

Les notes d'analyse du CIHEAM

N°1 – juin 2004

L'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur les systèmes ruraux méditerranéens

Raul Jorge

Technical University of Lisbon (Portugal)

L'impact de l'élargissement de l'UE sur les systèmes ruraux méditerranéens¹

Raul Jorge

Technical University of Lisbon (Portugal)

1. Le processus de l'élargissement et ses conséquences : brève récapitulation

L'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ne ressemble à aucun des élargissements précédents, à savoir le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986 et l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995, premièrement ne serait-ce qu'en raison de la simple échelle de cet élargissement en termes de nombre de nouveaux États membres. Bien que l'augmentation de 20% de la population et de 23% de la superficie ne représente pas les plus fortes augmentations ayant eu lieu, l'extension de 15 à 25 membres fait indubitablement de cet élargissement le plus grand de l'histoire de la Communauté. Et deuxièmement, les différences économiques énormes entre les États membres actuels et futurs constituaient déjà en tant que telles un défi considérable, non seulement pour les pays candidats mais aussi pour l'Union elle-même. Alors qu'en 1986, lorsque le Portugal et l'Espagne ont rejoint l'UE, le produit intérieur brut (PIB) par habitant (à parité de pouvoir d'achat) de ces pays était d'environ 70% du PIB de la Communauté, il s'élève à l'heure actuelle dans les pays candidats à environ 40% de la moyenne de l'UE à 15.

Tableau 1
Données générales sur l'UE et les futurs États membres

Pays	Superficie km2	Population millions	Produit intérieur brut			
			en milliards		par tête en	
			€	SPA	€	SPA
Chypre	9 251	0,762	10,2	12,5	15 100	18 500
Rép. tchèque	78 866	10,2	63,3	136,2	6 200	13 300
Estonie	45 227	1,4	6,2	13,4	4 500	9 800
Hongrie	93 030	10,2	58,0	120,6	5 700	11 900
Lettonie	64 589	2,4	8,5	18,2	3 600	7 700
Lituanie	65 300	3,5	13,4	30,5	3 800	8 700
Malte	316	0,394	4,0	n. disp.	10 300	n. disp.
Pologne	312 685	38,6	196,7	355,9	5 100	9 200
Slovaquie	49 035	5,4	22,8	59,5	4 200	11 100
Slovénie	20 273	2,0	20,9	31,8	10 500	16 000
EU à 15	3 237 900	376,4	8 828,9	8 828,9	23 200	23 200

Remarques: Le produit intérieur brut (2001) est exprimé en euros et en SPA (standard de pouvoir d'achat).

Source : Commission européenne.

Si nous ajoutons à ceci le fait que, dans la plupart des États membres, le processus d'adhésion a eu lieu simultanément à des changements sociaux et politiques profonds, à un moment où les pays étaient aux prises avec la transition au système d'économie de marché, nous pouvons alors en conclure que le présent élargissement diffère profondément des précédents et requiert des efforts considérables des deux côtés avec des conséquences importantes à long terme qui changeront la structure de l'Europe en bien.

¹ Cette note d'analyse est extraite du rapport annuel *Agri.Med 2004* du CIHEAM.

L'adhésion des 10 pays d'Europe centrale et orientale aura donc des implications sur la vie sociale, économique et politique en Europe, lesquelles dureront pendant des décennies et influenceront inévitablement sur les relations avec les pays tiers et en particulier avec ceux qui entretiennent des relations étroites avec l'Europe. Tel est le cas des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) qui sont au cœur de l'analyse suivante.

Cependant, l'évaluation des résultats de l'élargissement, dans quelque domaine que ce soit, nous ramène au début des années 90 au moment où les pays candidats ont commencé à approcher l'UE des 15. Depuis, une vaste intégration économique a eu lieu qui a eu entre-temps son propre impact. En même temps, le cadre institutionnel, politique et réglementaire, qui régit l'ensemble du processus et qui doit être en place au moment de l'adhésion qui aura lieu l'année prochaine et pour la période de transition qui suivra, a été aussi défini.

Lorsque nous essayons d'éclairer les futures conséquences de cet élargissement, nous ne devons pas oublier les effets déjà produits et les conditions convenues pour la période de post-adhésion. Comme nous le verrons, ces deux aspects influenceront sur les caractéristiques et l'étendue des conséquences, que ce soit au niveau de l'économie et de la société en général ou du secteur de l'agriculture où le même schéma d'intégration a été appliqué.

D'un autre point de vue, dans la mesure où l'élargissement a eu un impact sur les pays tiers, résultant avant tout indirectement des changements intervenus pour la Communauté elle-même, l'analyse doit prendre ces changements comme point de départ pour estimer dans quelle mesure cet élargissement touchera les PSEM et plus particulièrement leurs secteurs agricoles.

Avant de discuter des conséquences attendues du processus d'intégration, que ce soit au niveau de l'économie et de la société dans son ensemble (section 3) ou du secteur agricole, ce chapitre récapitule tout d'abord le chemin parcouru ces dix dernières années, évaluant les effets produits jusqu'à maintenant et identifiant les accords et les règles fixés pour la période de postadhésion en général (section 2) et dans l'agriculture en particulier.

Dans tout le chapitre, dans la discussion tant des questions d'ordre général que plus spécifiquement agricoles, nous garderons toujours à l'esprit que les conséquences de l'élargissement sur les PSEM sont au centre des préoccupations de notre analyse et ce même lors de l'analyse des effets sur la Communauté.

