naître une triple crainte dans l'UE-15 : celle d'une immigration forte, de l'arrivée massive de produits provenant des PECO et de l'accélération -avec la suppression des dernières barrières aux échanges- des délocalisations d'entreprises ouest-européennes dans les PECO.

La mobilité des hommes

Quel est le risque réel d'une immigration massive de personnes qui chercheraient des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail chez les Quinze ?

Les différentes études menées tendent à conclure à un risque réduit. La Commission européenne estime que

l'immigration annuelle d'actifs en provenance des huit PECO devrait s'élever dans les premières années de 70.000 à 150.000 personnes. Aujourd'hui environ 300.000 actifs des PECO travaillent dans l'UE-15, ce qui représente 6% de la population active immigrée extra-communautaire. Les projections prévoient qu'en 2030, la population originaire des huit PECO, auxquels s'ajouteront la Bulgarie et la Roumanie, devrait représenter environ 4 millions de personnes, soit 1,1% de la population de l'UE-15. L'immigration devrait concerner essentiellement l'Allemagne et l'Autriche. Selon la Commission, deux tiers des immigrés se rendraient dans le premier pays et un dixième dans le second. Quoi qu'il en soit, à court et à moyen termes la fixation d'un moratoire de sept ans sur la liberté de mouvement des travailleurs, limite les possibilités de mobilité des travailleurs en provenance des PECO. Les deux élargissements aux pays du Sud -Grèce en 1981, puis Espagne et Portugal en 1986- peuvent également fournir des indications en matière de pression migratoire à long terme. Or, alors même que le niveau de vie dans ces pays était nettement plus faible que celui de l'Union -et le demeure encore aujourd'hui en particulier en Grèce et au Portugal- et que le taux de chômage était plus élevé -notamment en Espagne avec 20 % de la population active au chômage en 1986- les mouvements de population ont été très réduits. Bien plus, l'absence de risque sérieux d'immigration massive est confirmée par la faiblesse de la mobilité au sein même des PECO : les différences de niveau de vie et de taux de chômage entre régions, et notamment entre les capitales et les zones rurales, sont importantes et ont fortement augmenté

depuis le début des années 90. En République tchèque par exemple, le taux de chômage était de 3,6 % en 2002 dans la région de Prague et les salaires étaient d'un quart supérieurs à la moyenne nationale, et pourtant la mobilité en provenance des autres régions tchèques (certaines ont des taux de chômage fortement supérieurs à 10 % de la population active) a été faible. Bien plus, la population totale, mais également la population active ont diminué dans la région de Prague entre 1995 et 2002. Du point de vue des Quinze, on pourrait même souhaiter une immigration forte en provenance des PECO qui permettrait de répondre, au moins partiellement, au défi du vieillissement rapide de la population. Mais au niveau des PECO, un exode massif de la population serait catastrophique pour des pays dans lesquels le vieillissement –et la diminution du ratio actifs/inactifs que cela implique–deviendra dans les décennies à venir un problème encore plus sérieux que dans l'UE-15.

La mobilité des marchandises

Il n'y aura pas davantage d'augmentation brutale des importations en provenance des PECO. L'intégration des nouveaux venus dans les échanges européens est déjà réalisée. Tous les PECO, à l'exception de la Pologne ont un taux d'ouverture (exportations + importations / PIB) largement supérieur à la moyenne de l'UE-15. Après la chute du mur de Berlin, les PECO ont très vite réorienté leurs échanges vers l'UE-15. Aujourd'hui entre la moitié et les trois quarts de leurs exportations vont vers l'UE et entre la moitié et les deux tiers de leurs importations proviennent de l'UE-15. L'intégration des nouveaux adhérents dans les flux commerciaux européens est confirmée par le renforcement progressif de la synchronisation des cycles économiques avec ceux de l'UE et en particulier avec ceux de l'Allemagne. Bien que les échanges réalisés par l'UE avec les PECO aient fortement augmenté, ils ne tiennent encore qu'une place relativement faible dans les échanges extérieurs de l'UE-15. Par contre, pour l'Allemagne, qui est le pays européen qui échange le plus avec les PECO, les échanges avec ces derniers ont augmenté fortement, et représentent aujourd'hui 10 % de ses échanges extérieurs.

Les importations de l'UE-15 de biens intensifs en travail en provenance des PECO vont continuer à augmenter. Mais parallèlement à cette hausse, les exportations de biens intensifs en capital et en technologie en direction des PECO vont également augmenter, de sorte que l'impact sur la balance commerciale des Quinze ne sera pas nécessairement négatif. D'ailleurs, la balance commerciale des Quinze à l'égard des Dix est excédentaire depuis le début des années 90. Les études menées montrent que l'élargissement aura des effets globalement positifs – liés essentiellement aux gains tirés de l'élargissement du marché–, mais que pour certaines régions de l'UE (certaines régions frontalières), certains secteurs (notamment le secteur agricole), et certaines activités à faible niveau de qualification, la pression concurrentielle se renforcera. Les entreprises et secteurs de l'UE-15 pour lesquels la compétitivité repose sur des éléments « hors-prix », à savoir la capacité d'innovation, la différenciation des produits et la qualité, seront peu touchés par l'élargissement.

La mobilité des firmes

L'intégration des PECO dans l'UE n'est pas seulement réalisée en aval, au niveau des échanges de biens et services, mais l'est également en amont au niveau de la production. Les firmes européennes, qui sont d'ores et déjà très présentes dans l'espace central-européen, ont inséré les filiales implantées dans les PECO dans leurs réseaux productifs et ont réorganisé la production dans un ensemble de secteurs sur une échelle européenne élargie. La division européenne élargie du travail concernait essentiellement, dans la première partie des années 90, le secteur de l'habillement. Aujourd'hui, elle s'articule autour du secteur du transport et de l'industrie électrique et électronique. Ces secteurs représentent près de la moitié des exportations de la République tchèque et de la Slovaquie et près de 2/3 des exportations hongroises. Les investissements importants réalisés par les firmes européennes dans les PECO soulèvent alors la question des risques d'une accélération des délocalisations.

Ce thème est particulièrement sensible dans la période actuelle en France, dans le prolongement des débats portant sur la réalité de la désindustrialisation et du « déclin économique français ». L'exemple du secteur automobile, qui est probablement le secteur pour lequel les effets de la délocalisation sont potentiellement les plus importants (l'industrie automobile européenne repré

sente presque deux millions d'emplois), permet de cerner les impacts à attendre de l'entrée dans l'UE des dix nouveaux membres. En 2002, 7,5 % de l'ensemble des véhicules produits dans l'UE-25 (un peu moins de 25 millions de véhicules) ont été produits dans les PECO. En 2010, sur la base des projets identifiés, la capacité de production de la région devrait passer à 2,5/3 millions de véhicules, soit l'équivalent du pôle ibérique. Quels devraient être les effets sur l'UE-15 de cette augmentation de la production réalisée dans les PECO ? Le cœur industriel européen devrait continuer à bien résister. Sur les années 90, la production des pays de l'UE-15 a augmenté de 2 millions d'automobiles. Entre 1991 et 2003, une vingtaine d'usines ont été fermées dans les pays de l'UE, mais une dizaine d'unités (hors Länder d'Allemagne de l'Est) ont également été ouvertes. Le cœur industriel de l'Europe devrait conserver sa compétitivité, même si d'autres sites, notamment dans les pays du sud de l'Europe, pourraient fermer. L'emploi dans l'automobile continuera probablement à baisser (-17 % entre 1990 et 2002 pour les constructeurs automobiles et -2,5% pour les équipementiers en France), mais l'impact sur le marché du travail sera différencié : ce sont surtout les cols bleus, et en particulier les moins qualifiés d'entre eux, qui subiront une concurrence sévère des PECO (cela conduira à des réductions d'emplois et des perspectives salariales médiocres), tandis que l'emploi dans les services et les activités de production à forte valeur ajoutée pourraient profiter (en terme de rémunération et de nombre d'emplois) de l'élargissement. La proximité d'un marché solvable et faiblement volatil, d'une main d'œuvre ayant un large éventail de compétences, combinées aux retombées positives des phénomènes de concentration spatiale, font qu'une localisation dans les régions centrales (de la *banane bleue*) continuera à présenter de nombreux avantages.

3. Elargissement et contours de la zone euro

En accédant à l'UE le 1^{er} mai 2004 les dix nouveaux Etats membres appartiennent de droit à l'Union économique et monétaire (UEM). Cette situation résulte de la stricte application du Traité CE. En conséquence, leurs banques centrales nationales partici-

pent automatiquement au système européen de banques centrales (SEBC) piloté par la BCE. Mais cela n'implique pas pour autant l'adoption de l'euro⁴. Le passage à l'euro oblige chaque pays postulant à remplir certains critères. Nous commencerons par poser ces règles. Puis nous identifierons les difficultés économiques potentielles liées au passage effectif à l'euro. Nous pourrions alors examiner les conséquences d'un basculement plus ou moins rapide vers la monnaie européenne.

Pour ouvrir ce débat, nous proposons de débiter par une très courte mise en perspective théorique.

Les fondements théoriques de la pratique

La théorie des zones monétaires optimales (ZMO) pose une question simple mais redoutable. Existe-t-il des critères qui permettent d'affirmer qu'il est possible de se passer du taux de change entre deux monnaies et d'adopter une monnaie unique pour les deux pays ? L'application de cette théorie justifie assez largement les critères mis en avant pour qu'un pays puisse entrer dans la zone euro.

Au-delà des péripéties journalières, le taux de change entre deux monnaies varie pour deux séries de raisons : pour corriger des évolutions divergentes entre variables fondamentales des deux économies ou pour compenser des chocs subis par une seule économie (on parle ici de chocs asymétriques). Si les « fondamentaux » des deux économies varient au même rythme et si les risques de voir une économie subir un choc spécifique (asymétrique) sont faibles, alors le taux de change perd sa fonction économique de variable d'ajustement. Dans ce cas, le passage à une monnaie unique entre les deux économies devient théoriquement possible. En généralisant ce raisonnement à plusieurs économies on explique le choix des divers critères de convergence pour le passage à l'euro. On perçoit aisément la difficulté à saisir l'ensemble des critères. Selon les auteurs, et selon les périodes, le choix de critères à retenir et le poids relatif des critères retenus peut évoluer.

A titre d'introduction, et sans prétendre être exhaustif, nous indiquons quelques critères

⁴ Pour clarifier les notions, rappelons que la dernière phase de la construction de l'UEM correspond à la création de l'euro et du SEBC. Celui-ci comprend toutes les banques centrales nationales (BCN) de l'UEM et la BCE, tandis que l'Eurosystème comprend les BCN de la zone euro et la BCE.

susceptibles d'être mis en avant. Pour rapprocher les « fondamentaux », il faut une convergence des taux d'inflation et des taux d'intérêt, la mobilité des facteurs de production (travail et capital), une intégration fiscale, une intégration financière, un fort degré d'ouverture entre les économies. Pour diminuer la probabilité des chocs asymétriques il faut tendre vers des économies semblables au niveau des structures, des comportements et des institutions.

Le programme de convergence est donc *a priori* immense. On verra que pour fixer concrètement les « curseurs » de la convergence il est nécessaire d'introduire la politique.

La convergence exigée par le Traité

Parmi les 31 chapitres qui servent de trame aux négociations d'adhésion, le chapitre 11 est dévolu à l'UEM. Celui-ci ne prévoit aucune période transitoire pour le passage à l'UEM. Les dix nouveaux adhérents sont donc soumis au régime normal pour entrer dans la zone euro. Depuis le 1^{er} janvier 1999, date de création de la monnaie unique, tout Etat membre a vocation à entrer dans la zone euro. En conséquence, celui qui ne remplit pas les conditions pour adopter l'euro fait l'objet d'une dérogation (art. 122). C'était par exemple le cas, avant le 1^{er} mai 2004, pour le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède⁵.

Cinq conditions doivent être remplies pour qu'un Etat membre accède à l'euro. Ce sont exactement les mêmes que celles qui étaient requises au 1^{er} janvier 1999. Elles représentent les « critères de convergence de Maastricht » (art. 121) :

Taux d'inflation : il s'agit de réaliser un degré élevé de stabilité des prix. Le taux d'inflation, sur l'année précédant la demande d'adhésion, ne doit pas excéder de plus de 1,5 point de pourcentage le taux d'inflation moyen des trois Etats membres ayant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Remarquons, mais ceci n'est pas dans le Traité, qu'à partir du moment où la zone euro existe, il paraîtrait plus pertinent de choisir comme référence le taux d'inflation de la zone euro. Le candidat

naturel serait alors le taux d'inflation pris comme cible par la BCE, c'est-à-dire l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).

