La longue marche de l’Europe

Description

Le cap de l’élargissement de l’Union européenne (UE) approche. A l’Est, les pays candidats doivent fournir des efforts conséquents pour répondre aux critères de sélection ; à l’Ouest, les complications rencontrées par l’UE ne manquent pas…



Le 31 mars 1998, le processus d’élargissement de l’Union européenne à l’Est a officiellement commencé. Mais pas de la même manière pour tout le monde. Après examen et « avis » de la Commission européenne rendu public en juillet 1997 dans le rapport « Agenda 2000 » où était exposée une analyse approfondie des capacités et du potentiel de chacun des dix pays de l’Est[1] candidats à l’adhésion à l’UE, seuls cinq pays ont été retenus pour entamer les négociations d’adhésion: la Slovénie, la République tchèque, l’Estonie, la Hongrie et la Pologne.

Le choix du Conseil des Communautés européennes s’explique essentiellement par les quatre critères évoqués lors du sommet de Copenhague (1993)[2]. En effet, l’UE exige tout d’abord de ces candidats des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l’Homme, le respect des minorités et leur protection; elle exige aussi une économie de marché viable ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l’intérieur de l’Union. Les cinq pays sélectionnés sont également jugés capables de souscrire aux objectifs de l’Union politique,économique et monétaire, et ont selon toute probabilité les moyens de mettre en oeuvre l’acquis communautaire[3], grâce à un échelonnement en plusieurs étapes transitoires lié à la « difficulté » de dossiers tels que l’agriculture et l’environnement.

Fondements des critères de sélection

Peut-on dire aujourd’hui que les cinq pays de la « première vague »[4], pour avoir été sélectionnés, présentent plus d’atouts que ceux de la « seconde vague » quant aux quatre critères précédemment cités ?
Selon une première série d’analyses factorielles des composantes multiples (ACM)[5] concernant la viabilité des économies de marché, la capacité à faire face à la pression concurrentielle et la condition politique, il apparaît qu’à l’exception de la Slovaquie, écartée, la Commission a fait preuve de pertinence et d’objectivité dans le choix des « gagnants ».

Premier critère: l’économie de marché comporte plusieurs impératifs tels que les privatisations, la propriété privée, un système de prix non contrôlés, un système bancaire concurrentiel, etc. L’indice du développement de cette économie de marché permet d’évaluer la progression et la transition des pays d’Europe centrale et orientale sous un angle purement économique. Les statistiques relevées font se détacher les cinq pays de la première vague ainsi que la Slovaquie (meilleur élève).

Le deuxième critère, la concurrence, correspond à une capacité d’ordre structurel, liée au degré de développement de l’économie (quantité de capital humain, infrastructures, technologie, niveau de production, accès au marché des capitaux internationaux). Tous les pays de la première vague ainsi que la Slovaquie font apparaître un niveau de modernisation et de productivité bien supérieur aux pays de la seconde vague. La Slovaquie se place d’ailleurs en tête pour le plus grand degré d’industrialisation alors que la Pologne et la Hongrie, du fait d’un secteur agricole important, occupent la dernière place derrière la Bulgarie et la Lituanie.

Malgré les bons résultats de la Slovaquie, la Commission européenne a préféré écarter ce pays des promus. Car la troisième condition, politique, présente la Slovaquie comme un pays au développement démocratique insuffisant et ne garantissant pas assez l'application des droits de l'Homme à ses minorités. Cependant, ce rapport politique négatif datant de juillet 1997 ne reflète pas exactement la réalité. Il a sans nul doute été implicitement aggravé par la constante médiatisation à l' »occidentale » du président de l'époque, M. Meciar, le faisant passer pour un homme à poigne au même titre que M. Loukachenka, président de la Biélorussie. La notoriété de M. Meciar au-delà de ses frontières provient également de cette image de « nationaliste convaincu » entretenue par les analystes occidentaux. Il est exact qu'il a commis quelques faux-pas politiques et sociaux mais le terme « nationaliste » n'a pas la même signification en Europe centrale qu'en France, tout du moins pour les partis centristes comme le HZDS[6]. Là-bas, « nationalisme » s'apparente à « patriotisme ».

Concernant les Droits de l'Homme et les minorités, il est possible d'attribuer des erreurs à la Slovaquie mais la forte médiatisation négative et excessive développée par de puissants lobbies hongrois et par richissime M. Soros dépasse la réalité et ternit l'image de la Slovaquie à l'échelle internationale. Il est pourtant possible de croire que la Slovaquie rejoindra prochainement la première vague, car la dernière élection présidentielle a débouché sur l'émergence d'un nouveau chef d'Etat, M. Schuster. Partisan de l'assouplissement de l'hégémonie centralisatrice de Bratislava et d'un développement économique et structurel axé sur les régionalismes, M. Schuster avait été élu en 1992 diplomate de l'année au Canada lorsqu'il occupait les fonctions d'ambassadeur de la Tchécoslovaquie ; il devrait réussir à effacer l'image de son prédécesseur.