2. Histoire de l'élargissement : le processus de négociation

Le processus de négociation et son histoire peuvent être résumés comme suit :

Dates principales du processus d'élargissement

1989	Chute du mur de Berlin Début de l'aide financière concédée par la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre des réformes et de la reconstruction de leur économie
1990	Chypre et Malte présentent leur candidature d'adhésion à l'UE
1990-96	Conclusion des Accords d'association (Accords européens) avec les États d'Europe centrale et orientale
1993	Le Conseil européen de Copenhague approuve l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale et définit les critères d'adhésion
1993	La Commission européenne publie des Avis sur la candidature de Chypre et de Malte
1994	Le Conseil européen d'Essen approuve la stratégie de préadhésion
1994-96	Dix États d'Europe centrale et orientale présentent leur candidature d'adhésion à l'UE
1997	La Commission européenne publie des Avis sur la candidature des pays d'Europe centrale et orientale et propose une stratégie d'élargissement dans "l'Agenda 2000"
1998	Les négociations d'adhésion commencent avec la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la Slovaquie, la République tchèque et Chypre Malte représente sa candidature d'adhésion à l'UE
1999	Le Conseil européen de Berlin confirme "l'Agenda 2000" et définit une perspective financière pour l'élargissement de l'UE. La Turquie est acceptée dans le processus d'élargissement sur la base des critères fixés à Copenhague
2000	Des négociations sont entamées avec la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie, la Roumanie et Malte
2002	Le Conseil européen de Copenhague conclut les négociations d'adhésion avec Chypre, Malte, la Slovaquie, la République tchèque, la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie

Source : Report de Wim Kok à la Commission européenne (2003).

Bien que le processus d'élargissement ait été lancé officiellement en juin 1992, à la réunion du Conseil européen de Lisbonne, où ont été élaborées les lignes directrices de la stratégie à long terme pour l'ouverture à l'Est, la Communauté européenne avait déjà conclu des Accords d'association avec les PECO dès le début de la décennie, ce que l'on a appelé les Accords européens qui sont devenus la base des relations bilatérales entre les deux parties. De tels Accords couvraient les aspects commerciaux, le dialogue politique, l'harmonisation des législations ainsi que d'autres domaines de coopération comme l'industrie, l'environnement, les transports et les douanes. Les Accords ont favorisé la croissance rapide des échanges et la réorientation des flux commerciaux des PECO ainsi que des investissements des marchés de l'ancienne Union Soviétique vers l'UE en vue de créer progressivement une zone de libre-échange entre l'UE et les pays associés d'ici 2002. De plus, des Accords d'association entre la Communauté européenne et plusieurs pays candidats existaient depuis déjà longtemps comme avec la Turquie depuis 1964, avec Malte depuis 1970 et avec Chypre depuis 1973.

Suite au Conseil de Copenhague en juin 1993, les relations avec les PECO se sont considérablement développées au fur et à mesure de l'avancement des différents aspects des Accords d'association, puis ensuite par la création d'un cadre multilatéral visant à renforcer le dialogue politique et la conciliation sur les questions d'intérêt général. À Copenhague, le Conseil européen a non seulement approuvé le principe de l'élargissement de l'UE aux pays associés d'Europe centrale et orientale mais aussi définit les critères auxquels les candidats devront satisfaire avant de pouvoir adhérer à la Communauté. Ces critères concernent :

- la stabilité des institutions garantes de la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités (critère politique);
- l'existence d'une économie de marché en état de fonctionnement ainsi que l'aptitude à supporter la pression concurrentielle et les forces du marché à l'intérieur de l'Union (critère économique);
- la capacité à assumer les obligations découlant du statut d'État membre, y compris l'adhésion aux objectifs politiques, économiques et monétaires (critère concernant l'adoption de l'acquis communautaire). Il en a résulté un renforcement des liens contractuels entre l'UE et les PECO en vue de rapprocher progressivement ces pays du modèle économique occidental, une condition sine qua non pour leur intégration dans l'UE.

Avant le lancement officiel du processus d'adhésion, le 30 mars 1998, lors d'une réunion tenue à Luxembourg par les ministres des affaires étrangères de l'UE des 15 et les 10 PECO, toute une série de décisions avait déjà été prise en vue d'aider à consolider les relations avec les pays candidats toujours plus nombreux. Pour ce qui est des relations économiques, on peut citer: l'adoption en 1994 de la stratégie de préadhésion; la mise en œuvre la même année des premiers Accords d'association européens avec la Hongrie et la Pologne; l'approbation des mandats de négocier des protocoles additionnels à ces accords concernant l'ouverture des programmes communautaires aux PECO; l'achèvement du processus de ratification des Accords d'association européens avec la Bulgarie et la Roumanie. Les partenariats pour l'adhésion, un nouvel instrument constituant la clé de voûte de la stratégie concentrant toutes les formes d'aides aux PECO, y compris la consolidation des aides de préadhésion, ont été définis en 1997 dans le contexte de la stratégie de préadhésion dite renforcée.

Les critères d'adhésion de Copenhague

C'est au cours du Sommet des Chefs d'État de l'UE de Copenhague en juin 1993 que la promesse historique suivante a été formulée: "les pays d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'UE dès qu'ils seront en mesure de satisfaire les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises". Ces règles générales qui fixent pour la première fois les conditions pour devenir membre de l'UE seront désignées par les "critères de Copenhague". Les critères de Copenhague, repris ci-dessous, déterminent donc les normes à respecter pour tout pays désireux d'adhérer à l'UE:

- La stabilité des institutions garantes de la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités;
- l'existence d'une économie de marché en état de fonctionnement ainsi que l'aptitude à supporter la pression concurrentielle et les forces de marché à l'intérieur de l'Union;
- la capacité à assumer les obligations découlant du statut d'État membre, y compris l'adhésion aux objectifs politiques, économiques et monétaires de l'Union.

Le premier critère "politique" constitue une condition préalable à toute ouverture de négociations, tandis que les autres critères doivent être respectés au moment de passer au statut d'État membre. Le troisième critère implique que les nouveaux membres doivent adopter les politiques et les règles de l'UE (l'acquis) et s'assurer de leur mise en œuvre effective.

