

"Agenda 2000: La Commission européenne prépare l'Europe élargie à l'Est" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Septembre 1997)

Légende: En septembre 1997, le périodique Revue du Marché commun et de l'Union européenne analyse l'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur l'Agenda 2000.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Septembre-Octobre 1997, n° 411. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"agenda_2000_la_commission_europeenne_prepare_l_europe_elargie_a_l_est"_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne_septembre_1997-fr-66c3df1d-3f56-4d70-985d-e34e9f0323cd.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

AGENDA 2000: La Commission européenne prépare l'Europe élargie à l'Est

PAR CATHERINE GOYBET

Quels pays d'Europe de l'Est pourront entrer dans l'Union européenne à l'horizon 2005? Comment l'Union européenne financera-t-elle ce nouvel et crucial élargissement, le cinquième depuis sa fondation en 1957? Le 16 juillet, la Commission européenne a pris position sur ces deux questions dans un rapport intitulé « Agenda 2000 ». « Cet élargissement est une chance historique de réconcilier notre continent avec lui-même » a souligné Jacques Santer, son président. La Commission « pose les conditions d'un élargissement réussi à l'Est et il complète le visage de l'Europe de demain » a renchéri Yves-Thibault de Silguy, le commissaire français chargé de l'Union économique et monétaire. Pourtant cet agenda 2000 laisse sceptique. Certes l'exécutif bruxellois a fait des propositions prudentes et pragmatiques qui tiennent compte des divergences d'intérêts entre les Quinze et qui dressent d'ores et déjà les grandes lignes d'un compromis acceptable. Mais il y manque une introduction politique qui aurait dynamisé la négociation future sur le financement de l'Europe qui promet d'être dure. Comme à Amsterdam, la Commission se montre timide, incapable de remédier aux défaillances des Etats membres. En outre, malgré les solutions proposées, le doute subsiste sur la possibilité de créer réellement « une Europe réunie et plus prospère ».

Une approche prudente

La Commission européenne estime qu'il est possible d'élargir l'Union à six pays sur la période 2002-2006. Après une analyse détaillée de la situation politique et économique des dix candidats, elle préconise de commencer à négocier dès janvier 1998 avec Chypre, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie et l'Estonie. Aucun de ces pays ne remplit les critères économiques définis en juin 1993 a reconnu Jacques Santer mais « nous pensons qu'ils seront prêts le moment venu ». En revanche la Roumanie et la Bulgarie, sur la bonne voie du point de vue de la démocratisation des institutions depuis les dernières élections, sont trop en retard dans leurs réformes pour supporter même à moyen terme les règles en vigueur dans l'Union. La Lettonie et la Lituanie sont dans le même cas de figure. Quant à la Slovaquie, ce sont ses institutions qui laissent à désirer. Pour les cinq « recalés » - Roumanie, Bulgarie, Lettonie, Lituanie et Slovaquie - qui ont vocation à adhérer à l'Union, a rappelé la Commission, un rapport annuel permettra d'évaluer leurs progrès et, dès que ceux-ci seront suffisants, de les admettre à la table de négociation. En outre ils bénéficieront d'une aide financière accrue.

Cet arbitrage a donné lieu à une bataille au sein de la Commission. Jacques Santer aurait voulu limiter l'ouverture des négociations aux trois pays de Visegrad mais trois commissaires - allemand, britannique et néerlandais - ont plaidé pour inclure au moins un pays balte et un pays de l'ex-Yougoslavie. Leur crainte étant de provoquer des réactions de dépit dangereuses de la part des pays recalés. Au sein du Conseil des ministres réuni quelques jours plus tard à Bruxelles, douze pays sur Quinze se sont montrés d'accord avec la Commission. Seuls le Danemark, la Suède et l'Italie ont insisté pour que la négociation commence avec tous les pays candidats à la fois. La France a appuyé la proposition de la Commission d'accueillir les onze pays candidats au sein d'une conférence européenne où ils pourraient débattre et progresser avec les pays de l'Union sur les questions de politique étrangère et de sécurité. Les critiques les plus virulentes contre cette approche sélective sont venues du Parlement européen. Mais ce sont les chefs d'Etat et de Gouvernement qui trancheront en décembre et il est fort probable qu'ils entérineront le choix de Bruxelles.

D'autant plus que la Commission affirme qu'il est possible de réaliser cet élargissement à six pays en maintenant le budget européen sous le plafond actuel de 1,27% du PNB jusqu'à 2006. A en croire Bruxelles une poursuite de la réforme de la politique agricole commune (PAC) commencée en 1992 et un ajustement de la politique d'aides aux régions en retard permettraient d'assurer à la fois une agriculture compétitive et présente sur les marchés mondiaux et la poursuite de la politique de solidarité vis-à-vis des régions prospères de l'Union tout en dégagant une sorte de plan Marshall doté de 75 milliards d'écus (dont 45 milliards au titre des aides aux régions en retard et 18 milliards pour l'agriculture) pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sur sept ans.