Taux d'intérêt : le caractère durable de la convergence se mesure également par le niveau du taux d'intérêt à long terme. Il faut qu'au cours de la dernière année précédant la demande d'adhésion ce taux n'excède pas de plus de 2 points de pourcentage le taux des trois Etats les moins inflationnistes. Ce taux est mesuré sur la base du rendement des obligations d'Etat à dix ans, ou de titres comparables.

Comme dans le cas précédant, il semblerait opportun de prendre comme référence un taux moyen pour l'ensemble de la zone euro. Cela éviterait de distinguer les trois « meilleurs » Etats, alors que le partenaire du pays postulant est la zone euro prise comme un ensemble.

Déficit public : ce critère, ainsi que le suivant, a pour objet d'apprécier le caractère soutenable des finances publiques. Ici, le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB.

Dettes publiques : la dette des administrations publiques ne doit pas dépasser 60 % du PIB. Pour la dette, comme pour le déficit, les résultats effectifs au moment de la procédure d'examen peuvent être appréciés en tendance. Bref, si les taux observés se rapprochent significativement et systématiquement des valeurs de référence, les critères « finances publiques » pourraient être considérés comme remplis. Mais ces appréciations qualitatives ne sont nullement automatiques. La norme comptable reste la règle.

Taux de change et appartenance au mécanisme de change : pour remplir ce critère, il faut respecter les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change (MCE 2) du système monétaire européen (SME 2) pendant deux ans au moins, sans dévaluation.

Le critère relatif au taux de change appelle des précisions. Le système monétaire européen (SME) mis en place en 1979 était fondé sur un panier de monnaies, l'écu, et sur un système de taux de change fixe mais ajustable. Avec la création de l'euro, et la fin corrélative de l'écu, ce SME a disparu pour être remplacé par le SME 2. Le SME 2 permet deux options à un Etat dérogatoire : soit il lie sa monnaie à l'euro dans le cadre du mécanisme de change (MCE 2), soit il décide

⁵ Le cas du Danemark et du Royaume-Uni est un peu particulier car ils font l'objet d'une clause leur permettant de ne pas adopter l'euro (« *opting out* ») au terme de deux protocoles particuliers annexés au Traité CE.

de ne pas entrer dans le MCE 2⁶. Ceci posé, un nouveau membre doit donc participer, au moins pendant deux ans, au MCE 2 pour adopter l'euro. Comme il ne peut effectuer ce choix qu'en étant membre de l'UEM, le 1^{er} mai 2004 devient la première date possible. Par conséquent, toute entrée officielle dans la zone euro est impossible avant le 1^{er} mai 2006.

Les marges de fluctuations officielles du MCE étaient, entre 1993 et 1999, de plus ou moins 15 % autour de la parité officielle. Cette amplitude a été reprise, en 1999, pour le MCE 2. Certains, comme le Commissaire européen P. Solbes (déclaration en mai 2003) pensent préférable de revenir aux marges, décidées en 1979, de plus ou moins 2,25 %⁷. L'enjeu est naturellement de durcir l'application de ce critère aux nouveaux adhérents. Le MCE prévoyait explicitement, en cas de tension sur les marchés des changes, une intervention symétrique (ou bilatérale) des pays concernés. Cette symétrie n'existe plus dans le MCE 2 où la BCE n'a plus l'obligation de participer automatiquement à la stabilisation des taux de change. Son objectif prioritaire est en effet la stabilité des prix. La solidarité est donc moins forte dans le MCE 2 que dans le MCE.

Par ailleurs, tous les membres de l'UEM et donc du SEBC (qu'ils soient ou non dans le MCE 2) doivent adopter une politique de change conforme à l'intérêt collectif. Cela signifie, en particulier, qu'il est interdit de mener des politiques de dévaluation compétitive au sein de l'UEM. Cette contrainte coupe court à l'idée selon laquelle les nouveaux membres pourraient jouer sur la politique de change pour accroître leur compétitivité. La responsabilité collective en matière de politique de change se concrétise en particulier par l'appartenance de toutes les banques centrales nationales au Conseil général de la BCE. C'est en effet au sein de cet organe que sont menées les discussions officielles sur ce thème.

Le 1^{er} mai 2004 chaque nouvel adhérent devra choisir son régime de change dans le SME 2.

Plusieurs cas de figure sont possibles. Dans la logique de l'UEM, la norme devrait être le MCE 2. Mais chaque Etat peut en décider autrement. On aura *a priori* trois catégories de régimes : le flottement plus ou moins contrôlé ; la caisse d'émission (*currency board*) qui signifie que la banque centrale émet uniquement sa monnaie (les billets et les réserves détenus par les intermédiaires financiers) en contrepartie d'avoirs en devises ; l'*euroisation* unilatérale où l'euro est substitué de fait à la circulation de la monnaie locale grâce aux acquisitions d'euros. La convergence légale que nous venons de présenter n'épuise pas toutes les questions relatives au passage à l'euro.

De la convergence légale à la convergence économique

Les dispositions du traité concernant le passage à l'euro ont été discutées et choisies dans un contexte économique fort différent de celui posé par l'élargissement. Les économies concernées se ressemblaient beaucoup, malgré des différences entre les niveaux de vie. Les craintes majeures, émanant surtout de l'Allemagne, étaient, avant tout, l'inflation et la stabilité des finances publiques. D'où le choix des critères souvent qualifiés de « nominaux » présentés ci-dessus. La situation change avec les nouveaux membres, surtout du fait de la présence des PECO et de leurs spécificités.

A côté de la convergence « nominale » prévue par le traité se pose désormais la question de la convergence dite « réelle ». Elle recouvre trois aspects.

Le **PIB par habitant** : nous avons souligné plus haut les divergences dans le niveau de développement économique entre les Quinze et les Dix. Il faudra, selon les pays, entre 10 et 25 ans pour que leurs PIB par habitant rejoignent 75 % de la moyenne de l'UE-15. Ces projections sont fondées sur la perspective d'une croissance soutenable dans le long terme. Cette croissance est, pour le moment au rendez-vous, puisqu'elle était en moyenne en 2003 de 3,1 % pour les Dix contre seulement 0,8 % pour l'UE-15.

Les **structures économiques** : les PECO doivent mettre en place des institutions, des législations et des comportements de gouvernance qui correspondent à une économie de marché où règne la concurrence. Des progrès significatifs ont été

⁶ Rappelons que l'option de ne pas participer au MCE dans le cadre du SME existait déjà entre 1979 et 1999. Avant l'arrivée des dix nouveaux membres, seul le Danemark adhérerait au MCE 2.

⁷ Les marges ont été élargies en 1993 afin de sortir d'une crise du SME qui ne permettait plus de rester dans la bande de fluctuation autorisée.

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

accomplis à travers la mise en place de l'acquis communautaire grâce à la « méthode » de Copenhague et ses 31 chapitres. Ces démarches doivent être consolidées. A titre d'exemple, en 2002 la capitalisation boursière moyenne était seulement de 16 % du PIB dans les Dix contre 72 % dans l'UE-15. La convergence des structures économiques est cruciale car elle favorise la cohésion sociale et réduit les risques des chocs asymétriques.

L'intégration effective des marchés : le marché unique doit s'étendre aux Vingt cinq. Ce mouvement est bien amorcé pour les marchandises. Si l'on considère la part des échanges dans le cadre de l'UE-25 par rapport aux échanges extérieurs totaux, les nouveaux membres sont en moyenne au-dessus des Quinze. Mais les échanges entre les Quinze et les Dix correspondent encore davantage à une division du travail entre les pays du Centre et ceux de la Périphérie qu'à un échange croisé de produits de qualités similaires. En outre, la question des mouvements de capitaux demeure ouverte. Il reste en effet à démontrer, que les Dix ont la capacité d'affronter la liberté des mouvements des capitaux sans tensions graves sur les marchés des changes et sans risques pour

la stabilité de leurs systèmes bancaires et financiers.

Arrivé à ce stade, on est tenté de conclure qu'il faut à la fois remplir les cinq critères légaux et les trois critères économiques pour entrer dans la zone euro. Si c'est le cas, certains Etats devront-ils attendre les 25 ans prévus pour la convergence réelle ? En réalité la réponse est largement politique.

Appréciation de la convergence en 2003

La convergence économique est sur la bonne voie, mais elle prendra encore des années. Le tableau 2 offre un aperçu de la convergence légale en 2003. En moyenne, les Dix contrôlent l'inflation aussi bien que l'UE-15. Les déficits budgétaires sont souvent supérieurs à la norme des 3 % du PIB, mais ils semblent néanmoins gérables. Les dettes publiques restent dans la limite des 60 % du PIB. Dans ce domaine, les Dix font nettement mieux que les Quinze. Par ailleurs, on observe sur les marchés une baisse des taux d'intérêt longs. De ce fait, la plupart des pays de la vague 2004 respectent la marge fixée pour ce critère. Au demeurant, les comparaisons sont ici difficiles car tous les pays n'ont pas encore des obligations d'Etat à dix ans qui servent de référence.

Tableau 2. Critères de convergence « finances publiques et inflation » en 2003

En %	Inflation (IPCH)	Solde budgétaire en % du PIB	Dettes publiques en % du PIB
Chypre	4,3	- 5,2	60,3
Estonie	1,6	0,0	5,4
Hongrie	4,6	- 5,4	57,9
Lettonie	2,5	- 2,7	16,7
Lituanie	0,9	- 2,6	23,3
Malte	1,6	- 7,6	66,4
Pologne	0,7	- 4,3	45,1
République tchèque	0,0	- 8,0	30,7
Slovaquie	8,5	- 5,1	45,1
Slovénie	5,7	- 2,2	27,2
Moyenne des 10	2,0	- 5,0	42,4
Moyenne de l'UE-15	2,0	- 2,7	64,1

Sources : Eurostat et Commission européenne, 2004.

Reste la question de la stabilité du taux de change dans le cadre du MCE 2. Nous avons vu, grâce à la théorie des ZMO, que le taux de change est un « sismographe » des différences et des tensions économiques entre pays. Il se comporte comme un indicateur des convergences. Deux types de régime de change prévalent parmi les Dix avant le 1^{er} mai 2004. Le régime d'ancrage à l'euro par la caisse d'émission et le système des changes flexibles. La caisse d'émission adoptée par l'Estonie et la Lituanie impose artificiellement la fixité des changes. Mais ce système ne correspond pas au MCE 2. Il devra donc être abandonné dans la perspective d'une entrée dans l'euro. Il faut en effet que les monnaies concernées soient effectivement confrontées aux marchés des changes dans le cadre de la libre circulation des capitaux. En ce qui concerne les monnaies en change flexible, la volatilité face à l'euro a été particulièrement forte en 2003, notamment pour le zloty polonais et le forint hongrois avec respectivement des dépréciations de 14,5 % et 10 %. Ces monnaies devront naturellement abandonner le régime de flexibilité et rejoindre le MCE 2 pour espérer entrer dans la zone euro. Notons ici que l'*euroisation*, même si elle est acceptée tacitement par un Etat, n'est pas une condition suffisante pour démontrer la stabilité d'une monnaie. Sous les règles actuelles, l'épreuve de la stabilité des changes dans le cadre de la libre circulation des capitaux est incontournable pour passer à l'euro.

Le respect du critère de stabilité des taux de change, dans le cadre du MCE 2, sera très probablement le plus difficile à remplir. Surtout s'il était décidé de revenir aux marges de plus ou moins 2,25 %.

Des convergences légale et économique...à la Politique

Les dossiers sur l'état de la convergence sont instruits par la Commission. La BCE est également consultée. Leurs rapports sont fournis au Conseil des ministres de l'UE qui évalue, à la majorité qualifiée, si un Etat membre remplit les conditions requises. Une recommandation est alors transmise au Conseil européen qui décide à la majorité qualifiée si cet Etat peut accéder à l'euro. Finalement, la décision est politique. D'ailleurs, pour permettre au

plus grand nombre possible de pays de participer à la création de l'euro en 1999, certains critères ont dû être interprétés qualitativement. Mais la pression politique d'inscrire dans les faits la naissance de l'euro n'existe plus aujourd'hui.

L'impatience d'être désigné comme bon élève pour l'euro fait peser des risques majeurs sur les économies des nouveaux membres. La volonté de remplir rapidement les cinq critères du Traité peut conduire à des politiques trop restrictives. L'engrenage est simple. Le contrôle sévère des dépenses publiques et l'instauration d'une politique monétaire restrictive permettent de réprimer l'inflation, de donner confiance aux opérateurs sur les marchés des changes. On tend ainsi vers la convergence légale. Mais le corollaire de cette politique est la répression du dynamisme économique. On freine en définitive la convergence réelle. Cette contradiction est incontournable.