Source: Rapport de Wim Kok à la Commission européenne (2003).

Comme il est mentionné plus haut, 1998 a été l'année où ont commencé les négociations avec le groupe dit du Luxembourg (Hongrie, Pologne, Estonie, Slovaquie, République tchèque et Chypre). Les partenariats d'adhésion, qui ont été lancés, ont donné un cadre unique pour leurs trois composantes de base :

- les secteurs prioritaires dans lesquels l'acquis communautaire devait être adopté;
- la programmation de l'aide financière; et
- les conditions de cette aide: conformité avec les obligations découlant des Accords européens et progrès dans l'achèvement des critères de Copenhague.

L'année suivante, en mars, le Conseil de Berlin est parvenu à un accord général sur l'Agenda 2000, le document d'orientation que la Commission a publié en juillet 1997, concernant l'avenir des principaux domaines de la politique communautaire, les perspectives financières de l'UE pour 2000-2006 et l'élargissement de l'Union. En même temps, le Conseil a établi un cadre financier pour soutenir le processus de préadhésion dans les pays candidats. En limitant les perspectives financières pour la période 2000-2006, la CE s'est réservée une part importante de ses propres ressources pour l'élargissement à 6 nouveaux États membres dès 2002, créant un point 7 - instruments de préadhésion - incluant du côté des dépenses les montants annuels à allouer aux trois instruments de préadhésion: le programme PHARE (créé en 1989 puis réorienté au stade de la préadhésion) et les deux nouveaux programmes SAPARD (développement agricole et rural) et ISPA (environnement et infrastructures de transport). Le Conseil a également créé un point 8 - l'élargissement - comprenant le coût global de l'élargissement pour chaque année pour la période 2000-2006.

Cadre financier pour le soutien du processus de préadhésion

L'Agenda 2000 a aussi établi un cadre financier pour soutenir le processus de préadhésion dans les pays candidats. Une aide de préadhésion de 21 milliards d'euros sera octroyée aux pays d'Europe centrale et orientale pour la période 2000-2006. Celle-ci prendra trois formes:

- le programme PHARE: 10,5 milliards d'euros (1,5 milliards d'euros par an). Depuis 1997, l'accent a été mis sur les deux grandes priorités pour l'adoption de l'acquis communautaire: la mise en place d'institutions dans les pays candidats (30% du budget) et le financement des investissements (70%) dans les domaines où les périodes de transition postadhésion doivent être évitées dans la mesure du possible;
- l'aide au développement agricole d'un montant total de 3,5 milliards d'euros (500 millions par an);
- une aide structurelle d'un montant de 7 milliards d'euros (1 milliard par an) à utiliser essentiellement pour aider les pays candidats à se conformer aux normes communautaires en matière d'infrastructure dans les secteurs des transports et de l'environnement. Elle sera aussi utilisée pour familiariser ces pays aux procédures des projets structurels.

Le Conseil européen de Berlin (mars 1999) est parvenu à un accord général sur l'Agenda 2000. Dans le domaine de l'élargissement, cet accord inclut la création de deux instruments de préadhésion: un instrument structurel (ISPA) et un instrument agricole (SAPARD).

L'objectif du SAPARD était d'établir un cadre communautaire pour aider le développement agricole et rural durable dans les PECO pendant la période de préadhésion ainsi que pour résoudre les problèmes liés à l'ajustement à long terme du secteur agricole et des zones rurales et pour aider à mettre en œuvre l'acquis communautaire dans les domaines relatifs à la politique agricole commune et les politiques connexes.

L'aide à l'agriculture et au développement rural est axée sur les priorités suivantes, notamment sur:

- l'investissement dans les exploitations agricoles;
- l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits de la pêche et de l'agriculture;
- l'amélioration des structures pour les contrôles phytosanitaires, vétérinaires et de la qualité dans l'intérêt de la qualité alimentaire et de la protection des consommateurs;
- les méthodes de production agricole conçues pour protéger l'environnement et préserver la campagne;
- le développement et la diversification des activités économiques;
- la création de services de gestion et d'aide aux agriculteurs;
- la création de groupements de producteurs;
- la rénovation et le développement des villages et la protection et la conservation du patrimoine rural;
- l'amélioration et le remembrement des terres;
- l'établissement et la mise à jour des registres fonciers ;
- l'amélioration de la formation professionnelle;
- le développement et l'amélioration des infrastructures rurales;
- la gestion des ressources en eau;
- la sylviculture, y compris le boisement, les investissements dans les exploitations forestières appartenant à des propriétaires forestiers privés et la transformation et la commercialisation des produits forestiers;
- l'assistance technique en faveur des mesures relevant de ce règlement, y compris les études aidant à la préparation et au suivi du programme, aux campagnes d'information et de publicité.

Le Conseil européen de Berlin a également confirmé le nouveau programme PHARE comme le principal instrument d'intervention, avec deux priorités clés, à savoir l'adoption de l'acquis communautaire, avec 30% de son budget consacrés à la mise en place d'institutions (renforcement des institutions et administrations des pays candidats) et 70% au financement des investissements. D'autres projets d'investissement seront financés par les instruments structurels et agricoles de la préadhésion.

Source : Parlement européen – Direction générale des études (STOA), "Les conséquences de l'élargissement pour l'agriculture au sein de l'UE", PE 303.126/Fin. St, Luxembourg, oct. 2001.

Cela étant dit, parmi les décisions du Conseil européen de Berlin, il y en a une particulièrement importante vu qu'elle va régler à l'avenir l'évolution des dépenses d'élargissement et de préadhésion en empêchant d'établir des liens entre ces questions et les dépenses destinées à l'UE des 15. Nous faisons référence au principe dit de délimitation (« ring-fencing ») suivant lequel une claire distinction doit être faite au niveau de la soumission et de la mise en œuvre des perspectives financières entre ce qui est destiné à l'UE des 15 et ce qui est destiné aux futurs États membres, y compris pendant la période de postadhésion. D'après ce principe, les dépenses affectées à l'UE à 15 ne doivent en aucun cas être utilisées pour supporter le coût de la préadhésion ou de l'élargissement et vice versa.