Le choix de deux vagues d'adhésion et ses conséquences

La sélection de cinq pays est en revanche une erreur sur le plan économique car les programmes de chaque groupe (première et deuxième vague), malgré quelques similitudes, prévoient un développement à deux vitesses qui menace de fragiliser l'équilibre économique des pays d'Europe centrale et orientale. Selon les données de la BERD, la situation économique des membres du premier groupe était évaluée à la fin 1997 à un niveau de 3,5 (sur une échelle de 1 à 4,25), alors que les membres du second groupe atteignaient un niveau de 3. L'économie de marché telle qu'elle s'est développée chez les cinq « lauréats » est plus proche de celle des « perdants » que de celle des Etats membres de l'UE.

On en arrive donc à constater que la Commission opte volontairement pour un accroissement de l'écart économique entre les pays candidats; une dynamique de financement étant prévue pour les uns et une limitation des sources de financement pour les autres. Les cinq pays relégués à des places d'honneur peuvent tout de même bénéficier régulièrement, au même titre que les membres de la première vague, d'une aide financière et structurelle de l'UE dans le cadre de la « Stratégie Renforcée de Pré-adhésion » visant à permettre aux dix pays candidats de s'aligner le plus possible sur l'acquis communautaire et de se familiariser avec les politiques et les infrastructures de l'UE. Celles-ci ont pour objectif de les insérer dans la gestion des programmes communautaires par des « Partenariat d'adhésion »[7].

Les facteurs de ralentissement du processus d'adhésion

Une fois la course à l'adhésion lancée, il n'en reste pas moins que les pays de la première vague ne pourront rejoindre l'UE avant 2002, date précédemment évoquée par le Conseil européen. Aujourd'hui, nombre d'analystes situent la prochaine échéance aux alentours de 2006-2007. Pour mieux comprendre ce délai supplémentaire, se pencher sur les problèmes rencontrés par les PECO ne suffit pas: il faut aussi et surtout s'intéresser aux difficultés de l'UE. Deux optiques se distinguent: la première, celle des PECO, concerne la longue marche des candidats pour mettre en oeuvre l'acquis communautaire ; la seconde, est celle de l'UE, qui doit redéfinir son objectif, établir un budget plus conséquent et réformer les institutions communautaires[8].

La difficile transition des PECO

Les pays de l'Est candidats devront se soumettre à plusieurs critères d'adhésion relatifs aux questions budgétaires. Par exemple, le déficit budgétaire de chacun des candidats ne pourra dépasser 3 % du PIB, critère qui a causé de nombreux soucis aux Etats membres eux-mêmes. Par ailleurs, pour prendre part au système monétaire européen (SME) et à terme profiter de la mise en place définitive de la monnaie unique, les gouvernements des pays candidats devront durant une

période minimum de deux ans rester dans les marges de fluctuation de la monnaie imposées par le SME et qui permettent une variation de 2,5 % à la hausse ou à la baisse. Cela signifie que ces Etats ne pourront pas mener de politique de dépréciation monétaire, permettant généralement de gagner des parts de marché à l'extérieur et à l'intérieur du pays puisque la valeur de la monnaie diminue.

Certes, les prix des biens produits par les entreprises de l'Est sont encore inférieurs à ceux des Etats membres. Mais à supposer que dans les cinq prochaines années les prix s'équilibrent -telle est la demande de l'UE-, les pays de l'Est risquent d'être confrontés à de sérieux problèmes de concurrence. Car aujourd'hui, les produits occidentaux vendus à l'Est sont pour la plupart considérés comme des produits de « luxe », même les produits courants, dont la qualité est bien meilleure que celle des produits locaux. Il existe donc deux marchés dans les pays candidats : celui des produits de bonne qualité, généralement des produits importés de l'UE, et celui des produits de qualité inférieure issus des marchés intérieurs ou importés des régions encore plus orientales. Il n'est pas interdit de penser qu'en même temps que les prix des produits de l'Est augmenteront, leur qualité s'améliorera. Mais les moyens financiers nécessaires pour concurrencer les grosses entreprises occidentales sur le plan de la qualité et de la distribution seront-ils disponibles ?

Le seul outil restant aux pays candidats pour la période de deux ans précédant l'adhésion et la mise en service définitive de la monnaie unique aurait été de jouer sur la fluctuation de leur monnaie ; dans l'impossibilité de le faire, ils risquent de perdre certains de leurs marchés nationaux.