Réformer la PAC

Une révision de la PAC est de toutes façons indispensable, affirme la Commission. En 2000 débutera un nouveau round de négociation internationale au sein de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), dont l'un des objectifs sera d'en finir avec les aides à la production et à l'exportation. Or la tendance aux excédents se fait à nouveau jour dans l'Union à Quinze. Pour éviter une nouvelle impasse, il faut poursuivre sur la voie d'une agriculture compétitive au plan mondial en profitant de la hausse des cours mondiaux. En outre cette nécessité est confortée par la perspective de l'élargissement. Vu les écarts de prix actuels (les prix à l'Est sont en moyenne de 40% à 80% en dessous du niveau communautaire) et l'importance du potentiel agricole des pays candidats (leur superficie cultivable représente la moitié de celle de l'Union), une extension des prix garantis représenterait un surcoût annuel pour l'Union de 11 milliards d'écus par an (un quart des dépenses actuelles). De plus le soutien des prix encouragerait des productions déjà excédentaires et difficiles à écouler sans subventions. Sur le plan économique, enfin, elle favoriserait l'inflation dans les PECO.

Partant de ce raisonnement, Bruxelles suggère de continuer à réduire les prix agricoles et de compenser partiellement les pertes de revenus qui en découleront par des aides directes aux producteurs. Ainsi le prix garanti des céréales baisserait de 20% en une fois en l'an 2000, contre 29% depuis 1992, moyennant une compensation équivalente à 50% des pertes éventuelles. Les prix se rapprochant des prix mondiaux, l'Union pourrait exporter sans subventions et supprimer la jachère. Tout ceci devrait permettre aux céréaliers de maintenir leur revenu. De même la suppression des primes spéciales aux producteurs d'oléagineux permettrait d'échapper à la limitation des surfaces dédiées à ces cultures imposée par l'OMC. Pour la viande bovine, le schéma est le même : réduction des prix de 30% en trois ans et compensation à hauteur de 80%. Le prix du lait lui serait réduit chaque année de 2,5% pendant quatre ans et les producteurs dédommagés par une prime spéciale à la vache allaitante. Pour mieux équilibrer les bénéfices de la PAC au profit des petits exploitants, la Commission suggère aussi de plafonner les aides reçues par exploitation et de développer les mesures ayant trait au développement rural.

Ce projet de réforme n'est pas neutre financièrement. Il se soldera par une augmentation des dépenses. Mais celle-ci pourrait être financée sans dépasser la règle qui limite la croissance des crédits agricoles de l'Union à 75% de celle du PNB. L'agriculture devrait continuer à absorber 44% des ressources mais sur le montant dévolu aux futurs adhérents (de l'ordre de 8% en 2006), les deux tiers seraient consacrés à moderniser leurs structures.

Face à cette proposition, les clivages traditionnels n'ont pas tardé à ressurgir. Du côté britannique, le Gouvernement et les agriculteurs ont félicité la Commission et l'ont encouragée à aller encore plus loin dans la maîtrise des dépenses futures, à condition toutefois, intérêt britannique oblige, de ne pas discriminer les grandes exploitations.

Côté allemand en revanche, la réduction des prix garantis, même compensée par des aides directes aux revenus est jugée « inacceptable », comme l'a déclaré Jochen Borchert, le ministre de l'Agriculture. Entre ces deux positions, l'une favorable aux grands exploitants exportateurs, l'autre axée sur le maintien d'une agriculture plus morcelée et de petite taille, la France est plus nuancée. En visite à la Commission le 18 juillet le président Jacques Chirac s'est montré plutôt favorable mais les syndicats agricoles, en particulier les éleveurs, ont déjà sorti leurs fourches et le ministre de l'Agriculture, Louis le Pensec, fait preuve de la plus grande prudence. La bataille promet d'être dure mais il faut reconnaître que le schéma de la Commission est bien pensé en ce qu'il permet de répondre à tous les impératifs en présence : l'évolution nécessaire de l'agriculture des Quinze vers plus de compétitivité, les exigences internationales et la situation des PECO, encore que la reconversion d'une partie de leur importante population agricole risque de poser d'énormes problèmes.

Réorienter les aides régionales

L'agenda 2000 est en revanche moins convaincant en ce qui concerne la politique régionale. La Commission explique en effet qu'on peut maintenir l'effort de solidarité vis-à-vis des régions pauvres de l'Union actuelle tout en dégagant des moyens importants pour les futurs pays membres dont le PIB par habitant est en

moyenne équivalent à 30% de la moyenne communautaire. En réalité elle demande des sacrifices aux Quinze. Et il semble peu probable que ceux-ci permettent aux PECO de rattraper leur retard.