Quels que soient leurs degrés de vertu budgétaire, les nouveaux membres seront confrontés à deux problèmes spécifiques qui exacerbent les difficultés. Le premier, nommé l'effet Balassa-Samuelson, est largement documenté par les économistes. Quand un pays est en phase de rattrapage, comme c'est le cas de chacun des PECO, sa productivité augmente plus rapidement que dans les économies matures, surtout dans les secteurs exposés à la concurrence internationale. Corrélativement, les salaires dans ces secteurs sont à la hausse. Et ce mouvement s'étend aux salaires des autres secteurs. Au final, c'est l'ensemble des prix qui augmente. L'inflation est donc ici en partie liée au dynamisme du rattrapage économique. Mais des prix qui s'élèvent plus vite dans les Dix que dans l'UE-15 contreviennent à un des critères de convergence. Le deuxième problème provient du marché des changes pour les monnaies des Dix. Dans un contexte où les structures financières sont immatures et où l'économie réelle est encore fragile, les effets liés à la libéralisation totale des capitaux sont imprévisibles. Les tensions sur les taux de change peuvent être très fortes. Le choix est alors entre deux alternatives : soit desserrer la contrainte de stabilisation des changes et abandonner la convergence, soit défendre la parité au prix d'une politique restrictive et d'une perte massive de réserves.

Au total, les nouveaux pays membres sont face à un dilemme. Ils doivent accorder une priorité à la stabilité des prix et des changes pour espérer entrer rapidement dans la zone

euro. Mais cette option obère largement leurs capacités à soutenir activement leurs économies. Par ailleurs, les Dix ne peuvent pas compter sur un véritable soutien de leurs partenaires de l'UE-15. D'une part, le budget européen ne prévoit rien dans ce sens. On sait qu'il n'y aura pas d'augmentation significative des fonds destinés à la cohésion, notamment pour les régions les plus pauvres (cf. première partie). D'autre part, le MCE 2 est un système asymétrique où la BCE n'est pas tenue d'intervenir lorsqu'une monnaie partenaire est attaquée. Les nouveaux membres devront gérer seuls leurs problèmes de change.

Enfin, il est illusoire de penser que les critères de convergence pourront être desserrés dans le but de faciliter l'adoption de l'euro. Au contraire, ils seront très probablement imposés à la lettre afin de conforter la crédibilité de la monnaie unique. Les Dix sont évidemment dans des situations différentes et chaque Etat devra choisir sa propre trajectoire pour aller vers l'euro en fonction de ses intérêts. Mais toute précipitation serait néfaste pour l'économie concernée, sauf à être sûr de maîtriser l'inflation et la stabilité des changes sans coûts majeurs pour l'activité réelle.

Un point semble acquis, le temps, mesuré en années, jouera en faveur de la convergence économique. La dynamique du marché unique réduira la volatilité des taux de change grâce à l'accroissement de l'intégration financière et au rapprochement des cycles économiques nationaux.

Un basculement rapide vers l'euro est-il alors envisageable ? Nous ne le croyons pas. Seule une avancée politique

permettrait d'accélérer le passage à l'euro. Dans ce cas, il faudrait instaurer une véritable solidarité européenne grâce à une forme de fédéralisme budgétaire. On pense naturellement ici au choix allemand (cf. première partie). Mais ceci est, pour le moment, une autre histoire.

Pour aller plus loin :

Banque centrale européenne, 2002, « Le dialogue entre l'Eurosystème et les pays candidats à l'adhésion à l'UE », juillet, pp.51-63.

Banque centrale européenne, 2004, « Les économies des pays adhérents au seuil de l'Union européenne », Bulletin mensuel, février, pp.45-56.

Commission européenne, 2003, Key structural challenges in the acceding countries : the integration of the acceding countries into the Community's economic policy co-ordination process, Occasional Papers, n°4, July.

Commission européenne, 2004, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale –Un nouveau partenariat pour la cohésion.

Coudert V., 2004, « Comment évaluer l'effet Balassa-Samuelson dans les pays d'Europe centrale et orientale ? », Bulletin de la Banque de France, n° 122, février, pp. 27-48.

Martin Ph., 2000, « A quoi servent les politiques régionales européennes », Economie internationale, La revue du CEPII, n°81, 1er T., pp.3-20.

Rugraff E., 2004, « La politique européenne de l'élargissement et ses effets » -Chapitre 9, in Devoluy M., Les politiques économiques européennes, Editions du Seuil, Paris.

Site : www.dree.org/elargissement

La politique agricole commune : Les enjeux de la réforme et le défi de l'élargissement de l'UE

Meixing Dai

La politique agricole commune (PAC), introduite en 1962, a connu une remise en cause de ses fondements économiques initiaux ainsi qu'une série de réformes menées sous pression, tant interne à la Communauté (coûts pour le budget européen, coûts économiques, inégalité de revenus et de richesses des agriculteurs, pollution), qu'externe (coûts pour les autres pays). Les négociations en cours au sein de l'OMC vont dans le sens d'une libéralisation du commerce agricole et impliquent une adaptation de la PAC et une ouverture plus grande du marché européen des produits agricoles au reste du monde. Etant donné que la conciliation des intérêts des Etats membres de l'UE débouche sur un budget agricole quasiment fixe dans les années à venir, l'intégration des pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) devient un vrai défi politique.

La remise en cause des fondements économiques traditionnels

Les arguments traditionnels en faveur de la PAC (sécurité d'approvisionnement, sous-développement du secteur agricole et manque de compétitivité des petites exploitations familiales, fortes fluctuations des prix et des revenus agricoles ainsi que le protectionnisme agricole des autres pays) peuvent être plus ou moins contestés aujourd'hui. La sécurité d'approvisionnement ne justifie plus le maintien de la PAC en présence d'une offre européenne largement excédentaire. L'autosuffisance en produits agricoles est plus pénalisante en cas de pollutions massives (Tchernobyl) ou encore en cas des maladies touchant les animaux (ESB et fièvre aphteuse). Elle ne pourrait que déplacer les problèmes en impliquant une plus grande dépendance en termes d'énergie ou d'engrais chimiques. Quant au progrès technique, il pourrait être mieux assuré par une concurrence plus forte sur le marché agricole (notamment des intrants). La stabilité des revenus des agriculteurs est peut-être mieux assurée par une diversification de la production et des revenus que par une spécialisation. Etant donné que chaque pays a son propre système d'allocation de revenus, un système de soutien des revenus séparé (inclus dans la PAC) n'est peut-être pas nécessaire. Une justification acceptable encore aujourd'hui pourrait être qu'il est

politiquement difficile d'accepter des prix agricoles très volatiles, qui se traduisent par une forte fluctuation des revenus des agriculteurs et des budgets alimentaires des ménages. Le protectionnisme ne peut être justifié que quand l'agriculture est peu développée et manque de moyens financiers, et que les autres pays le pratiquent aussi.

La PAC permet d'éviter les problèmes résultant des politiques nationales non harmonisées. Dans un contexte dynamique, son efficacité diminue au fil des progrès techniques et de la réalisation des objectifs initiaux, tout en connaissant des charges croissantes économiquement injustifiables.

Le développement durable et la multifonctionnalité sont considérés comme les nouveaux fondements justifiant tant le maintien que les réformes de la PAC. Le premier n'est pas spécifique à l'agriculture et vise à réconcilier le développement économique et social, la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles. La multifonctionnalité¹ décrit le fait que l'agriculture fournisse aussi des services multifonctionnels (sécurité d'approvisionnement, protection de l'environnement, aménagement du territoire, apport socioculturel, sécurité alimentaire et bien-être des animaux) qui sont de plus en

¹ Voir M. Nieddu (2002), « La multifonctionnalité agricole entre marchés et externalités », *Economie Appliquée*, tome LV, n°1, pp. 105-132.

plus mis en avant pour justifier le maintien de la PAC et pour formuler de nouvelles mesures politiques. Les agriculteurs, par leur activité de production, peuvent générer des effets d'externalité positifs ou négatifs. Leur analyse et mesure s'avèrent cependant complexes. Le marché est défaillant pour les rémunérer ou pour fixer leurs tarifs, ce qui conduit à une distorsion au niveau de la production (trop de pollution, offre insuffisante des externalités positives et des biens publics). Par ailleurs, la quantité et la qualité des services ne sont pas proportionnelles à la production agricole et elles dépendent des pratiques de production et de l'utilisation des différents facteurs. Une PAC visant la multifonctionnalité pourrait ne pas être optimale car certains services seraient peut-être mieux traités au niveau national. En outre, il est difficile de mesurer et de contrôler les services fournis réellement par les agriculteurs.

Les pressions pour la réforme

La PAC a pour principe d'assurer la liberté de circulation des produits agricoles entre les pays membres, un prix commun pour les producteurs, la solidarité financière et la préférence communautaire. Le système initial de soutien et de protection est axé autour d'un prix indicatif, un prix d'intervention et un prix de seuil. Le premier est le prix que la CE souhaite que les producteurs agricoles obtiennent compte tenu de la production escomptée, des besoins à satisfaire et de la garantie de revenu donnée aux agriculteurs. Le deuxième, fixé par le Conseil des Ministres de l'agriculture, est le prix minimal garanti ou prix plancher, à partir duquel la CE est prête à intervenir par achat de toute quantité nécessaire afin d'empêcher que le prix de marché descende en dessous de ce niveau. Le troisième est le prix minimum que les produits importés doivent atteindre à la frontière de la CE. Ce système, combiné avec les subventions à l'exportation et les tarifs douaniers variables, permet d'isoler le marché européen dont le prix pratiqué est en général plus élevé que sur le marché mondial.

Sous ce système de protection et grâce au progrès technique rapide, l'offre des produits agricoles de la CE augmentait constamment plus vite que la demande. Les excès d'offre de nombreux produits

entretiennent des pressions pour la réforme. Trois mécanismes visant à contrôler l'offre agricole ont été introduits au début des années 1980 ou ont vu leur application se généraliser. Il s'agit des quotas de commercialisation (dans le secteur laitier), des taxes de co-responsabilité et des stabilisateurs budgétaires (céréales, viande bovine, etc.). Leur introduction marquait la fin des garanties de prix sur des quantités illimitées. Ils ont permis de limiter la progression du budget agricole sans résoudre définitivement les problèmes.

Les coûts budgétaires de la PAC ne cessaient de croître depuis sa mise en place en 1962. Ils atteignent en moyenne 42 mds d'euros au début des années 2000 et représentent environ 43 % du budget communautaire et 0,44 % du PIB européen. L'OCDE (2002)² estime que les soutiens à l'agriculture coûtent respectivement 118 mds d'euros en 2001. Les consommateurs supportent des coûts évalués à 52,8 mds d'euros en 2001, le reste étant supporté par les contribuables. Les pertes économiques totales, en tenant compte de la distorsion de concurrence dans l'industrie agroalimentaire et des effets négatifs sur les autres secteurs, sont estimées à 0,5 % du PIB dans les années 1990 après la prise en compte des effets des réformes partielles. L'UE, étant rendue responsable des prix faibles et très volatiles sur le marché mondial, pourrait subir aussi un coût politique se reflétant dans un plus faible pouvoir de négociation sur les dossiers profitables aux autres secteurs.

Les agriculteurs ne bénéficient pas de la même manière des aides accordées dans le système initial et amendé. Les grandes exploitations, représentant une minorité des agriculteurs, bénéficient de la majorité des aides à l'agriculture. La PAC contribue dans le passé à créer des inégalités de revenus entre les exploitants déjà bien installés et ceux s'apprêtant à s'installer par une hausse du seuil d'investissement minimal. Une hausse des aides se traduit en général par celle des revenus futurs et du prix des terres favorisant ainsi les propriétaires et parfois les locataires exploitants existants. Face aux coûts d'entrée élevés et à des contraintes empêchant l'entrée des capitaux extérieurs dans ce secteur, certains agriculteurs ne disposant pas de financement familial sont lourdement endettés et ont une situation

² OCDE (2002), "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2002", Paris.

financière fragile, résistant mal à tout risque touchant leur récolte et le prix de vente ou aux changements de la PAC dans le sens d'une baisse des aides directes et indirectes.

L'industrie fournissant des intrants à l'agriculture est caractérisée par un pouvoir de marché important. Les entreprises de ce secteur disposent d'un nombre important de brevets portant sur les pesticides, les graines et les races d'animaux. Elles sont favorisées indirectement par les aides qui accroissent l'utilisation des intrants.

La PAC incite, par ses différentes mesures, les agriculteurs à pratiquer une agriculture intensive et très spécialisée. Les effets négatifs sur l'environnement sont multiples et ils se sont traduits par une pollution de l'eau importante, une érosion des terres ainsi que la disparition d'espèces sauvages. Les réformes entreprises dans les années 1980-90 (quotas de commercialisation, taxes de co-responsabilité et stabilisateurs budgétaires) ne soulagent que temporairement les pressions liées aux problèmes environnementaux.