Le processus d'élargissement a continué pendant la mise en place progressive du cadre financier pour la période 2000-2006, les relations avec les pays candidats devenant de plus en plus étroites et la Communauté intensifiant au même moment ses efforts pour adapter les institutions dans le cadre de la Conférence intergouvernementale; l'objectif étant d'être à même d'accueillir les nouveaux États membres prêts dès la fin 2002, dans l'espoir qu'ils prennent part aux prochaines élections du Parlement européen en 2004.

Les négociations d'adhésion avec 6 autres candidats ont commencé en 2000, à savoir le groupe d'Helsinki (Roumanie, Bulgarie, République slovaque, Lettonie, Lituanie et Malte). À partir de cet instant, le processus irréversible qui mène à l'adhésion est déclenché et suit la feuille de route approuvée au Conseil européen de Nice en décembre 2000. Sur la base des rapports réguliers sur les progrès réalisés et suivant le principe que chaque pays candidat est jugé uniquement sur ses propres mérites, avec une marge de manœuvre permettant le rattrapage de l'acquis communautaire (principe de différenciation), le Conseil européen de Laeken a reconnu en décembre 2001 la capacité de 10 candidats (la Roumanie et la Bulgarie étant exclues de ce groupe) de conclure les négociations d'adhésion fin 2002.

Pendant les négociations, le calendrier de l'élargissement s'est vu confronter à certaines difficultés et réactions en raison de la sensibilité de certains points de négociation, difficultés qui ont mis en évidence les problèmes de gestion technique en liaison avec le chapitre complexe de l'agriculture. En particulier, en ce qui concerne le cadre financier pour l'élargissement, la Commission européenne a soumis une proposition en janvier 2002 en vue de réexaminer les perspectives de Berlin afin de prendre en compte le nouveau calendrier d'adhésion (2004 plutôt que 2002) et le nombre de candidats capables d'adhérer à cette date (10 plutôt que 6). Il faut noter que cette proposition incluait, entre autres, une instauration progressive des paiements des aides directes de la PAC et la prévision des compensations budgétaires, comme cela avait été le cas lors des élargissements précédents. De plus, la résistance de nombreux États membres était liée au montage financier, considéré comme trop généreux, et au volet agricole. Eu égard à ce dernier point, la proposition de la Commission concernant la Révision à mi-parcours de la PAC fut soumise à des pressions croissantes.

Sur la base des rapports réguliers de progrès et du document de stratégie soumis par la Commission, le Conseil européen de Bruxelles (octobre 2002) a déclaré que, bien que plusieurs aspects nécessitent encore des efforts pour remplir les critères économiques et de mise en œuvre de l'acquis communautaire, les 10 candidats de Laeken pourront rejoindre l'Union début 2004 et a recommandé que le Traité d'adhésion soit signé au printemps 2003. C'est ainsi que, une fois à nouveau à Copenhague, où en 1993 la Communauté avait approuvé l'adhésion des PECO, le Conseil européen a officiellement décidé de clore les négociations d'adhésion avec ces 10 candidats et a fixé au 1 mai 2004 la date exacte de leur adhésion, après due ratification du Traité d'adhésion par l'UE des 15 et les 10 candidats.

Conseil européen de Bruxelles : évaluation de l'élargissement

L'Union se rallie aux conclusions et aux recommandations de la Commission, selon lesquelles Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie remplissent les critères politiques et seront en mesure de remplir les critères économiques et d'assumer les obligations découlant de l'adhésion à partir du début de 2004.

Compte tenu de ce qui précède, et prenant en considération également les progrès accomplis sur le plan général dans les négociations d'adhésion, ainsi que dans la transposition et la mise en œuvre de l'acquis, et les engagements pris par les pays candidats lors des négociations, l'Union confirme sa volonté de mener à bien les négociations d'adhésion avec ces pays lors de la réunion du Conseil européen de Copenhague les 12 et 13 décembre et de signer le traité d'adhésion à Athènes en avril 2003.

Source : Conseil européen de Bruxelles, les 24 et 25 octobre 2002, Conclusions de la présidence.

Conseil européen de Copenhague : élargissement

En 1993, le Conseil européen de Copenhague a lancé un processus ambitieux visant à surmonter les séquelles des conflits et des divisions en Europe. Ce jour marque une étape historique et sans précédent de ce processus qui s'achève avec la conclusion des négociations d'adhésion avec Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie. L'Union se réjouit à présent d'accueillir ces États en tant que membres au 1er mai 2004. Ce succès témoigne de la volonté commune des peuples européens de se rassembler dans une Union qui est devenue le moteur de la paix, de la démocratie, de la stabilité et de la prospérité sur notre continent. En tant que membres à part entière d'une Union fondée sur la solidarité, ces États contribueront pleinement à donner forme au développement ultérieur du projet européen.

L'Union approuve les résultats de ces négociations tels qu'ils figurent dans le document 21000/02. L'ensemble équilibré des résultats obtenus fournit une base solide pour l'intégration sans heurts de dix nouveaux États membres, tout en garantissant le fonctionnement efficace de l'Union élargie. L'accord dégagé dotera les États adhérents des mécanismes transitoires nécessaires pour s'acquitter de toutes les obligations inhérentes à l'adhésion. Les résultats obtenus dans le cadre des négociations d'adhésion garantissent le fonctionnement ininterrompu du marché intérieur ainsi que la poursuite des différentes politiques de l'UE, sans préjuger la future réforme.

Tous les efforts devront maintenant porter sur l'achèvement des travaux de rédaction du traité d'adhésion afin qu'il puisse être soumis à l'avis de la Commission, puis à l'avis conforme du Parlement européen, et être présenté au Conseil en vue de procéder à sa signature le 16 avril 2003 à Athènes.