Deux autres domaines risquent de perturber la bonne marche d'une adhésion rapide tant espérée par les pays candidats. Il s'agit des chapitres dits « difficiles » de l'acquis communautaire. La politique agricole commune (PAC) et l'environnement. Pour la PAC, un changement de la politique agricole de l'UE paraît obligatoire. Concernant l'environnement, de nombreux efforts doivent être encore effectués par les pays candidats. En effet, certains pays de l'UE tels que l'Autriche, où la population est très préoccupée par le fonctionnement des centrales des pays candidats[9], risquent de s'opposer fermement à l'adhésion de ces derniers s'ils persistent à ne pas fermer définitivement les centrales mises en cause. Sachant que pour l'élargissement à de nouveaux pays, l'unanimité du Conseil est requise, l'Autriche n'aurait aucun mal à user de son droit de veto.

Les contraintes de l'UE

L'UE est également confrontée à des problèmes internes. Sur le plan budgétaire, la principale question concerne la possibilité de financer l'élargissement tout en restant dans une enveloppe budgétaire commune ne dépassant pas 1,27 % du PIB des Etats membres pour la période 2000-2006. Ce plafond a été confirmé par les Quinze en mars dernier. Le budget européen s'élève à environ 45 milliards d'euros[10]. Or ce montant ne représente pas dans les faits les 1,27 % du PIB des Etats membres. Il pourra se matérialiser si la croissance économique des prochaines années correspond bien aux analyses formulées par certains spécialistes, c'est à dire une croissance de 2,5 % pour l'UE et de 4 % pour les pays candidats.

A supposer que cette vision optimiste se réalise, il faudra encore que les pays candidats versent leurs 1,27 % du PIB dans le budget commun européen afin de les récupérer ensuite. Mais ces calculs reposent sur des hypothèses contestables quant à la capacité contributive des nouveaux Etats membres au moment de leur intégration. Les dysfonctionnements des institutions communautaires représentent un autre enjeu de taille pour l'UE[11].

Le problème principal concerne la prise de décision. Pour la plupart des décisions, notamment fiscales, une majorité de 71 % est nécessaire. Si les pays de la première vague adhéraient à une UE où le système actuel de répartition des votes et la majorité requise des 71 % seraient toujours en vigueur, les pays « riches », principaux « contributeurs » au budget de l'UE, auraient face à eux une puissante coalition de pays »pauvres » qui pourrait à tout moment bloquer les décisions fiscales trop contraignantes, ses votes dépassant largement les 30 % requis pour bloquer une décision.

En dépit de tous les problèmes rencontrés à l'Est comme à l'Ouest, on peut espérer, en considérant que l'intégration dans l'UE est un facteur de stabilisation, de paix et de démocratie pour les pays qu'elle concerne, que l'UE trouvera les moyens d'éviter les pertes de temps et amorcera les premières adhésions aux alentours de 2005, afin de ne pas décourager les nombreux candidats.

Par François GREMY

Vignette : Sommet de Copenhague 1993 (© Fernand Wauthy, EC – Audiovisual Service)

[1] Ont signé les Accords d'association les cinq pays retenus ainsi que la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, la Lettonie et la Lituanie.
[2] HEIMERL, Daniela, « Elargissement à l'Est de l'UE », in Le courrier des pays de l'Est, juin 1999, n°440.
[3] Législation promulguée par les institutions communautaires. Pour un pays candidat à l'adhésion, la « reprise de l'acquis » signifie l'incorporation de la législation mentionnée dans le système juridique interne de l'Etat et sa mise en œuvre par l'administration nationale. L'acquis communautaire regroupe 31 chapitres.
[4] « La première vague » correspond aux cinq pays habilités à entamer les négociations d'adhésions.
[5] « Dix pays-deux cercles », in Caisse des dépôts et Consignations, septembre 1998. Compte-rendu des statistiques présentées lors du Colloque de Prague, les 15 et 16 septembre 1998.
[6] Mouvement pour la Slovaquie démocratique présidé en 1998 par M. Meciar.
[7] TOSI, Dario, « Les négociations sur l'élargissement de L'UE », in Revue d'études comparatives Est-Ouest, 1998, pp. 213-216.
[8] FESTOC, Frédérique, « Les conditions de réussite de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale », in Revue d'études comparatives Est-Ouest, 1998, vol. 29, n°4, pp. 139-160.
[9] « 87 % des Autrichiens estiment que la fermeture des centrales nucléaires devrait être une condition à l'entrée des PECO dans l'Union européenne ». Source : ENERPRESSE.
[10] ESTIVAL, Laurence, « Une Union bien frileuse », in Alternatives économiques, mai 1999, pp. 20-21
[11] FESTOC, Frédérique, « Les conditions de réussite…, op. cit.

Retour en haut de page

date créée
01/11/1999
Champs de Méta
Auteur-article : François GREMY