La protection du marché agricole européen engendre, au fil de l'élargissement de la CE, une pression croissante d'autres pays producteurs subissant non seulement la privation des parts de marché dans la CE mais aussi les effets des exportations subventionnées, de plus en plus importantes. Dans le cycle de négociations de l'Uruguay, les grands pays producteurs agricoles (les Etats-Unis et le groupe Cairns³) ont fait pression pour inclure l'agriculture dans les négociations. Sous leur pression, la CE a mis en œuvre en 1992 la réforme de Macsharry réduisant le prix de soutien, assortie d'une aide compensatoire liée à la production et sous condition de réduction des intrants (gel de terre dans la filière céréalière). La CE s'est engagé, après un accord, dans un processus de baisse importante des aides et de l'ouverture du marché agricole pour la période allant de 1995 à 2000. La PAC continue à faire l'objet de pression des autres pays dans les négociations actuelles

³ Dont les pays membres actuels sont : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande, Uruguay. La Hongrie était un ancien membre.

de l'OMC (cycle de Doha) pour aller dans le sens de plus de libéralisation et du découplage des aides par rapport à la production.

Le système de paiements découplés

Les problèmes soulevés par la politique agricole ont incité certains économistes à trouver un mécanisme qui minimise la distorsion d'échange et qui permet de faciliter des réformes. Il s'agit du système de paiements découplés de la production ou d'aides directes au revenu. Ces aides directes, par rapport aux instruments de soutien indirects, ont plusieurs avantages⁴. Elles libèrent les marchés des biens et des actifs agricoles des distorsions introduites par les mesures de soutien antérieures. Elles clarifient les montants reçus par chaque bénéficiaire. Elles permettent un ciblage fin des destinataires. Elles affectent moins les décisions de production et créent un déséquilibre moindre du marché, puisqu'elles ne sont pas liées directement à l'activité.

Le découplage a néanmoins ses propres limites. D'abord, les aides directes pourraient affecter les décisions d'entrée des jeunes dans l'agriculture. Par conséquent, ces aides ne doivent pas être conçues comme étant permanentes, mais uniquement comme des mesures temporaires (par exemple sur 10 ans) compensant les pertes des agriculteurs mal orientés par la PAC passée. Elles doivent d'ailleurs baisser dans le temps. Ainsi, en limitant les aides directes aux agriculteurs actuels, on pourrait éviter les entrées qui n'auraient pas eu lieu en l'absence des aides publiques. De même, ces aides transitoires ne doivent pas être appliquées aux futurs pays candidats à l'UE, à moins que leur politique agricole nationale soit telle qu'une transition vers le marché européen fasse apparaître des situations difficiles pour leurs agriculteurs.

Ensuite, le découplage des aides peut entraîner la localisation dans les zones urbaines des activités agro-industrielles puisqu'il engendre une hausse de coûts salariaux dans les zones rurales éloignées des centres urbains. Le développement rural que la PAC cherche à favoriser risque alors d'être pénalisé.

⁴ Voir Beard et Swinbank (2001), « Decoupled payments to facilitate CAP reform », *Food Policy* 26, p. 121-145.

Enfin, le découplage soulève des problèmes d'efficacité et d'incitation au travail. Le revenu d'un fermier dépend en partie de ses efforts et de sa recherche pour les opportunités de gains, à l'intérieur ou à l'extérieur de sa ferme. La disponibilité des aides directes fournit des incitations négatives à l'effort. Cela pourrait conduire certains à réduire leurs efforts afin de satisfaire les exigences pour les versements des aides. La solution consiste à conditionner l'attribution des aides à l'accomplissement de certains devoirs nécessitant du temps de travail. Les agriculteurs dont les rendements par temps de travail sont meilleurs vont choisir de ne pas se soumettre à cette contrainte de temps et préféreront leurs activités habituelles. Au niveau budgétaire, la baisse de coûts due à un meilleur ciblage doit être comparée avec la hausse de coûts administratifs et les bénéfices publics résultant de l'accomplissement des travaux exigés des destinataires des aides.

La mise en œuvre d'un système de paiements découplés de la production permet, en aidant les agriculteurs les moins aisés, de désamorcer les pressions des agriculteurs qui souhaitent bloquer les réformes touchant leur acquis. En mettant en évidence les subventions agricoles, ce système peut changer l'orientation de l'opinion publique qui serait peut-être moins encline à soutenir une politique dont les coûts risquent d'être de plus en plus lourds. La généralisation de ce système fait naturellement craindre aux agriculteurs le démantèlement de la PAC.

Les nouveaux objectifs

Les mesures de réforme dans les années 1980 et 1990 de la PAC sont de l'intérêt des partenaires commerciaux de l'UE et des consommateurs européens. Les subventions payées par des taxes sont plus transparentes. Il en résulte une plus grande complexité du système du fait de la nécessité de vérifier les conditions fixées par l'UE et de la coexistence des anciennes et des nouvelles mesures. Les coûts administratifs ainsi que les possibilités de fraude augmentent par rapport à l'ancien système.

Dans la communication « Agenda 2000 », publiée en 1997 sous la présidence de Jacques Santer, la Commission

européenne a fait un certain nombre de propositions concernant la PAC pour la période 2000-2006 en vue de l'élargissement aux PECO, à Chypre et à Malte et plus tard à la Roumanie et à la Bulgarie (ce qui risque à terme d'augmenter de 45% la surface cultivable dans l'UE et de doubler la main-d'œuvre agricole, et impose une contrainte financière importante) ainsi qu'en vue du nouveau cycle de négociations commerciales au sein de l'OMC (ce qui signifie une plus grande libéralisation des marchés agricoles de l'UE).

L'Agenda 2000 propose une forte baisse des prix d'intervention de 15 % à 30 % (20 % pour les céréales, 30 % pour la viande bovine, 15% pour les produits laitiers). La compensation de pertes de revenus par des aides directes n'est que de 50 % à 80 %. Afin de justifier les mesures de réforme en cours, de nouveaux objectifs sont fixés pour la PAC. Il s'agit : d'améliorer la compétitivité ; d'assurer la sécurité et la qualité alimentaire ; de garantir un niveau de vie équitable à la population agricole ; de prendre en compte les objectifs environnementaux ; de diversifier les revenus et l'emploi pour les agriculteurs ; ainsi que de contribuer à la cohésion de l'UE en encourageant la diversification économique des zones rurales.

L'accord de Berlin en mars 1999 fixe les règles obligatoires et facultatives pour la redistribution des aides directes : les aides peuvent être modulées par les pays dans la limite de 20 % du total des aides qu'ils perçoivent (la PAC devient un peu moins commune). Le principe de l'éco-conditionnalité a été introduit : les Etats ont l'obligation de lier les aides aux exigences environnementales, mais ils sont libres des modalités. Le Conseil européen de Berlin a déterminé un cadre financier de la réforme définie par l'Agenda 2000, en estimant qu'elle peut être mise en œuvre en limitant les dépenses agricoles à 40,5 mds d'euros par an, plus 14 mds d'euros sur la période concernée pour le développement rural ainsi que pour les mesures vétérinaires et phytosanitaires. Le budget total prévu, aux prix de 1999, passe de 40,92 mds d'euros en 2000 à 43,9 mds d'euros en 2002, pour redescendre progressivement à 41,66 mds d'euros en 2006. Une part légèrement croissante (4,3 mds d'euros en 2000 et 4,37 mds d'euros en 2006) du budget annuel serait consacrée au développement rural ainsi qu'à des mesures d'accompagnement.

Le Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002 a apporté des précisions sur les questions agricoles liées à l'élargissement prévu dans l'Agenda 2000, en définissant les aides dont bénéficieront progressivement les agriculteurs des nouveaux pays membres. En imposant un plafonnement de financement de la politique agricole, le Sommet de Bruxelles rend indispensables les futures réformes qui doivent contenir l'augmentation de dépenses tout en faisant des arbitrages nécessaires entre les différents objectifs, les différentes régions et les différents Etats membres. En limitant le niveau de dépenses en termes nominaux sur la période 2007-2013 à un montant inférieur à celui de 2006 majoré de 1 % par an, on risque de connaître une baisse des dépenses de la PAC en termes réels, à moins que l'UE connaisse une inflation plus faible que 1 % par an. L'élargissement de l'UE dans un cadre budgétaire global donné aura des conséquences négatives importantes en termes financiers pour les agriculteurs de l'UE à 15.

Etant données la pression extérieure liée aux négociations de l'OMC et la contrainte financière, la Commission a proposé un projet de réforme (projet Fischler) dans l'esprit de l'Agenda 2000 pour l'après 2005 avec une période de transition possible jusqu'en 2007. Celui-ci vise initialement un découplage total des aides aux agriculteurs. Le découplage consiste à remplacer les primes actuelles liées à la production par un paiement unique par exploitation. Le montant du paiement sera calculé sur la moyenne des aides de la période 2000-2002, avec des plafonds globaux par pays. Mais cet objectif d'un découplage total se heurte au refus de la France et de l'Espagne.

Les mesures de réforme finalement adoptées en juin 2003 à Luxembourg par les ministres européens de l'agriculture prévoient un découplage partiel pour certaines productions. Ainsi le découplage ne touchera que 75 % des aides aux productions céréalières, tout en autorisant un Etat membre à pratiquer un découplage à 100 %. En ce qui concerne la viande bovine, deux options sont ouvertes pour les Etats membres. La première permet de conserver la prime à la vache allaitante au prix d'un découplage à 60 % de la prime à l'abattage. La deuxième autorise le

maintien de la prime à l'abattage sous condition d'un découplage à 25 % de la prime au bovin mâle. Les versements du paiement unique seront subordonnés au respect de normes environnementales, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux. Ils seront réduits de 3 % en 2005, de 4 % en 2006, puis de 5 % par an de 2007 à 2013 pour les exploitations recevant plus de 5 000 euros de paiements directs par an. Cette mesure ne s'applique pas aux exploitations percevant une aide inférieure à 5 000 euros, ainsi qu'aux régions ultra périphériques.

A partir de 2007, le montant des aides pourra être ajusté au cas où le budget agricole prévu dans l'Agenda 2000 sera dépassé. Les autres mesures arrêtées concernent les interventions sur le marché agricole. Les prix d'interventions de l'orge, du maïs et du blé resteront inchangés. Les majorations mensuelles pour les aides au stockage sont maintenues mais seront réduites de 50 %. Pour les produits laitiers, le système de quotas est prorogé jusqu'à 2014-2015. Le prix d'intervention du beurre sera réduit de 25 % en quatre ans et celui de la poudre de lait de 15 % en trois ans.

Les implications de l'élargissement de l'UE aux PECO

L'élargissement de l'UE aux PECO en 2004 a des implications importantes pour la PAC. Le secteur agricole occupe une place plus importante dans l'économie des nouveaux pays membres que dans celle de l'UE à 15. En 2001, ce secteur représentait 13,2 % de l'emploi chez les Dix contre 4,2 % pour l'UE à 15. La part de l'agriculture dans le PIB est de 3,1 % dans les PECO contre 1,7 % dans l'UE. La Pologne, la Hongrie et la République tchèque sont les premiers en termes de surfaces cultivables (respectivement 18,25, 5,85 et 4,28 millions d'hectares). L'agriculture représente 19,2 % de l'emploi total en Pologne, 16,5 % en Lituanie et 15,1 % en Lettonie, contre 6,1 % en Hongrie et 4,9 % en République tchèque. L'agriculture représente entre 1,7 % (République tchèque, le plus faible) et 3,8 % (Hongrie, le plus élevé) du PIB dans les PECO. Pour la Roumanie et la Bulgarie, qui pourraient rejoindre l'UE après 2007, l'agriculture représente respectivement 12,9 % et 11,5 % du PIB, et 44,4 % et 9,7 % de l'emploi total. A terme, la surface agricole européenne va augmenter de 45 % avec 60 millions d'hectares (dont 18 pour la Pologne et 15

pour la Roumanie) qui viendront s'ajouter aux 135 millions d'hectares de la superficie agricole utilisée dans l'UE à 15. La main d'œuvre agricole européenne sera multipliée par deux pour atteindre un peu moins de 30 millions d'agriculteurs avec 14 millions d'actifs agricoles supplémentaires en provenance des futurs pays membres. Les estimations en termes d'emplois étant basées sur le nombre d'agriculteurs actuels, il est fort probable que le nombre d'agriculteurs dans les PECO diminue fortement à l'échéance.

