

## "Élargissement de l'Union à l'Est: la longue marche a commencé" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Mai 1998)

**Légende:** En mai 1998, la Revue du Marché commun et de l'Union européenne commente l'ouverture des négociations d'adhésion avec six pays candidats et décrit les défis du futur élargissement de l'Union européenne.

**Source:** Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Mai 1998, n° 418. [s.l.]: Les Éditions Techniques et Économiques.

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

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"elargissement\\_de\\_l\\_union\\_a\\_l\\_est\\_la\\_longue\\_marche\\_a\\_commence"\\_dans\\_revue\\_du\\_marche\\_commun\\_et\\_de\\_l\\_union\\_europeenne\\_mai\\_1998-fr-187b17f2-cefc-4eb9-80b6-c52f899b977e.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 19/09/2012

## Elargissement de l'Union à l'Est : la longue marche a commencé

Par Catherine Goybet

Le 31 mars 1998, l'Union européenne et six pays candidats à l'adhésion ont officiellement commencé à négocier le prochain élargissement. La conjoncture ne pouvait pas être meilleure. La croissance est à nouveau au rendez-vous et l'euro doit être définitivement adopté par onze pays de l'Union le 2 mai. Il est donc permis d'être plus optimiste qu'en juin dernier quand la Commission européenne avait mis sur la table son avis sur ce prochain élargissement. Mais les obstacles à dépasser sont considérables. Personne ne se fait d'illusion tant à l'Est qu'à l'Ouest : la route sera longue et difficile.

Ce n'est pas en effet un élargissement comme les autres qui se prépare. Il en diffère tout d'abord par sa portée politique sans précédent puisqu'il s'agit d'effacer à tout jamais le rideau de fer qui a séparé l'Europe pendant 50 ans. Et Bronislaw Geremek, le ministre polonais des Affaires étrangères ne cachait pas son émotion en remarquant le 31 mars que « c'est à cause de l'invasion de la Pologne que la Grande-Bretagne s'est engagée contre l'Allemagne nazie, et aujourd'hui la Grande-Bretagne, qui préside l'Union, nous accueille à la table de négociation ».

### Une méthode originale

Les défis à relever sont aussi sans commune mesure. Onze pays se présentent en même temps à la porte de l'Union, avec 100 millions d'habitants et un revenu moyen par personne équivalent à 32 % de la moyenne communautaire. Les retards à rattraper sont énormes. Pour y faire face une méthode nouvelle a été décidée. Les onze pays candidats ont été séparés en deux groupes. Aucun d'entre eux ne remplit les conditions économiques pour entrer dans l'Union mais six pourraient y parvenir d'ici 2004 s'ils continuent à progresser au même rythme qu'actuellement. C'est avec ce premier peloton, comprenant la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie et la Slovénie ainsi que Chypre, que l'Union a commencé les négociations proprement dites d'adhésion. Quant aux cinq autres candidats - la Roumanie, la Bulgarie, la Lituanie, la Lettonie et la Lettonie - ils rattraperont le train des négociations quand leurs progrès économiques seront jugés suffisants mais en attendant ils seront étroitement suivis et aidés.

En deuxième lieu, les négociations vont porter sur la manière dont les pays candidats reprendront les règles européennes, ce qu'on appelle « l'acquis » communautaire qui, difficulté supplémentaire, s'est d'ailleurs beaucoup étoffé au cours des dernières années. Mais elles seront encadrées et balisées par des « accords de partenariat » signés avec chaque pays candidat. « Cadres de référence » ou « cahiers des droits et des devoirs respectifs », ceux-ci établissent avec précision les mesures que ces pays doivent prendre à court terme et à moyen terme et en contrepartie ils définissent l'aide financière que l'Union s'engage à leur apporter pour les aider à remplir leurs obligations. La contribution de la Communauté s'élèvera globalement à 3 milliards d'euros par an, pendant sept ans. C'est une somme considérable si l'on considère que le rapport en pouvoir d'achat d'un euro est de un à sept entre l'Ouest et l'Est, équivalant ainsi à plus de 20 milliards d'euros annuellement dont 3,5 milliards pour la Pologne, le pays candidat le plus peuplé. Il s'agit en outre de subventions qui pourront être couplées à des prêts des grandes institutions comme la BEI, la BERD et la Banque mondiale. Mais elle est conditionnelle. « Nous financerons un certain nombre de réformes si les pays candidats tiennent leurs engagements », précise-t-on à Bruxelles. Dans le cas inverse, le Conseil des ministres pourra suspendre les versements et même transférer les sommes promises sur d'autres pays. Un premier rapport sera fait en décembre prochain et certaines conditions posées sont on ne peut plus précises. La Pologne doit par exemple présenter un plan de restructuration de la sidérurgie avant le 30 juin et la Slovénie doit introduire la TVA.