Encadré 2.5 (suite)

En menant à bonne fin la conclusion des négociations d'adhésion, l'Union a honoré son engagement à veiller à ce que les dix États adhérents soient à même de participer, en tant que membres, à l'élection du Parlement européen en 2004. Le traité d'adhésion disposera que les commissaires des nouveaux États membres intégreront l'actuelle Commission dès le jour de l'adhésion, le 1er mai 2004. Après la nomination d'un nouveau président de la Commission par le Conseil européen, le Parlement européen nouvellement élu approuverait la composition d'une nouvelle Commission qui prendrait ses fonctions le 1er novembre 2004. À la même date, les dispositions prévues dans le traité de Nice en ce qui concerne la Commission et le mode de scrutin au Conseil entreront en vigueur. Les consultations avec le Parlement européen qui sont nécessaires sur ces questions seront achevées d'ici la fin janvier 2003. Les modalités exposées ci-dessus garantiront la participation pleine et entière des nouveaux États membres au cadre institutionnel de l'Union.

Source : Conseil européen de Copenhague, les 12 et 13 décembre 2002 - Conclusions de la présidence.

3. Conséquence de l'élargissement : aspects généraux

Comme il a été fait remarquer dans la section précédente, l'élargissement de l'UE à 10 nouveaux États membres est l'aboutissement d'un long processus de négociations dont les conséquences se sont, entre-temps, fait sentir à différents niveaux. Toutefois, ses effets sont loin d'être terminés. Les changements institutionnels profonds et inévitables à ancrer dans la future Constitution européenne, la reformulation de la politique de cohésion, la réorientation inévitable des Fonds structurels vers les nouveaux membres et les nouvelles règles budgétaires de l'UE élargie façonneront progressivement une nouvelle Communauté et régleront ses relations avec les anciens et nouveaux pays voisins. Bien que, comme il a déjà été mentionné, les crédits budgétaires pour les 15 États membres actuels ne soient pas touchés jusqu'en 2006 en vertu des dispositions budgétaires et financières déjà convenues, les effets d'une concurrence accrue au niveau du marché, la libre circulation des marchandises, la libre circulation des travailleurs et les flux des investissements directs étrangers (IDE) se feront sentir bien avant cette date.

Questions institutionnelles

Les réformes institutionnelles constituent également une question clé posée par l'élargissement. Outre les critères d'adhésion des nouveaux membres, les trois "critères de Copenhague", l'UE en a émis un quatrième: la propre capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres, tout en maintenant le dynamisme de l'intégration européenne. C'est la raison pour laquelle le processus d'élargissement a conduit au Traité de Nice en 2001. Cependant, les réformes institutionnelles décidées à Nice sont insuffisantes. Il n'a été question que d'une simple révision "arithmétique" du nombre de voix et de sièges au sein des institutions européennes, et non d'une véritable refonte du système. La vérité est que, tout en encourageant les nouveaux membres à faire des efforts considérables pour se préparer au statut d'État membre, l'Union a "omis" de résoudre le problème crucial de ses institutions.

La mise en place en 2002 de la Convention sur l'avenir de l'Europe s'est avérée nécessaire: il s'agit d'une nouvelle tentative de la part de l'UE de revoir son fonctionnement en faisant appel à des méthodes autres que traditionnelles, et en conviant aux débats les représentants des pays candidats à l'adhésion. Dans un premier temps, elle visait à répondre à quatre questions importantes: le rôle des parlements nationaux, la simplification des traités, le statut de la Charte des droits fondamentaux et la délimitation des compétences entre l'UE et les États membres pour élargir ensuite son champ d'action à l'élaboration d'une nouvelle constitution pour l'UE.

Source : Rapport de Wim Kok à la Commission européenne (2003).

D'autre part, l'intégration économique en cours des 10 nouveaux États membres jusqu'à leur pleine adhésion à la Communauté oblige ces États membres à entièrement adopter et observer l'acquis communautaire aux différents niveaux. C'est un fait à ne pas oublier lors de l'anticipation des effets de l'élargissement à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté. Outre cette contrainte importante, nous devons également prendre en compte les besoins structurels et institutionnels qui distinguent les nouveaux États membres de leurs partenaires occidentaux, en l'occurrence en ce qui concerne, par exemple, les systèmes législatifs et fiscaux, l'administration, le système bancaire, les besoins en infrastructure et le manque de systèmes de distribution efficaces.

Mais concentrons-nous sur certains chapitres de l'élargissement plus importants pour nous en essayant de prévoir leurs effets à court ou à moyen terme.

3.1. Marché intérieur: libre circulation des marchandises et politique de la concurrence

Comme Wim Kok l'a dit (2003), « une vaste intégration économique entre les États membres actuels et nouveaux a déjà été amorcée au cours de la période de préadhésion ».

Tableau 2
Échanges commerciaux entre l'UE et l'Europe centrale et orientale
(en milliards d'euros)

	Importations	Exportations	Balance commerciale
1995	44,4	53,2	8,8
1996	47,2	63,8	16,6
1997	56,9	78,7	21,8
1998	67,9	90,5	22,6
1999	75,8	93,2	17,4
2000	97,5	114,7	17,2
Total	389,7	494,1	104,4

Dix PECO, y compris la Bulgarie et la Roumanie.

Source : Commission européenne.

Étant donné que les échanges de marchandises avec l'UE ont été largement libéralisés au cours des années 90, l'adhésion à l'UE revient à passer d'une zone de libre échange préexistante à une union douanière. Il n'en résultera par conséquent qu'un faible impact immédiat sur les échanges de marchandises avec les nouveaux membres.