Etant donnés les écarts de productivité, de salaires et des prix entre les pays de l'UE à 15 et les futurs pays membres, l'application de la PAC soulève de nombreuses questions. Il faut noter que l'agriculture constitue un secteur important pour certains pays de l'UE à 15 en termes de PIB (6,7 % pour la Grèce et 3,6 % pour l'Espagne) ou en terme d'emplois (16 % pour la Grèce, 12,9 % pour le Portugal, 7 % pour l'Irlande et 6,5 % pour l'Espagne). Cela n'a pas constitué jusqu'à présent un obstacle majeur étant donné l'étalement dans le temps de leur intégration et l'absence de contraintes budgétaires. L'intégration des PECO est par contre concentrée dans le temps dans un contexte où la PAC est soumise à une contrainte budgétaire rigide. Cependant, l'UE est contrainte par la logique même de la PAC, considérée comme un acquis communautaire. Il est donc impossible de ne pas appliquer les règles de la PAC aux futurs pays membres. La création d'une PAC à deux vitesses est inacceptable pour les États membres pour des raisons d'équité mais également d'efficacité en terme de distorsion des échanges. L'application des aides prévues par la PAC aux futurs pays membres risque de compromettre la restructuration de leur économie qui doit diminuer le poids de l'agriculture tant en terme de PIB qu'en termes d'emplois. Une application des aides, même partielle, risque d'encourager les agriculteurs à rester dans l'agriculture qui procure un revenu plus élevé que dans les autres secteurs de l'économie. Une production plus importante, un niveau d'emploi plus élevé que nécessaire et des transferts des ressources supplémentaires vers ce secteur dans les nouveaux pays membres créent en termes économiques des pertes de bien-être social pour l'ensemble de l'UE. L'application des

aides à ces pays risque d'empêcher les futures réformes qui consistent à libéraliser totalement le secteur agricole. Par conséquent, les aides apportées aux nouveaux pays membres de l'UE ne doivent pas être de nature à figer l'agriculture dans ces pays admis et à créer des inefficacités au niveau du système productif. Elles doivent par contre favoriser la modernisation de l'agriculture et l'amélioration de la qualité des produits agricoles dans les nouveaux pays membres.

Les conséquences de l'élargissement ont été largement discutées par les économistes. Cependant, les effets dépendent des hypothèses relatives aux mesures adoptées par la PAC pour faire face à l'élargissement de l'UE. Des gains sont plus ou moins importants pour les pays candidats⁵ dans les scénarios d'une libéralisation partielle ou totale de la PAC. Les gains de bien-être social pour les pays candidats admis sont dus, soit à la création de commerce entre les PECO et l'UE à 15, soit aux transferts budgétaires (subventions liées aux terres cultivées). Les autres pays sont pénalisés par les effets de détournement de commerce dus à l'élargissement et à l'application de la PAC à ces nouveaux pays. Les pays candidats à l'UE (Roumanie et Bulgarie) sont pénalisés en raison de la concurrence accrue vis-à-vis de leurs produits sur le marché de l'UE. Les pays de l'UE à 15 payeront les coûts liés à l'extension de la PAC aux nouveaux pays.

Initialement une concurrence forte des PECO est à craindre pour les productions agricoles de l'UE à 15, étant donné le faible coût de main-d'œuvre et le prix bas des produits agricoles dans les PECO. Dans les faits, à qualité égale, le prix dans les PECO est en général proche voire supérieur au prix communautaire. L'élargissement de l'UE ouvre dans un premier temps des perspectives d'exportations pour les pays de l'UE à 15. Néanmoins, les offres dans les PECO risquent de se modifier et de devenir plus compétitives au fur et à mesure de la modernisation de la production agricole.

Sous une contrainte budgétaire qui risque de se resserrer de plus en plus, les réformes de la PAC en cours et à venir devraient chercher un partage équitable (ou à défaut acceptable) des aides entre les pays de l'UE à 15 et les PECO admis, afin d'éviter des conflits majeurs entre les différents pays. Sur le plan

⁵ Voir Duboz M.-L. (2002).

financier, la prise en compte des différents éléments a permis d'obtenir un compromis lors du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002. Les agriculteurs des PECO toucheront les aides par paliers : 25 % du niveau d'aides directes versées aux agriculteurs de l'UE à 15 en 2004, puis elles seront augmentées de 5 points chaque année pour arriver à 100 % en 2013. Les pays de l'UE à 15, bénéficiaires de la PAC, devraient donc toucher moins de subventions à mesure de la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux pays membres, qui se fera dans un cadre de stabilité du budget global de la PAC.

La pression d'autres pays tiers, subissant l'effet de détournement de commerce résultant d'une hausse du niveau de protection dans les pays entrant dans l'UE, va se faire sentir dans l'avenir, notamment à l'occasion des négociations au sein de l'OMC. Les effets de l'intégration des PECO sur l'agriculture d'autres candidats à l'UE ont été pris en compte par cette dernière. En effet, après la décision d'élargir la PAC aux nouveaux pays membres, l'UE a pris en novembre 2002 la décision d'augmenter fortement dans les années à venir son assistance financière à la Roumanie et à la Bulgarie pour favoriser les réformes économiques, tout en compensant en partie les effets négatifs du premier élargissement.

Conclusion

Les fondements économiques traditionnels de la PAC sont de plus en plus contestés. La mise en avant de nouveaux arguments, tels que la multifonctionnalité ou le développement durable, ne permet pas de justifier pleinement la PAC existante. Cependant, la réorientation de la PAC vers le développement durable, en prenant en compte la multifonctionnalité de l'agriculture, permet de maintenir un soutien à l'agriculture et reflète aussi les besoins actuels des consommateurs pour une meilleure sécurité alimentaire, un meilleur environnement et une meilleure qualité de produits. La pression tant interne qu'externe pour la réforme de la PAC a conduit l'UE à opter pour un budget agricole plafonné pour les années à venir et à adopter progressivement un système de découplage dans lequel les aides aux agriculteurs sont déconnectées

de la production et des surfaces cultivées. Une maîtrise de dépense de la PAC permet à l'UE de dégager des ressources pour investir dans d'autres domaines tels que la recherche et le développement (R&D) et l'éducation, afin de combler le retard important accumulé par rapport aux Etats-Unis et de créer de bonnes conditions nécessaires à la croissance future de l'économie européenne.

L'application progressive de la PAC aux nouveaux pays membres doit être gérée pour minimiser le risque d'une allocation inefficace de ressources dans ces pays, en favorisant la modernisation et l'amélioration de la qualité des produits. Sachant que ces pays obtiennent des gains nets grâce en partie à la création de commerce au sein de l'UE et en partie aux aides agricoles, au détriment des agriculteurs des pays de l'UE à 15 et de ceux du reste du monde, de fortes tensions politiques sont à prévoir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. D'autant plus qu'à plus long terme, l'agriculture des PECO peut devenir plus concurrentielle et produire davantage.

Références :

- Dai M. (2004), « La politique agricole commune en Europe : vers la libéralisation et le développement durable », dans M. Dévoluy (ed.), *Politiques économiques européennes*, Editions du Seuil, chapitre 7.
- Duboz M.-L. (2002), « Les conséquences agricoles d'un élargissement sélectif de l'Union européenne », *Economie Internationale* 91, p. 57-71.
- Mahé J. P. et Ortalo-Magné F. (1999), "Five proposals for a European model of the countryside", *Economic Policy* vol. 28, pp. 89-126.
- Nieddu M. (2002), « La multifonctionnalité agricole entre marchés et externalités », *Economie Appliquée*, tome LV, n°1, pp. 105-132.

La politique de coopération pour le développement de l'Union européenne à l'heure de l'élargissement

Claire Mainguy

La politique de développement de l'Union européenne (UE) s'est transformée au fil des élargissements successifs qui ont marqué la construction européenne. Avec 10 nouveaux membres à partir du 1^{er} Mai 2004, l'UE entre dans une phase de transition majeure à bien des égards.

Les nouveaux membres adhèrent, de fait, à l'ensemble des engagements pris par l'UE vis-à-vis des pays du Sud. Les difficultés qu'ils rencontreront lors de la mise en œuvre de leur politique de développement sont en partie connues. Les élargissements précédents n'avaient pas posé autant de problèmes : en effet, les écarts de niveaux de vie étaient moins grands ; avec l'élargissement de 1986 à l'Espagne et au Portugal, l'UE accueillait deux pays dont l'intérêt envers les pays du Sud était marqué en raison de liens historiques ; en 1995, avec l'Autriche, la Suède et la Finlande, l'UE intégrait des pays plus riches que la moyenne des pays de l'Union, avec une expérience importante en matière d'aide au développement. En 2004, l'entrée massive de pays aux histoires et expériences différentes va probablement influencer la politique de développement de l'Union européenne, ce que redoutent, notamment, les pays africains. Afin de mesurer l'impact de l'élargissement sur sa politique de coopération, la Commission a lancé en 2002, donc assez tardivement, un programme de travail portant sur trois points : les implications de l'élargissement pour les programmes et politiques de l'UE, les moyens d'aider les nouveaux membres à assurer leur rôle de « donateur émergent » et les impacts de l'élargissement pour les pays du Sud (CCE, 2003).

Les obligations des nouveaux membres

En entrant dans l'UE, les nouveaux membres adhèrent d'emblée aux finalités de la politique européenne de coopération pour le développement : insertion progressive des pays du Sud à l'économie mondiale en particulier par l'intégration régionale, développement économique et social durable, réduction de la pauvreté,

consolidation de la démocratie et de l'état de droit.

La politique de coopération pour le développement de l'Union européenne est à la fois multilatérale et bilatérale, chaque pays membre étant libre de prendre des engagements à l'égard de pays non membres de l'UE, à l'exception toutefois du domaine commercial.

Elle repose sur les trois « C » : la cohérence entre les différentes politiques menées au sein de l'Union européenne¹ ; la coordination entre les activités soutenues par la commission et celles entreprises par les États membres ; la complémentarité entre l'aide communautaire et celle des autres donateurs, en particulier les États membres de l'Union. Les nouveaux membres devront, d'une manière générale, adapter leurs propres stratégies à celles qui sont établies dans les documents de stratégie par pays (ou par région), qui définissent le cadre pluriannuel cohérent pour la définition des relations avec les pays tiers (CCE, 2002, 2003).

L'essentiel de la politique de coopération pour le développement avec les pays du Sud est encadré par l'accord de Cotonou signé en 2000 (cf bBissiriou, Kern, Mainguy 2004), dont les nouveaux membres sont automatiquement partie.

Les implications financières et institutionnelles de l'élargissement

En participant au budget de la communauté, les nouveaux membres contribueront à la politique de développement puisqu'une part de ce budget est destinée à l'aide humanitaire et au développement.

Lors de la conférence de Monterrey en 2002, l'Union européenne s'est engagée à ce que les montants de son aide publique au

¹ Par exemple entre la politique de développement, la politique commerciale et la politique agricole.

développement (APD) atteignent 0,39% du produit intérieur brut (PIB) en 2006. Ce niveau sera atteint si chaque pays membre, qui se trouvait à un niveau inférieur auparavant, atteint le seuil de 0,33% en 2006 et que ceux qui se trouvaient au dessus maintiennent leur effort. Il paraît difficile de demander aux nouveaux membres de l'UE d'atteindre cet objectif. Il semble que si ce pourcentage minimum passait à 0,35% du PIB de l'Europe des 15, alors l'écart dû à l'élargissement serait supprimé (Migliorisi et Montes, 2003).

Les dix nouveaux membres se trouvent dans des situations très diverses au regard de l'aide au développement. Seulement trois d'entre eux (Chypre, Malte et la Slovaquie) ont des niveaux de développement suffisants pour être classés parmi les donateurs, selon les critères du CAD/OCDE ². Actuellement, les budgets d'APD des nouveaux membres se situent entre 0,01% et 0,13% du PIB.

Il est clair que les objectifs de Monterrey ne pourront pas être atteints par les nouveaux membres en 2006, même si les montants de l'aide s'accroissent progressivement comme cela est prévu.

En fait, les enjeux ne portent pas uniquement sur les montants de l'aide mais également sur les moyens de sensibiliser les opinions publiques des pays de l'Est aux objectifs de la politique de développement de l'Union européenne pour justifier des contributions croissantes. Cependant, même si l'aide pouvait atteindre les pourcentages requis par les engagements de Monterrey, les pays de l'Est ne disposent pas des structures institutionnelles et des compétences nécessaires pour octroyer cette aide de façon à ce qu'elle soit utile aux bénéficiaires et permette de réduire la pauvreté. Certes, certains des pays de l'Est qui vont entrer dans l'UE avaient une expérience de solidarité avec quelques pays du Sud ³, mais celle-ci s'est généralement arrêtée avec le démarrage du processus de transition. La baisse des revenus nationaux qui a suivi a conduit

ces pays à se concentrer sur des priorités économiques nationales. Pour la plupart, les pays de l'Est doivent ainsi passer du statut de bénéficiaire à celui de « donateur émergent » et doivent, à la fois, assimiler de nouvelles règles liées à leur entrée dans l'UE, s'intéresser de ce fait à des pays tiers et, enfin, poursuivre leur propre développement. Concrètement, la gestion de l'aide se fait par le ministère des affaires étrangères comme c'est le cas dans de nombreux pays donateurs. La définition des politiques de coopération est encore très centralisée et la participation des organisations non gouvernementales de développement qui sont implantées de façon inégale dans les nouveaux pays membres, est peu significative (Krichewsky, 2004).