### Des problèmes communs

Ce qui préoccupe avant tout les responsables de l'Union, c'est que les pays candidats pressent le pas et réalisent effectivement à temps les réformes structurelles nécessaires pour que leur économie soit compétitive quand les barrières douanières seront levées et que les règles du marché unique s'appliqueront à l'Est comme à l'Ouest. Avec des taux de croissance de 6 % à 10 % et une réduction importante des déficits

publics et de l'inflation, les candidats de la première vague affichent depuis plusieurs années maintenant des performances tout à fait remarquables. Mais tous doivent modifier de fond en comble leurs systèmes de sécurité sociale, encore totalement gratuits et gérés grâce à une dépense publique sans limite. Il en va de même pour les retraites.

Ils n'ont pas non plus mis en place ce qu'on appelle les « structures juridiques de l'économie de marché ». La législation sur les faillites par exemple ne peut être appliquée et les créanciers, détenteurs de factures impayées ne peuvent être dédommagés. Tant que de telles réformes n'auront pas été effectuées, la situation économique de ces pays restera très fragile. Car les entreprises ne seront pas compétitives avec leurs concurrentes d'Europe de l'Ouest et quand les frontières seront ouvertes, les importations vont croître massivement et les déficits commerciaux et courants qui déjà se creusent iront s'aggravant. « Les pays candidats ont trop tendance à rester figés sur les indicateurs économiques mais si nous cherchons des garanties pour que leurs entreprises soient compétitives, c'est dans leur intérêt », explique un haut fonctionnaire bruxellois.

Le deuxième sujet d'inquiétude est l'inadaptation de la plupart des administrations des pays candidats. Elles sont souvent pléthoriques mais elles manquent gravement des experts nécessaires pour faire appliquer la législation communautaire qui sera retranscrite dans les lois nationales. C'est un cas de figure tout à fait nouveau. Quand la Suède, l'Autriche, la Finlande et même l'Espagne ont adhéré à la Communauté, ce problème ne s'est pas posé. Alors qu'ici il est crucial. Sur les 40000 fonctionnaires du ministère de l'Agriculture roumain, on ne compte par exemple que 40 vétérinaires. La Pologne sera un des principaux bénéficiaires de la politique agricole et régionale de l'Union mais il n'existe pas encore dans ce pays de régions ni a fortiori d'administrations régionales capables d'absorber et de gérer les fonds européens.

Les domaines dans lesquels ces carences administratives sont les plus préoccupantes concernent les contrôles aux frontières, et d'une manière plus générale la police et la justice. La Pologne ne sait pas combien de Russes, de Biélorusses et autres ressortissants des pays voisins entrent chez elle. L'année dernière un journal suédois a rapporté que 12 Suédois se sont fait ruer à la frontière estonienne par des douaniers qui ne savent pas ce que c'est qu'un contrôle douanier normal. Ou ils sont achetés ou ils tirent. La République tchèque devra créer une véritable frontière avec la Slovaquie et le cas le plus extrême est celui de la Slovénie où l'on ne sait même pas où sont les limites du territoire.

Aider les pays candidats à adopter les réformes de structures et à former les cadres nécessaires à l'application effective des directives communautaires figure donc en tête des priorités et l'Union a décidé de consacrer un tiers de son soutien financier (500 millions d'euros par an) à l'envoi de mille-deux-cents experts (contrôleurs financiers, vétérinaires, experts nucléaires, etc.) pendant une période d'au moins deux à trois ans dans chaque pays candidat.