D'autre part, la conformité à un véritable marché unique signifie une harmonisation législative totale, l'application effective des réglementations et normes concernant l'établissement de la conformité, la responsabilité des producteurs et la sécurité des produits ainsi que la mise en place de structures administratives adéquates permettant l'exercice de telles pratiques. La mise en œuvre totale de ces mesures requiert un investissement continu dans les installations et services d'essais et d'inspection du secteur public ainsi que des investissements importants dans le secteur privé pour moderniser les entreprises de l'industrie alimentaire afin de répondre aux dispositions et normes de l'UE. Par ailleurs, le volet consacré à la concurrence a représenté le domaine où les pays candidats ont eu les plus grandes difficultés pendant les négociations. Dans un sens, les avantages concurrentiels, dont avaient joui ces économies dans un passé récent, tendront à diminuer avec leur harmonisation avec la Communauté.

Une question importante est celle de la transparence dans l'octroi des aides publiques largement utilisées, par exemple, pour attirer les investissements étrangers. Après avoir été les principaux bénéficiaires des IDE pendant les années 90, en raison des possibilités de négociation offertes par l'ouverture politique au début de la décennie via des programmes de privatisation et des mesures d'incitation fiscales, les pays candidats pourraient maintenant devenir moins intéressants pour les investisseurs internationaux, non seulement parce que l'effet initial du potentiel de leurs marchés lié à une main-d'œuvre hautement qualifiée et aux avantages technologiques offerts dans certains secteurs est en train de diminuer mais aussi en raison des conditions équitables pour les investissements qui devraient entrer en vigueur.

Tableau 3
Investissements directs étrangers
(en millions d'euros)

PECO	1999	1998	1997
Bulgarie	723	479	445
Chypre	114	61	1 148
Rép. tchèque	4 792	2 416	235
Estonie	284	513	
Hongrie	1 552	1 259	313
Lettonie	352	318	71
Lituanie	456	826	460
Malte	830	238	4 328
Pologne	6 821	5 677	1 071
Roumanie	977	1 812	141
Slovaquie	366	609	
Slovénie	78	178	710
Turquie	763	838	

Source : Commission européenne – Direction générale pour l'agriculture (2001).

D'autre part, le statut de membre effectif pourrait aboutir à un accroissement important des flux des IDE, pour autant que l'environnement local soit encourageant. Comme il est mentionné dans le rapport de Wim Kok cité plus haut, l'intensification de la sécurité juridique associée au statut d'État membre, ainsi que la fin des « clauses de sauvegarde » incluses dans les accords actuels avec l'UE sont autant de facteurs favorables qui laissent entrevoir la possibilité d'une nouvelle hausse des investissements dans les nouveaux États membres après leur adhésion.

L'expérience acquise lors des élargissements précédents a montré qu'une augmentation des IDE ne bénéficie pas automatiquement à tous les pays de la même façon et qu'elle dépend avant tout des mesures d'ajustement favorables au niveau national. Toutefois, dans le cas d'un scénario avec des politiques appropriées dans les nouveaux États membres, il devrait y avoir probablement une période de croissance et d'augmentations des investissements dans ces pays dans les toutes premières années après l'adhésion, avec de sérieuses conséquences directes pour les pays du Sud de la Méditerranée. En fait, cela signifierait un ajournement du développement souhaitable des investissements directs européens dans les PSEM.

3.2. Libre circulation des personnes

Après des négociations longues et complexes, l'Union a adopté en mai 2001 un avis concernant la libre circulation des personnes. Ceci a été une des questions les plus sensibles tant du point de vue de la Communauté que de celui des pays candidats. Les difficultés de l'Union, présentées essentiellement par les pays le plus touchés par l'émigration des pays de l'Est, à savoir l'Allemagne et l'Autriche, ressortent bien dans les solutions trouvées pour régler la libre circulation des travailleurs, notamment dans l'imposition aux candidats d'une période de transition qui pourrait aller jusqu'à sept ans.

Bien entendu, cette mesure ainsi que d'autres mesures discriminatoires approuvées par l'Union n'ont pas été bien reçues par les pays candidats en raison de la forte composante politique de telles questions et de l'énorme impact sur leur opinion publique.

Libre circulation des personnes

Une des libertés conférées par l'Union européenne est la libre circulation des personnes: Tout citoyen européen a le droit de vivre et de travailler dans quelque État membre de l'Union que ce soit.

De quelle manière ce principe va-t-il être appliqué aux nouveaux membres? Cette question revêt différents aspects: le droit de voyager dans d'autres États membres, le droit d'y résider et d'y travailler, et l'appartenance à l'espace "Schengen".

Après leur adhésion, les citoyens des nouveaux États membres auront le droit de voyager et de résider dans n'importe quel État membre actuel. Cependant, pendant une période de sept ans, les États membres actuels peuvent, s'ils le souhaitent, limiter le droit des personnes provenant d'Europe centrale et orientale d'accéder à un emploi sur leur territoire.

Une autre question concernant le droit de travailler est posée par la libre circulation des personnes au sein de l'espace "Schengen". Les pays relevant de l'espace "Schengen" ont conclu l'abolition du contrôle des frontières en son sein, ils ont intensifié les échanges d'informations et ont renforcé les frontières extérieures. Tout citoyen d'un État membre jouit de la liberté de vivre ou de travailler où bon lui semble au sein de l'UE indépendamment du fait que son pays de provenance a signé ou non les accords de Schengen. C'est le cas aujourd'hui de la Grande-Bretagne et de l'Irlande. Les nouveaux États membres ne seront pas immédiatement des membres à part entière de "Schengen". Leur position sera réexaminée lorsque leurs frontières répondront aux normes strictes de sécurité.

Source : Rapport de Wim Kok à la Commission européenne (2003).