Dans un premier temps, l'aide des nouveaux membres devrait être en grande partie multilatérale et pourrait passer de 0,03% du PIB à 0,11% en 2006 (CCE, 2004).

De leur côté, les pays ACP craignent que l'élargissement ne conduise à terme à une réduction de la part de l'aide qu'ils reçoivent au profit de nouveaux destinataires, en particulier, des pays voisins des nouveaux membres. Cette crainte repose sur certaines réalités. D'une part, la destination de l'aide des pays concernés par l'élargissement est marquée par les liens historiques avec certains pays (Viêt-nam, Angola, Yémen) ; de plus, l'aide actuellement octroyée par les nouveaux membres va essentiellement à leurs pays voisins de la Communauté des Etats Indépendants ou des Balkans (cf. tableau). D'autre part, l'aide de la communauté s'est progressivement déplacée de l'Afrique qui en recevait 59,4% en 1990/91 et seulement 33,6% en 2000/2001 vers les pays d'Europe de l'Est (5% à 26,9% sur la même période) (CAD/OCDE).

2 Le Comité d'aide au développement de l'OCDE est considéré comme l'organisme de référence en matière d'aide au développement

3 Les pourcentages étaient en général inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE : l'aide des PECO atteignait 0,06% du PIB et celle de l'URSS, 0,14% en 1980 (Dauderstädt, 2002).

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

Parts et destinations de l'aide au développement des nouveaux membres

	APD/PIB en 2001	principales destinations
Chypre	0,02	Moyen-orient, Europe de l'Est, CEI, Balkans
République tchèque	0,05	Moldavie, Ukraine, Biélorussie, Balkans, Asie Centrale, Asie du sud-est, Afrique, Amérique Latine, moyen orient
Estonie	0,01	Moldavie, Ukraine, Biélorussie, Balkans, Asie Centrale
Hongrie	0,04	Moldavie, Ukraine, Biélorussie, Balkans, Asie Centrale, Asie du sud-est
Lettonie	0,02	Moldavie, Ukraine, Biélorussie, Balkans
Lituanie	0,02	Moldavie, Ukraine, Biélorussie, Balkans
Malte	0,01	Sud de la Méditerranée, Afrique, Amérique Latine
Pologne	0,02	Moldavie, Ukraine, Biélorussie, Balkans, Asie Centrale, Asie du sud-est
Slovaquie	0,06	Balkans, Asie Centrale, Asie du sud-est, Afrique, Amérique Latine
Slovénie	0,1	Balkans

Source : Migliorisi, Montes, 2003.

Les implications commerciales de l'élargissement

L'élargissement concernera les économies des pays ACP sur le plan commercial. En effet, l'accord de Cotonou devrait se concrétiser par la mise en place progressive de zones de libre-échange à partir de 2008. Ces accords de partenariat économique (APE) se feront donc avec une Europe élargie à 25 membres. Mais d'ici là, l'entrée de 10 nouveaux pays dans le marché commun peut modifier les flux commerciaux et avoir un impact sur les cours mondiaux de certains produits, en raison de la politique agricole commune. De plus, l'initiative « tout sauf les armes » (TSA), en vigueur depuis 2001, devra également être adoptée par les nouveaux membres⁴. Dès lors, la question qui se pose est de déterminer dans quelle mesure ces évolutions vont avoir un impact sur les pays du Sud. Ces effets sont encore difficiles à évaluer pour des raisons de natures très diverses : les études ont été lancées tardivement, les négociations

⁴ En février 2001, l'Union européenne a décidé de donner libre accès à tous les produits en provenance des 48 pays les moins avancés, à l'exception des armes et des munitions. Cette ouverture concerne notamment quelques produits agricoles qui étaient encore protégés comme le riz.

internationales en cours vont faire évoluer les règles à prendre en compte et, *in fine*, selon les produits et les pays les effets peuvent s'avérer contradictoires. Malgré tout, un premier repérage est possible et nécessaire notamment en ce qui concerne l'agriculture⁵, principal secteur exportateur pour les pays en développement (Kuyvenhoven, 2001).

Les modifications des flux commerciaux liées à l'entrée des 10 nouveaux membres dans le marché commun dépendront des niveaux relatifs de protection initiaux. Les produits dont la protection antérieure à l'élargissement est supérieure dans les PECO (légumes, fruits, huiles etc.), verront ces taux décroître et ne seront pas à l'origine d'un détournement de flux commerciaux. Les PECO devraient bénéficier d'une protection supplémentaire pour des produits tels que le bœuf, les produits laitiers, les céréales et le sucre, dont le commerce est organisé par l'UE. Cette hausse de la protection pourrait modifier les flux commerciaux dans certains cas. Mais, surtout, il est fort probable qu'elle induise une hausse de la production avec un impact à la baisse sur les cours de produits exportés également par les pays du Sud (blé). Cela contredirait leurs efforts sur les produits pour lesquels ils peuvent être compétitifs. Si les

⁵ Les produits industriels circulent librement entre l'Union européenne et les pays de l'Est, Malte et Chypre, depuis 2001.

études d'impact confirment une telle évolution, cette dernière accentuerait les critiques à l'égard de l'UE sur la cohérence entre sa politique agricole d'un côté et sa politique d'aide au développement de l'autre. Pour d'autres produits, les réformes agricoles en cours auront plus d'impact que l'élargissement (bananes, sucre).

Par ailleurs, l'élargissement pourrait avoir des impacts intéressants pour les pays du Sud exportateurs qui pourraient ainsi utiliser pour les exportations vers les 10 nouveaux membres, des procédures commerciales identiques à celles qui s'appliquent aux pays de l'UE et de l'accès préférentiel à un marché européen plus large (initiative TSA).

L'élargissement pourrait aussi présenter un intérêt indirect pour les pays ACP : en effet, la politique d'aide de l'UE pour adaptation des économies de l'Est au marché commun pourrait devenir un modèle dans les négociations des APE entre l'UE et les ACP visant la mise en place de zones de libre-échange⁶.

A l'heure de l'élargissement, certaines incertitudes demeurent en ce qui concerne l'impact de l'ouverture à l'Est sur les pays du Sud. L'attention s'est tournée vers les aspects institutionnels pour afin de développer les capacités de mise en œuvre des acquis communautaire en matière de développement des nouveaux membres ; les aspects financiers ont également été traités pour montrer que les PECO ne pourront augmenter leur aide que progressivement pour atteindre les objectifs de Monterrey ; les aspects économiques sont les plus insuffisamment traités, ces derniers étant plus difficiles à appréhender il est vrai, notamment en raison des règles actuellement mouvantes du commerce international : négociations commerciales multilatérales, réforme de la politique agricole commune, négociation des APE dans le cadre de l'accord de Cotonou.

Références

Gabriel Bissiriou, Francis Kern., Claire Mainguy, 2004, La politique de développement et de coopération de l'union européenne envers le Sud, dans Michel Dévoluy (dir.), *Les politiques économiques européennes*, Seuil, mai.

Commission des communautés européennes, 2002, 2003, *Rapport annuel de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure*, Bruxelles, septembre.

Commission des communautés européennes, 2004, *Communication de la commission au conseil et au parlement européen : traduire le consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'Union européenne*, mars.

Michael Dauderstädt (ed.), 2002, *EU Eastern Enlargement and Development Cooperation*, International Policy Analysis Unit, Friedrich-Ebert-Foundation, Bonn.

Krichewsky L. , 2004, *EU-Enlargement related challenges for development policies in the European Union*, CONCORD - Working Group on Enlargement, January.

Kuyvenhoven A., 2001, *EU enlargement, agriculture and LDC impact: Background and issues*, EU-LDC Background paper, 1 March.

Migliorisi S., Montes C., 2003, *The consequences of enlargement for development policy*, Development Strategies – IDC, September.

Sites internet à consulter sur ce sujet :

CAD/OCDE www.oecd.org/

EADI European association of development training and research institutes www.eadi.org/

European Centre for Development Policy Management (Centre européen de gestion des politiques de développement) www.ecdpm.org

Trialog www.trialog.or.at

Union européenne www.europa.eu.int

⁶ Plus de 550 millions € ont été accordés aux secteurs de l'agriculture des États en cours d'intégration, dans le cadre du programme SAPARD en 2002 (site www.agritrade).

Les enjeux de pouvoir dans l'Europe élargie

Valérie Malnati

L'élargissement de l'Union européenne (UE) favorise les réformes politiques et institutionnelles des pays adhérents. Il obligera également les institutions communautaires à réformer le mode de décision au sein de l'UE.

Le cinquième élargissement de l'Union européenne présente des caractéristiques sans commune mesure avec les élargissements précédents par le nombre des pays concernés. Treize pays ont en effet soumis leur candidature afin de devenir membre de l'UE. Dix de ces pays - Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque et la Slovénie - ont rejoint l'UE le 1er mai 2004. On les désigne sous le nom de '*pays adhérents*'. La Bulgarie et la Roumanie espèrent pouvoir faire de même en 2007, tandis que la Turquie ne négocie pas pour l'instant son adhésion.

Ces nouveaux états membres se sont engagés, ces quinze dernières années, dans un ***processus de transition*** de l'économie planifiée à l'économie de marché.

Dans le cadre de ce processus, ils ont mis en place de nouveaux cadres institutionnels et juridiques, ils se sont ouverts aux échanges commerciaux et aux marchés internationaux des capitaux et ils ont réorganisé leurs structures de production.

A l'aube de leur entrée dans l'UE, ces pays adhérents sont parvenus à un stade avancé du processus de transition et satisfont actuellement aux conditions économiques et politiques - connues sous le nom de '*critères de Copenhague*' - requises pour adhérer à l'Union. Ces conditions indiquent que le pays candidat doit :

- être une démocratie stable, respectueuse des droits de l'homme, de la règle de droit et de la protection des minorités ;
- se doter d'une économie de marché effective ;
- adopter les règles, normes et politiques communes qui constituent le corps législatif de l'UE.

Sur le ***plan monétaire***, les pays adhérents participeront à l'Union Economique et Monétaire (UEM) en bénéficiant d'une dérogation. Cela signifie que, bien qu'ils n'adoptent pas encore la monnaie unique, ils s'engagent à rejoindre la zone euro dans une phase ultérieure, sous réserve du respect des critères de convergence définis par le Traité de Maastricht.

L'Union soutient ces pays dans leurs efforts d'adoption des règles de l'UE, et leur apporte son assistance financière afin de développer leurs infrastructures et leurs économies.

Il convient ici d'évoquer quelques unes des caractéristiques de chacun des pays adhérents (cf pages suivantes). En effet, avec près de 75 millions d'habitants, dont 38 millions pour la seule Pologne, ils représentent 20 % de la population de l'Union. Quant au produit intérieur brut (PIB) de l'UE, il augmentera - du fait de leur adhésion - de moins de 5%. Le PIB total dans ces pays, au taux de change courant, s'élève à quelques 440 milliards d'euros, contre 9 200 milliards d'euros dans l'Union européenne à 15 (UE-15). Cette asymétrie résulte d'un écart encore important en termes de revenus par habitants, entre les états de l'UE-15 et les nouveaux membres. Ainsi, le PIB par tête moyen de l'ensemble pays adhérents (exprimé selon la parité de pouvoir d'achat) représente 45% de celui de l'UE-15 (soit 10 700 contre 23 210 euros) .

Par ailleurs, il semble nécessaire de rappeler qu'au-delà de ses nouvelles perspectives, l'élargissement en cours avivera sans aucun doute le débat sur l'assouplissement et la mise en place d'une différenciation de l'intégration au sein de l'UE. Enfin et surtout, il relancera les discussions relatives à la réforme des institutions et au déplacement du centre de gravité politique et économique de l'Union. L'Europe reste en effet une organisation relativement bien équilibrée,

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

mais elle est encore loin de représenter une identité politique.

La nouvelle répartition des voix au sein du Conseil des ministres

Le Conseil des ministres est l'institution de l'Union dans laquelle sont représentés les gouvernements des Etats membres. Il est, avec le Parlement européen, le législateur communautaire et l'une des deux branches de l'autorité budgétaire. Il est l'institution prépondérante pour prendre des décisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune ainsi que de coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Le Conseil prend ses décisions - selon ce que prévoient les traités - à l'unanimité de ses membres, à la majorité qualifiée des voix, ou à la majorité simple pour les décisions de procédure. Dans une Union élargie, un accord unanime est très difficile à atteindre, il importe donc de réduire les cas où un Etat membre peut imposer son veto. Dans ce contexte, l'un des objectifs majeurs du projet de Constitution européenne recalé à Bruxelles en décembre dernier, est d'éviter les risques de blocage :

- en dotant le Conseil d'une présidence plus stable (un Président élu pour 2 ans et demi par le Conseil européen¹ à la majorité qualifiée) ;
- en resserrant la Commission (ramenée à un collège de 15 membres) ;
- en modifiant les règles de la majorité qualifiée.