### **La Pologne, la Hongrie et les autres...**

Si les six sont sur la même ligne de départ, chacun a ses difficultés propres et nul ne peut préjuger aujourd'hui de leur ordre d'arrivée. L'Estonie a beau avoir un pouvoir d'achat par habitant équivalant à seulement 23 % de la moyenne communautaire, ce petit pays de 1,5 million d'habitants, très soutenu par la Finlande, sera peut-être dans les premiers à adhérer. C'est un cas d'école. La franchise accordée aux exportations de textiles et d'acier de ce pays dans l'Union a été le signal qui a décidé les investisseurs étrangers à s'y établir. Depuis 1991, date de l'indépendance, et grâce à un gouvernement jeune, enthousiaste et très orienté vers les affaires, le pays a démantelé toutes les structures soviétiques et mené une politique monétaire rigoureuse. Aujourd'hui l'Estonie, avec un taux de croissance de 10 %, un chômage réduit à 3,4 % et une inflation modérée de 11 %, est un pays orienté vers les services et dont les exportations sont en pleine expansion. Mais la Banque centrale veille aux risques de surchauffe et a rendu plus strictes les conditions monétaires quelques semaines avant la crise asiatique. Le « Tigre de la Baltique » est désormais parmi les meilleurs. Sur la route vers l'Union, les obstacles seraient plutôt d'ordre politique et frontalier. La Commission demande aux Estoniens d'assouplir les conditions de naturalisation des Russes et de naturaliser de suite leurs enfants. Tallin a déjà modifié la loi dans ce sens. Reste à en évaluer les résultats.

La Pologne est évidemment par sa taille et à cause de son histoire, l'un des pays dont l'adhésion revêtira le plus d'importance. Mais la route, malgré des signes encourageants, sera longue et en tous cas tortueuse. Côté face, la Pologne a réussi à atteindre un de taux de croissance les meilleurs à l'Est (6 % en 1997) et de nombreuses entreprises se sont créées. En même temps elle mène une politique monétaire stricte ayant pour but la réduction de l'inflation et une monnaie forte. Ses institutions sont parfaitement démocratiques et elle n'a pas de problèmes de minorités ethniques. Mais côté pile il y a des points noirs. Il n'est pas facile pour un gouvernement où figure l'ancien Solidarnosc de restructurer le secteur primaire et d'envoyer par centaines de milliers des travailleurs au chômage. Depuis 1990, 45000 emplois sur 147000 ont été supprimés dans l'industrie sidérurgique et il faudrait encore en supprimer autant. La Commission européenne exige un plan de restructuration en bonne et due forme avant le 30 juin. Les problèmes sont identiques dans les secteurs du charbon et des chantiers navals et compliqués du fait de la concentration des entreprises dans la région de Katowice. Le secteur agricole qui occupe un quart de la population et produit 6 % du PNB seulement, est lui aussi dans l'œil du cyclone. À Bruxelles on admet qu'il faudra une longue période de transition, sans doute de dix ans, avant l'application pleine et entière de la politique agricole commune, le temps de mener à bien les réformes pour améliorer la qualité des produits (l'Union a dû arrêter les importations de lait à Noël pour des raisons sanitaires) et pour accroître la productivité. Cela signifie le départ d'un grand nombre de paysans et par ricochet l'augmentation du chômage.

Enfin la Pologne est face elle aussi à l'obligation de réformer son système de sécurité sociale, de retraites, de créer des régions, de repenser la santé et l'éducation. Le gouvernement actuel, qui allie Solidarnosc et les libéraux, est souvent divisé sur le rythme à suivre. Mais le Premier ministre a tranché et veut accélérer les privatisations dans les deux ou trois prochaines années, décision cruciale puisqu'elle apportera à l'État les fonds nécessaires aux réformes.

La Hongrie est, après Chypre, le pays le mieux préparé économiquement à entrer dans l'Union, non seulement à cause de ses résultats économiques mais aussi des réformes engagées. Après une crise de type mexicain en 1995, le redressement a été spectaculaire. Grâce à une politique fiscale et monétaire stricte, et des sacrifices en terme de réduction des salaires et des retraites, la dette a été réduite de moitié, la croissance des exportations l'emporte largement sur celle des importations. Le pays est devenu l'atelier de fabrication des pays voisins comme l'Allemagne et l'Autriche. La confiance revenue, les investisseurs étrangers se sont précipités. La Hongrie a drainé à elle seule la moitié des investissements étrangers dans les pays d'Europe centrale et orientale. Sur le plan des réformes, c'est le pays qui a été le plus loin dans les privatisations. Seuls les chemins de fer et les transports aériens sont encore aux mains de l'État. La concurrence est totale. Un opérateur peut obtenir l'arrêt d'un marché public dont il conteste la légalité. Des décisions courageuses ont été prises concernant la réforme de la sécurité sociale. Mais certaines ombres planent sur ce bilan très positif. Les fruits de la prospérité ne sont pas forcément également répartis. L'Est rural du pays est moins favorisé que l'Ouest. Et il y a un risque que les retraités, les petits propriétaires ruraux et les fonctionnaires, qui ont été le plus sollicités ou qui craignent la suite des réformes, ne manifestent leur mécontentement au cours des prochaines élections législatives qui doivent se dérouler en mai. Mais la stabilité politique et la volonté du pays de tout faire pour adhérer à l'Union européenne ne paraissent pas en péril.