Dans le cadre des décisions prises par l'Union concernant cette question, et sous l'influence des demandes pressantes des futurs États membres très soucieux d'obtenir la libre circulation des personnes, les États membres ont défini les systèmes nationaux respectifs à mettre en pratique pendant la période de transition. C'est ainsi qu'on peut s'attendre à ce que l'accès des travailleurs en provenance des nouveaux États membres au marché du travail de l'Union reste encore longtemps différencié et sélectif, les flux migratoires étant gérés suivant l'origine, la destination et les qualifications des travailleurs.

Quoi qu'il en soit, il est peu probable d'assister à un flux migratoire de grande envergure en provenance des nouveaux États membres après l'élargissement en raison de différences importantes de salaires. Certaines analyses soutiennent qu'il se peut fort bien qu'au lieu d'augmenter les flux migratoires, l'adhésion des futurs États membres relâchera la pression migratoire que ces pays exercent à l'heure actuelle sur l'UE. D'après une étude sur les effets de l'élargissement de l'UE sur le marché du travail, réalisée en 2001 à la demande de la Commission par l'Institut allemand pour la recherche économique à Berlin, le nombre de personnes en provenance des futurs États membres qui souhaiteraient immigrer dans l'Union s'élèverait à 335 000 personnes par an au début de l'adhésion puis diminuerait pour arriver à moins de 150 000 dix ans plus tard, une fois l'euphorie initiale retombée et aussi en raison de la diminution de l'écart entre les revenus entre les pays de l'Est et de l'Ouest.

Pendant la période de transition, de tels flux seront naturellement déterminés par les besoins de main-d'œuvre des États membres actuels, qui continueront à user des prérogatives accordées dans les règles convenues pour répondre à leurs besoins en attirant avant tout les travailleurs qualifiés, ce qui constituera un sérieux risque de « fuite de cerveaux » pour les nouveaux États membres. D'autre part, toute délocalisation d'entreprises à forte intensité de main-d'œuvre des États membres actuels vers les pays de l'Est peut avoir des conséquences sur la demande de main-d'œuvre non qualifiée. Toutefois, les répercussions resteront relativement peu importantes étant donné que les industries des futurs États membres sont en cours de transformation et que le niveau de qualification de leur main-d'œuvre va aller en augmentant.

Une autre question liée à la libre circulation des personnes, qui constituera une préoccupation grandissante dans une Communauté élargie à 25 États membres, est celle de l'immigration clandestine, notamment quand de tels flux migratoires viennent souvent des PECO. Ce problème n'est toutefois pas spécifique à ces pays et il faut s'attendre à ce que les craintes engendrées par une augmentation de ce phénomène n'aboutissent à une attitude plus restrictive et intolérante de la part de l'Union avec des répercussions sur les pays voisins, en particulier sur les PSEM.

Enfin, une conséquence de l'élargissement à l'Europe centrale et orientale qui doit être prise en considération tant par les États membres que par les pays voisins, qui ont des communautés d'émigrants importantes dans les régions les plus développées de l'Union, est le retour probable de ces travailleurs dans leur pays d'origine. L'afflux de travailleurs qualifiés en provenance des nouveaux États membres compromettra certainement leur résidence permanente dans les pays d'accueil. Cela risque de devenir aussi une préoccupation majeure pour les pays du Sud de la Méditerranée qui ne manqueront pas d'être touchés par ce phénomène.

Quel que soit le déséquilibre global des flux migratoires en provenance des PECO et de leurs voisins de l'Est vers l'Union, il faut s'attendre à des répercussions générales sur les marchés du travail des États membres actuels lesquelles toucheront à leur tour indirectement les PSEM, à savoir par l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre faiblement qualifiée.

3.3. Politique régionale et instruments structurels

En ce qui concerne les mesures structurelles, alors que l'élargissement n'affectera pas de façon significative la position de l'UE à 15 jusqu'en 2006 en raison des décisions prises au Conseil européen de Berlin en 1999 (ring-fencing) ainsi qu'aux Conseils de Bruxelles et de Copenhague en 2002, ceci ne peut être garanti tant pour ce qui est de la période après 2006 que de la situation des pays tiers liés par des Accords d'association avec la Communauté. L'adhésion de 10 pays avec un PIB par habitant bien en-dessous de la moyenne de l'UE des 15 aura inévitablement des conséquences importantes sur la politique de cohésion. Si nous ajoutons à cette énorme augmentation des besoins résultant de l'accroissement du nombre de bénéficiaires et des disparités régionales, la pression exercée par les pays contributeurs nets pour réduire les ressources, la situation est alors claire. La répartition d'un montant global de ressources financières tendant à diminuer entre un nombre croissant de régions éligibles signifiera inévitablement une réduction importante du niveau de soutien.

En outre, ce manque de ressources continuera à se refléter à d'autres niveaux d'action, plus particulièrement dans le cadre des Accords d'association avec les pays méditerranéens. Même si un effet indirect de cette nature n'est pas plus important que l'effet produit jusqu'à maintenant par l'effort de dépenses fourni pour la préadhésion, il ne participera pas à corriger le déséquilibre actuel entre les mesures intra-UE et les mesures UE-Méditerranée et sera un des facteurs contribuant à la perpétuation et l'exacerbation de la disparité Nord-Sud.

3.4. Relations extérieures d'une Europe élargie

Avec la modification des frontières extérieures de l'Union européenne, les relations avec les nouveaux pays voisins à l'Est ont inévitablement changé, à savoir l'enclave de Kaliningrad (Russie), la Biélorussie, l'Ukraine, la Roumanie et les pays des Balkans occidentaux qui jusqu'à maintenant n'avaient pas de frontières avec la Communauté. D'autres pays voisins viendront s'ajouter après l'adhésion de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Turquie. L'UE, dont l'objectif stratégique est la réalisation du développement et de la prospérité, de la stabilité et de la sécurité partout en Europe, poursuivra certainement sa politique de rapprochement progressif de ses nouveaux voisins en développant des relations politiques plus étroites, en renforçant les alliances commerciales et en favorisant l'harmonisation, dans la mesure du possible, des lois avec les règlements en vigueur dans l'UE, créant ainsi tout autour de l'Union une zone politique et économique qui, dans certains cas, pourrait aboutir à de nouvelles adhésions.