Le Traité de Nice, conclu en décembre 2000, a déjà modifié les règles de vote au sein du Conseil avec les attermoiments que l'on sait.

Le texte de la Constitution entend introduire une rupture radicale avec ce système complexe en supprimant les votes pondérés et en ne laissant subsister que deux critères : la majorité simple du nombre d'états et 60 % de la population.

Une fois fixés les niveaux des seuils de majorité pour chacun des critères, aucun autre degré de liberté ne permet d'ajuster le pouvoir de chacun des Etats.

Malgré une relative rigidité, cette nouvelle règle a trois vertus importantes : elle ne se

prête pas au marchandage des droits de vote, ne nécessite pas de renégociation à chaque entrée de nouveaux membres et elle a l'atout de la transparence.

Au total, cette nouvelle répartition maintient l'équilibre entre la dimension fédérale, incarnée par la Commission et le Parlement, et la dimension intergouvernementale, représentée par le Conseil européen et le Conseil des ministres.

Pays	Traité de Nice		Constitution
	Nb voix	en %	en %
Allemagne	29	8,4	16,9
Autriche	10	2,9	1,7
Belgique	12	3,5	2,1
Danemark	7	2	1,1
Espagne	27	7,8	8,2
Finlande	7	2	1,1
France	29	8,4	12,7
Grèce	12	3,5	2,2
Irlande	7	2	0,8
Italie	29	8,4	11,9
Luxembourg	4	1,1	0,1
Pays-Bas	13	3,8	3,3
Portugal	12	3,5	2,1
Royaume-Uni	29	8,4	12,4
Suède	10	2,9	1,8
Total UE à 15	237	68,7	78,5
Chypre	4	1,1	1,4
Estonie	4	1,1	0,3
Hongrie	12	3,5	2,1
Lettonie	4	1,1	0,5
Lituanie	7	2	0,7
Malte	3	0,9	0,1
Pologne	27	7,8	8
Rép.tchèque	12	3,5	2,1
Slovaquie	7	2	0,4
Slovénie	4	1,1	1,1
Total UE à 25	321	93,1	93,9
Bulgarie	10	2,9	1,6
Roumanie	14	4	4,5
Total nouveaux membres	108	31,2	21,4
Total UE à 27	345	100	100

Source : Eurostat

¹ Le Conseil européen est actuellement composé des chefs d'Etat et de gouvernement des états membres, ainsi que du Président de la Commission.

Présentation des dix nouveaux pays adhérents

<p><u>CHYPRE (KYPROS – KIBRIS)</u> Superficie : 9 251 km² Population : 765 000 hbs (dont 650 000 dans la partie grecque de l'île)</p> <p><i>Capitale</i> : Nicosie (200 500 hbs)</p> <p>Langues officielles : grec et turc Religion principale : orthodoxe</p> <p>Monnaie : Livre chypriote (1 CP = 1,74 €) PIB par habitant : 17 180 euros</p> <p>Régime politique : république Chef d'Etat : M. Tassos Papadopoulos (depuis février 2003–mandat de 5 ans) Chef de gouvernement : pas de premier ministre dans la Constitution</p>	<p>L'île reste coupée en deux secteurs séparés par une ligne de démarcation de 180 km. La zone grecque au Sud, qui entre dans l'UE, représente 63 % du territoire</p> <p>Chypre tire ses plus importants revenus de l'activité touristique en attirant chaque année sur l'île près de 2 700 000 touristes.</p>
<p><u>ESTONIE (ESSTI)</u> Superficie : 45 227 km² Population : 1,37 millions hbs</p> <p><i>Capitale</i> : Tallinn (408 329 hbs)</p> <p>Langue officielle : estonien Religion principale : protestante</p> <p>Monnaie : Couronne estonienne (1 EEK = 0,006 €) PIB par habitant : 9 240 euros</p> <p>Régime politique : république Chef d'Etat : M. Arnold Rüütel (depuis septembre 2001 - mandat de 5 ans) Chef de gouvernement : M. Juhan Parts (depuis 2003)</p>	<p>L'Estonie compte 1524 îles sur son petit territoire.</p> <p>La fréquentation des théâtres est remarquable en Estonie : près de 800 000 places sont vendues chaque année.</p>

.....

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

HONGRIE (MAGYARORSZA'G)

Superficie : 93 036 km²
Population : 10,2 millions hbs

Capitale : Budapest (2 millions hbs)

Langue officielle : hongrois
Religion principale : catholique

Monnaie : Forint hongrois
(1 HUF = 0,003 €)
PIB par habitant : 12 250 euros

Régime politique : république
Chef d'Etat : M. Ferenc Mádli
(depuis août 2000 - mandat de 5 ans)
Chef de gouvernement :
M. Péter Medgyessy (depuis 2002)

A Budapest roule en 1886 le premier métro d'Europe continentale, le plus ancien au monde, après le réseau souterrain de Londres mis en service en 1863.

Le Rubik's cube est l'invention de l'architecte Erno Rubik en 1974. Dans les années 1980, l'engouement pour ce jeu est tel qu'il donne lieu à l'organisation d'un championnat du monde.

LETONIE (LATVIJA)

Superficie : 64 589 km²
Population : 2,37 millions hbs

Capitale : Riga (800 000 hbs)

Langue officielle : letton
Religion principale : protestante

Monnaie : Lats
(1LVL = 1,49 €)
PIB par habitant : 7 750 euros

Régime politique : république
Chef d'Etat : Mme Vaira Vike-Freiberga (depuis juillet 1999, réélue en 2003 – mandat de 4 ans)
Chef de gouvernement :
M. Indulis Emsis depuis 2003

Mme Vaira Vike Freiberga est la première femme d'Europe centrale et orientale à avoir été élue à la tête d'un Etat.

C'est la chanteuse lettone Marija Naumova qui a remporté le concours de l'Eurovision 2002 avec sa chanson intitulée «I wanna»

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

LITUANIE (LIETUVA)

Superficie : 65 300 km²
Population : 3,7 millions hbs

Capitale : Vilnius (580 000 hbs)

Langue officielle : lituanien
Religion principale : catholique

Monnaie : Litas
(1 LTL = 0,28 €)
PIB par hb : 8 960 euros

Régime politique : république
Chef d'Etat : M. Rolandas Paksas
(depuis janvier 2003 - mandat de 5 ans)
Chef de gouvernement : M. Algirdas Brazauskas (depuis 2001)

Un alphabet de 32 lettres, 7 cas et 5 groupes de déclinaisons font du lituanien une perle linguistique et l'une des langues les plus archaïques de la famille des langues indo-européennes.

Non, l'Alsace n'est pas la seule terre de prédilection de la cigogne en Europe ! La cigogne blanche est un oiseau admiré et protégé en Lituanie. En outre, 15 millions d'oiseaux migrateurs font étape chaque année sur la péninsule de Courlande, côte lituanienne de la Baltique

MALTE (MALTA)

Superficie : 316 km² pour les 3 îles (Malte, Gozo, Comino)
Population : 390 000 hbs

Capitale : La Valette (7 029 hbs)

Langues officielles : maltais et anglais
Religion principale : catholique

Monnaie : Lire maltaise
(1Lm = 0,40 €)
PIB par habitant : 11 700 euros

Régime politique : république
Chef d'Etat : M. Edward Fenech Adami (depuis mars 2004 - mandat de 5 ans)
Chef de gouvernement : M. Lawrence Gonzi (depuis 2004)

A Malte, on roule à gauche (héritage britannique) et les vitesses sont limitées à 64 km/h sur les routes et à 40 km/h dans les agglomérations.

Dans le jeu d'échecs maltais, la reine ne porte pas de couronne.

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

<p><u>POLOGNE (POLSKA)</u></p> <p>Superficie : 312 685 km² Population : 38,6 millions hbs</p> <p><i>Capitale</i> : Varsovie (2,2 millions hbs)</p> <p>Langue officielle : polonais Religion principale : catholique</p> <p>Monnaie : Zloty (1 PLZ = 0,21 €) PIB par habitant : 9 410 euros</p> <p>Régime politique : république Chef d'Etat : M. Aleksander Kwasniewski (depuis décembre 1995, réélu en 2000 – mandat de 5 ans) Chef de gouvernement : M. Marek Belka (depuis 2004)</p>	<p>Au lendemain de son adhésion à l'Union européenne, la Pologne s'est dotée d'un nouveau gouvernement dirigé par un économiste respecté, Marek Belka, mais qui doit encore être approuvé par le Parlement.</p> <p>La soupe nationale polonaise est le <i>barszcz</i> (prononcez bortsch). Ce potage de betteraves a pour particularité de fermenter trois jours avant d'être assaisonné et servi chaud.</p>
<p><u>REPUBLIQUE TCHEQUE (CESKA REPUBLIKA)</u></p> <p>Superficie : 78 866 km² Population : 10,3 millions hbs</p> <p><i>Capitale</i> : Prague (1,2 millions hbs)</p> <p>Langue officielle : tchèque Religion principale : catholique</p> <p>Monnaie : Couronne tchèque (1 CZK = 0,032 €) PIB par hb : 11 200 euros</p> <p>Régime politique : république Chef d'Etat : M. Vaclav Klaus (depuis mars 2003 - mandat de 5 ans) Chef de gouvernement : M. Vladimir Spidla (depuis 2002)</p>	<p>C'est le chimiste tchèque Otto Wichterle qui met au point les premières lentilles de contact souples hydrophiles en 1963. La majorité des lentilles souples sont encore faites à base du matériau découvert par Wichterle.</p> <p>La république tchèque a « divorcé » à l'amiable en 1993 de la Slovaquie avec laquelle elle formait la Tchécoslovaquie.</p>

SLOVAQUIE

(SLOVENSKA REPUBLIKA)

Superficie : 49 035 km²

Population : 5,4 millions hbs

Capitale : Bratislava (471 000 hbs)

Langue officielle : slovaque

Religion principale : catholique

Monnaie : Couronne slovaque
(1 SKK = 0,023€)

PIB par habitant : 11 200 euros

Régime politique : république

Chef d'Etat : M. Ivan Gasparovic
(depuis avril 2004 - mandat de 5
ans)

Chef de gouvernement :

M. Mikulas Dzurinda

(depuis 1998, réélu en 2002)

Le slovaque Stefan Banic a sauté du 41^{ème} étage d'un immeuble de Washington en 1913, à l'occasion de la première expérimentation de son invention... le parachute.

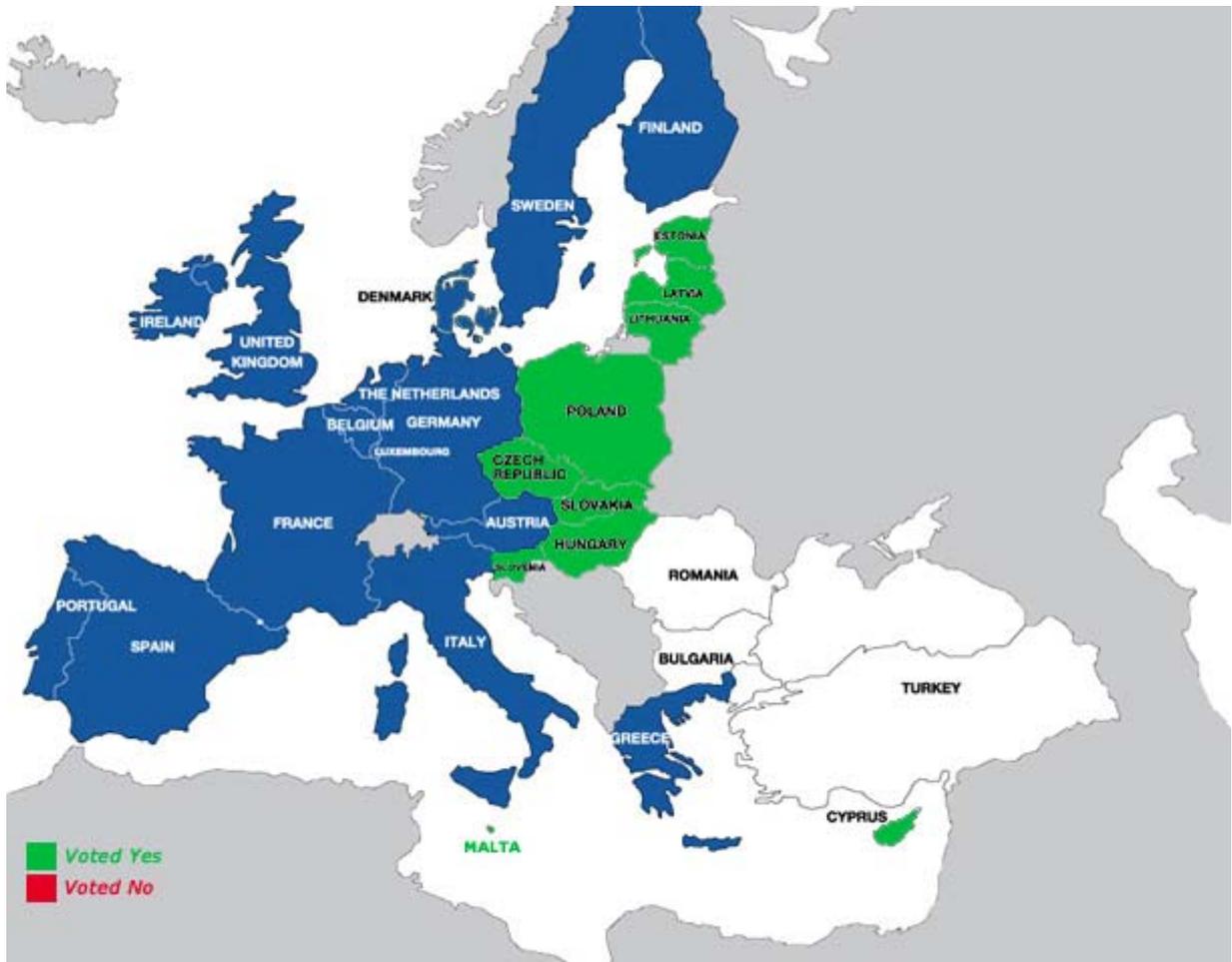
Connaissez vous le célèbre mannequin aux jambes les plus longues du monde ? Il s'agit de la slovaque Adriana Sklenarikova, plus connue sous le nom d'Adriana Karembeu.