En continuant à consacrer un tiers du budget européen aux régions en retard et compte tenu de la croissance du PNB européen, l'Union pourra mobiliser 275 milliards d'écus sur sept ans, explique Bruxelles. Sur ce montant, 230 milliards seront réservés aux Quinze, soit la même somme annuelle qu'actuellement. Mais comme cette aide a permis à certains pays comme l'Espagne, le Portugal et surtout l'Irlande, de réduire leur retard, et à certaines régions de progresser, les interventions à venir pourraient progressivement être concentrées sur des zones plus restreintes, et le pourcentage de la population éligible devrait aussi passer de 51% à 40%, voire 35%. La Corse, le Hainaut, certaines régions d'Allemagne de l'Est, les régions arctiques notamment pourraient être radiées des zones éligibles. En outre Bruxelles suggère de mettre 10% de ces fonds en réserve pour les verser aux pays qui utiliseront les subventions communautaires de la manière la plus efficace. Cette course à l'efficacité est certainement un objectif reconnu et partagé par tous les pays de l'Union en cette période de rigueur budgétaire. Mais on doit s'attendre dans la pratique à de grandes résistances, tant de la part des pays contributeurs nets au budget, comme l'Allemagne, qui veulent avoir des retours, que des pays du Sud, toujours à la traîne et qui craignent de voir leurs avantages acquis grignotés par les pays d'Europe de l'Est.

Quant à ces derniers, comment croire qu'ils pourront rattraper leur retard grâce aux crédits de 45 milliards d'écus que la Commission propose de leur consacrer au titre des aides régionales sur sept ans? Le PIB par habitant atteint 59% et 55% de la moyenne communautaire en Slovaquie et en République tchèque mais il est de 37% et de 31% en Hongrie et en Pologne, alors qu'il est encore de 66% en Grèce et au Portugal, les deux pays de l'Union les plus défavorisés.

Le doute subsiste

L'agenda 2000 soulève encore bien d'autres interrogations, concernant tant l'élargissement que l'avenir de l'Union. Sur le premier volet tout d'abord, la Commission ne cache pas les défis à relever. Au contraire elle les analyse en détail, secteur par secteur. Le marché intérieur créé à Quinze ne pourra survivre à un nouvel élargissement que si les futurs pays membres adoptent et surtout respectent les règles communautaires, souligne Bruxelles. Le recouvrement de la TVA, l'adoption des normes en matière de santé, d'environnement, la réglementation sur les aides d'Etat sont quelques-uns des problèmes sensibles. Sur le plan monétaire, ils devront « engager les réformes nécessaires afin de stabiliser à long terme leurs économies et éviter tout mouvement brusque de leurs taux de change et toute distorsion pouvant menacer le bon fonctionnement du marché unique ». Dans le même temps ils devront améliorer leur protection sociale et combler « le fossé qui sépare les États membres actuels des candidats en matière d'environnement », ce qui demandera des investissements considérables. Sans parler de l'hypothèque que représente l'état des centrales nucléaires. Comment les 75 milliards d'écus que pourrait dégager le budget européen sur sept ans aideraient à mener à bien des réformes de cette envergure? L'exemple de l'ex-Allemagne de l'Est à laquelle Bonn a consacré l'équivalent de 330 milliards d'écus de 1991 à 1995 donne un aperçu des besoins financiers qui sont nécessaires et auxquels l'Europe ne peut répondre.

Les négociations d'élargissement vont donc s'engager dans un climat plutôt morose. On a même un peu l'impression que cet objectif est l'arbre qui cache la forêt. Le véritable enjeu pour l'Union est de survivre. Pour cela elle doit achever l'Union économique et monétaire, réformer ses institutions, ce qu'elle s'est révélée incapable de faire à Amsterdam en juin dernier, et décider de son financement futur. La Commission propose un budget modéré, ce qui correspond au souhait de tous les États membres, mais elle n'innove pas. L'agriculture qui représente 5% de la population européenne (8 millions de personnes) absorbe encore presque la moitié des dépenses. Alors que le chômage touche 18 millions d'Européens, n'aurait-il pas fallu plus insister sur les politiques de recherche et de formation favorables à l'emploi, revenir encore une fois sur « le pacte de confiance pour l'emploi » lancé par Jacques Santer en 1996, qui dans la ligne du « livre blanc » de Jacques Delors, exposait les multiples moyens de réformer la société et le marché du travail? N'est-ce pas cela le grand chantier qui intéresse les Européens et qui aurait pu les réconcilier avec l'Europe? La Commission n'aurait-elle pas eu avantage à les prendre comme témoins pour obliger les gouvernements à traiter des affaires européennes autrement que comme des marchandages purement financiers en vase clos?