La République tchèque est en revanche en moins bonne position, car après des efforts économiques et de résultats qui la faisaient caracoler en tête des pays candidats, elle paie aujourd'hui à la fois l'excès de libéralisme et l'absence de zèle à l'égard de l'Union européenne de son ex-Premier ministre Vaclav Klaus. Son ultra libéralisme n'a pas eu les effets escomptés : la consommation a explosé mais au profit de importations plus que de la production locale et le pays se retrouve à prendre de mesures protectionniste. Les privatisations de grandes entreprises n'ont apporté ni le capital ni les compétences en gestion nécessaires à leur modernisation en particulier dans le secteur sidérurgique. Dans le même temps la fonction publique a été prolétarisée - les fonctionnaires sont sous-payés donc corruptibles - et reste dans les mains des partis. Des retards importants ont été pris dans l'adoption du droit communautaire. Pour rattraper ces erreurs et combler les retards, la tâche du social démocrate Milos Zeman, probable vainqueur des prochaines élections de juin, s'annonce difficile.

La Slovénie enfin est un curieux pays, au regard des critères européens. Son économie est la plus florissante puisqu'elle affiche un revenu par habitant presque égal à celui de la Grèce. Mais ce résultat est dû à une

population entreprenante, douée pour créer des entreprises et pour exporter, mais qui agit un peu comme en Italie grâce à une administration évanescence. En outre nombre de lois ne vont pas dans le sens des règles européennes. La TVA n'existe pas. Les étrangers ne peuvent acheter des terres. Banques et assurances ne sont toujours pas privatisées et pour couronner le tout, le pays n'a pas encore délimité ses frontières. Les réformes constituent des gageures, toutes les décisions devant être prises au Parlement avec deux tiers des voix et dans un climat de relative instabilité politique.

Reste Chypre. Un cas à part. L'adhésion à l'Union ne pose pas de difficulté économique majeure. Une grande partie de l'acquis a déjà été transposée dans la législation chypriote. Et le niveau de revenu par habitant y est à peu près équivalent à celui de l'Espagne. Compte tenu de cette situation, l'Union n'a d'ailleurs pas prévu d'aide particulière au bénéfice de Chypre, ce qui la prive, au passage, d'un certain moyen de pression pour exiger plus de clarté dans l'activité du secteur bancaire suspecté de blanchir de l'argent de la mafia russe.

Le vrai problème posé par la candidature de Chypre est évidemment politique. L'Union ne pourra jamais intégrer cette île tant que les deux communautés grecque et turque n'auront pas mis fin à leur conflit. Or le fait d'avoir écarté pour le moment la Turquie de la liste des pays susceptibles de mener des négociations d'adhésion avec l'Union a eu pour effet de durcir la position de la partie turque de l'île. Le fossé entre les deux communautés a plutôt tendance à se creuser.

Chypre fait en tous cas la démonstration que la volonté politique d'un pays d'adhérer à l'Union jouera sans doute le premier rôle dans l'issue des négociations qui ont été entamées le 31 mars. Mais ceci vaut aussi pour la partie européenne. Pour accueillir d'autres pays, l'Union doit accomplir des réformes importantes : révision du budget, réforme de la politique agricole commune et de la politique de solidarité vis-à-vis des régions défavorisées et plus préoccupant encore, réforme des institutions. Les Quinze, qui n'ont pu s'entendre en juin 1997 à Amsterdam sur l'extension du champ des décisions à prendre à la majorité et sur la repondération des voix de façon à plus tenir compte du poids démographique de chaque pays, devront franchir aussi cet obstacle. Les pays d'Europe centrale et orientale sont conscients de cet état de fait et ils insistent pour ne pas être les otages des dissensions internes à l'Union.