<p><u>SLOVENIE (SLOVENIJA)</u></p> <p>Superficie : 20 256 km² Population : 2 millions hbs</p> <p><i>Capitale</i> : Ljubljana (278 000 hbs)</p> <p>Langue officielle : slovène Religion principale : catholique</p> <p>Monnaie : Tolar slovène (1 SIT = 0,004€) PIB par hb : 16 210 euros</p> <p>Régime politique : république</p> <p>Chef d'Etat : M. Janez Drnovsek (depuis décembre 2002 - mandat de 5 ans) Chef de gouvernement : M. Anton Rop (depuis 2002)</p>	<p>La Slovenie est appelée «le Trésor vert de l'Europe», les forêts couvrent en effet plus de la moitié de son territoire.</p> <p>Le <i>kozolec</i>, abri en bois permettant le séchage et le stockage du foin, est un style architectural rural qu'on ne trouve qu'en Slovénie</p>
---	---

**Source : Commission européenne
(Le PIB par habitant est exprimé en PPA)**

L' ELARGISSEMENT DE L' EUROPE

Carte de l'Union européenne



Gérard Lang

14 décembre

Constitution. Les 25 chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Bruxelles ne sont pas parvenus à un accord sur une Constitution européenne en raison d'un désaccord sur la règle du vote au Conseil des Ministres, l'Espagne et la Pologne voulant préserver les règles édictées par le Traité de Nice qui leur attribue à chacun 27 voix, presque autant qu'à l'Allemagne (29 voix), alors que leur population est moitié moindre (Voir dans le présent numéro 10 «*Les enjeux de pouvoir dans l'Europe élargie*»). C'est donc le Traité de Nice qui s'appliquera à partir de 2004, qui exige qu'une coalition favorable à une décision doit représenter à la fois 50 % des Etats, 62 % de la population et 72 % des voix du Conseil;

Par contre l'Accord sur l'Initiative européenne de croissance est adopté : il prévoit le lancement de grands travaux dans le cadre de 56 projets d'un montant total de 62 milliards d'euros d'ici 2010.

15 décembre

Budget. Dans une lettre au Président de la Commission, les six principaux contributeurs au budget communautaire (Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Autriche et Suède) demandent le maintien du budget européen à son niveau actuel de 1 % du PIB communautaire.

16 décembre

Marché unique. La Commission européenne exige le remboursement par EDF d'avantages fiscaux indus pour 1,2 milliards d'euros (y compris les intérêts). En outre le gouvernement français dispose de six mois de plus pour changer le statut de l'entreprise.

La Commission traduit aussi la France devant la Cour de Justice de Luxembourg pour non-respect de deux directives organisant la libéralisation des services postaux.

1^{er} janvier 2004

Début de la présidence irlandaise.

13 janvier

PSC. La Commission saisit la Cour de Justice européenne en procédure accélérée contre la décision prise le 25 novembre 2003 par le Conseil des Ministres de suspendre la procédure pour déficit excessif engagée à l'encontre de la France et de l'Allemagne. « *Ce n'est pas l'aspect économique de la décision qui est mis en cause, déclare Pedro Solbès, le porte-parole de la Commission, mais seulement les questions de procédure* ».

19 janvier

Changes. Les Ministres des Finances de l'Eurogroupe, le Président de la BCE et le Commissaire aux affaires économiques et monétaires adoptent un texte où ils se déclarent « *préoccupés par les mouvements excessifs des taux de change* » et désireux de « *continuer à mener des politiques soutenant la reprise économique dans un environnement macroéconomique stable* ».

3 février

Marché unique. Adoption par le Conseil des Ministres de l'U.E. et le Parlement européen de mesures législatives visant à simplifier et actualiser les directives « *Appels d'offre* » pour les marchés publics.

Marché Unique. La Commission condamne la Compagnie irlandaise à bas coûts, *Ryanair*, à ne rembourser que 30 % environ des aides perçues pour son implantation à Charleroi. Ce jugement modéré rassure les aéroports régionaux français.

8 février.

Euro-\$. Réunis à Boca Raton (Floride), les Ministres des Finances et les Gouverneurs des Banques Centrales du G7 concluent un accord visant à enrayer la baisse du dollar face à l'euro. Ils invitent plusieurs pays asiatiques à revoir leurs politiques de change. Il n'y a pas eu d'appel à un changement de la politique monétaire de la BCE : « *Notre politique est bonne et appropriée dans les circonstances actuelles* » déclare J.C.Trichet.

9 février

Elargissement. La Commission publie les noms des dix commissaires européens qui représenteront les nouveaux adhérents à l'UE à partir du 1^{er} mai et dont la plupart devraient rester membres de la Commission devant s'installer en novembre 2004.

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (DÉCEMBRE 2003 — MAI 2004)

Marché Unique. La Commission autorise la fusion des compagnies aériennes Air France et KLM. La nouvelle compagnie devient, avec un chiffre d'affaires de 20 milliards d'euros, la première compagnie aérienne du monde.

18 février

Rencontre Chirac, Schröder et Blair à Berlin pour relancer le **processus de Lisbonne** qui doit transformer l'UE en une *économie compétitive et innovante et donner une cohérence au projet européen*. Ils proposent la création d'un poste de vice-président de la Commission chargé de coordonner les politiques de compétitivité et d'emploi dans l'UE.

L'Allemagne lève son veto à la baisse de la TVA dans la restauration en France en 2006 de 19,6 % à 5,5 %.

Politique régionale. Elargissement. Le commissaire Michel Barnier présente le projet de réforme de la politique régionale européenne. Entre 2007 et 2013, le budget européen consacrerait à la nouvelle politique de cohésion, qui succèdera aux actuelles politiques structurelles, 336 milliards d'euros, dont 48,3 % aux 10 nouveaux adhérents, ainsi qu'à la Roumanie et à la Bulgarie.

1^{er} mars

USA – UE. L'UE commence à appliquer les surtaxes douanières progressives sur une liste de produits américains représentant en 2004 près de 300 millions de \$ d'importations en provenance des Etats-Unis (pouvant atteindre 600 millions en 2005), en mesure de rétorsion contre le dispositif fiscal des *Foreign Sales Corporations (FSC)* qui permet aux entreprises américaines de déposer leurs bénéfices à l'exportation dans des paradis fiscaux. (Sur les dix premiers mois de 2003, les importations de l'UE en provenance des USA atteignaient 127,2 milliards d'euros, ses exportations vers les USA 204 milliards).

PSC-France. L'INSEE notifie à la Commission pour 2003 un déficit public de 56 milliards d'euros, soit 4,1 % du PIB, et une dette publique de 980 milliards d'euros, soit 63 % du PIB (contre 21 % du PIB en 1991), soit 36 000 euros par actif.

4 mars

La **BCE** ignore les appels des gouvernements européens l'invitant à assouplir sa politique monétaire pour stimuler la croissance et freiner la hausse de l'euro (qui avait atteint un nouveau record historique à 1,2929 \$ le 18 février, avant de retomber à 1,22 \$ le 4 mars).

11 mars

Espagne. Attentats terroristes à Madrid. Aux élections législatives du 14, victoire du Parti socialiste. Le nouveau Premier Ministre, José Luis Rodriguez Zapatero, déclare vouloir accélérer l'adoption de la **Constitution européenne**, bloquée par son prédécesseur José Maria Aznar.

24 mars

Marché unique. La Commission condamne le géant américain *Microsoft* à une amende record de 497 millions d'euros pour abus de position dominante et à l'obligation de commercialiser deux versions de *Windows*, l'une avec *Media Player*, son logiciel de lecture multimédia, l'autre sans ce logiciel. *Microsoft* fait appel devant la Cour de Justice.

25 mars

Le **Conseil européen** de Bruxelles affirme sa volonté de relancer le **processus de Lisbonne** et annonce un accord possible sur la **Constitution européenne**. Un autre opposant à celle-ci, le Premier ministre polonais Leszek Miller, annonce sa démission pour le 2 mai.

31 mars

Marché unique. La Commission adopte une série de textes qui achèvent la modernisation des règles et processus en matière d'entente et d'abus de position dominante dans l'UE.

2 avril

PSC. Au Conseil des Ministres des Finances réuni en Irlande, Nicolas Sarkozy, le ministre successeur de Francis Mer dans le gouvernement Raffarin III, assure que le déficit budgétaire français (4,1 % du PIB en 2003 et 3,6 % en 2004) repassera sous la barre de 3 % en 2005. Le commissaire Solbès annonce que la croissance ne dépassera pas 1,7 % en 2004.

7 avril

PSC. La Commission annonce le lancement d'une procédure pour déficit excessif contre les Pays-Bas (3,5 % du PIB en 2004) et le Royaume-Uni (dont le déficit de 3,2 % en 2003 devrait retomber à 2,8 % en 2004), ainsi qu'un *avertissement précoce* à l'Italie (dont le déficit devrait atteindre 3,2 % en 2004 et 4 % en 2005).

Les politiques économiques européennes *Enjeux et défi*

(Editions Seuil)

Présentation de l'ouvrage

Cet ouvrage collectif *présente et analyse les politiques économiques européennes* dans une démarche accessible à un public large. Il couvre l'ensemble des politiques conjoncturelles et structurelles : monétaire, budgétaire, régionale, agricole, de l'emploi, de l'élargissement, etc. Pour chaque politique on étudie ses fondements, ses résultats, ses problèmes et ses perspectives de développement. Les questions liées à l'euro ou à la coordination des politiques économiques nationales traversent naturellement l'ensemble.

L'approche souligne la double originalité des politiques économiques européennes : elles s'inscrivent dans un processus d'intégration inachevé ; elles révèlent la tension entre l'attraction pour l'orthodoxie économique et l'ambition de construire un modèle en résonance avec la tradition humaniste du continent européen. Ce livre entend répondre aux attentes de tous ceux qui souhaitent *comprendre la place croissante de l'Union économique et monétaire dans la vie économique, sociale et politique* des Européens.

Les auteurs

Ce sont 16 enseignants-chercheurs des Universités de Strasbourg qui se réunissent au sein de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE). L'ouvrage a été dirigé par Michel Dévoluy, titulaire d'une chaire Jean-Monnet d'économie européenne et co-directeur de l'OPEE avec Moïse Sidiropoulos.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61, avenue de la Forêt Noire -67085 Strasbourg Cedex

Courriel : thierry.stolle@urs.u-strasbg.fr - Site Internet : <http://opee.u-strasbg.fr>

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Coordination rédactionnelle : Valérie Malnati

Imprimé dans le cadre des Universités Louis Pasteur (ULP) et Robert Schuman (URS).

Numéro ISSN . 1298-1184.

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Moïse Sidiropoulos.

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Damien Broussolle, Maître de Conférences, URS — Meixing Daï, Maître de Conférences, ULP (BETA—THEME) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (GRICE—TIPEE)— Gérard Lang, ULP (BETA-THEME) — Valérie Malnati, CREA, OPEE — Claire Mainguy, Maître de Conférences, URS (GRICE – TIPEE) — Eric Rugraff, Maître de Conférences URS (GRICE—TIPEE) — Moïse Sidiropoulos, Maître de Conférences ULP (BETA-THEME)

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg — Mise en page : Thierry Stollé.