Plusieurs situations, très diverses, peuvent être identifiées le long des nouvelles frontières résultant de cet élargissement et de l'adhésion prévue de la Bulgarie et de la Roumanie. Une nouvelle approche doit être définie dans un proche avenir tout au long de ces frontières en ce qui concerne les questions suivantes: les accords bilatéraux et de libre-échange avec les nouveaux États membres; l'adoption de l'acquis de Schengen; la révision de la politique des visas aux frontières; le renforcement des Accords de partenariat et de coopération existants; les nouveaux Accords de libre-échange; les Accords de stabilité et d'association; l'Accord sur l'espace économique européen; et les programmes et instruments respectifs de l'assistance technique et financière.

Avec l'adhésion de dix nouveaux pays candidats, auxquels viendront s'ajouter la Bulgarie et la Roumanie, une nouvelle politique de voisinage ou de proximité sera développée. La question est de savoir dans quelle mesure cela influera sur les relations avec les anciens voisins des pays du Sud. Vu la stratégie de l'Union européenne visant à assurer la stabilité politique, économique et sociale dans la zone environnante, l'Union ne devrait pas trouver dans ses relations avec ses nouveaux voisins de raisons de ne pas s'engager politiquement et financièrement avec ses voisins méditerranéens, en particulier dans le développement d'une Association de libre-échange euro-méditerranéenne dans laquelle elle s'est impliquée. Qui plus est, l'Union a réaffirmé à maintes reprises son intention de renforcer la coopération avec ses voisins à l'Est et au Sud. Le Conseil européen de Copenhague l'a clairement dit en décembre 2003 dans ses conclusions de la présidence: « 24. L'élargissement resserrera les relations avec la Russie. L'Union européenne souhaite également accroître ses relations avec l'Ukraine, la Moldova, le Belarus et les pays du sud de la Méditerranée, en s'attachant à promouvoir, dans le cadre d'une démarche à long terme, des réformes démocratiques et économiques ainsi qu'un développement et un commerce durables, et élabore de nouvelles initiatives à cette fin. Le Conseil européen se félicite de l'intention de la Commission et du secrétaire général/haut représentant de présenter des propositions dans ce sens ». Plus tard, en juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a approuvé le texte officiel intitulé « Europe élargie - Nouveau voisinage » adopté par les ministres des affaires étrangères de l'UE sur la forme de l'UE après l'élargissement.

En outre, l'histoire récente montre comment on peut s'attendre à un effet non marginal de compensation des anciens voisins des pays du Sud après une période pendant laquelle l'Union s'était clairement tournée vers l'Est. C'est après une période marquée par le penchant de l'UE vers les pays de l'Est « qu'on a observé un certain regain d'intérêt pour la dimension méditerranéenne auprès des autorités européennes » (CIHEAM rapport annuel 2002). Une série de propositions et d'initiatives ont été alors prises, au début des années 90, préparant la voie au processus de Barcelone.

Europe élargie – Nouveau voisinage

L'élargissement de l'Union européenne le 1er mai 2004 représente une étape historique pour l'ensemble du continent européen et lui offre une occasion unique de renforcer la coopération avec ses voisins de l'Est et du Sud.

Notant que la proximité géographique suscitera des intérêts convergents et rendra plus impérieuse la nécessité de travailler ensemble pour relever des défis communs, l'UE souhaite définir un nouvel éventail ambitieux de politiques à l'égard de ses voisins, sur la base de valeurs communes telles que la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit. Cette initiative doit être distinguée de la question de l'éventuelle adhésion à l'UE, qui est régie par l'article 49 du traité sur l'Union européenne.

Le Conseil se félicite de la communication de la Commission intitulée "L'Europe élargie - Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud", ainsi que des contributions présentées par le Haut Représentant, et estime que ces documents constituent un bon point de départ pour élaborer un nouvel éventail de politiques à l'égard de l'Ukraine, de la Moldova, du Belarus, de l'Algérie, de l'Égypte, d'Israël, de la Jordanie, du Liban, de la Libye, du Maroc, de l'Autorité palestinienne, de la Syrie et de la Tunisie, en renforçant parallèlement le partenariat stratégique UE-Russie. À un stade ultérieur, le Conseil examinera si les pays du Caucase du Sud pourraient également entrer dans le champ d'application de ces politiques. La Libye a été invitée à accepter l'acquis de Barcelone afin d'adhérer au processus de Barcelone.

Les nouvelles politiques de voisinage ne devraient pas l'emporter sur le cadre actuel des relations de l'Union avec la Russie, les pays de l'Europe orientale et les partenaires du Sud de la Méditerranée, établi dans le contexte des accords et des stratégies communes en la matière, de l'initiative sur la dimension septentrionale et du processus de Barcelone. Elles devraient encourager et soutenir les politiques menées par les nouveaux voisins de l'Est et du Sud dans le but de se rapprocher de l'UE. La mise en œuvre des accords existants demeure une priorité.

Source : Conseil des affaires générales et des relations extérieures, juin 2003 - Conclusions du Conseil.

Quoi qu'il en soit, bien que les effets des relations avec les nouveaux voisins ne puissent être prévus à l'heure actuelle, vu qu'ils dépendent d'options stratégiques encore à définir, on peut s'attendre à ce que la nouvelle politique de voisinage de la Communauté élargie reflète la pression croissante des nouveaux voisins de l'Est. Malgré les déclarations faites au niveau politique, la Communauté sera inévitablement moins intéressée à la région méditerranéenne concurrente, tout au moins dans une certaine mesure.

3.5. Le coût budgétaire de l'élargissement

Après s'être penché sur quelques-uns des aspects les plus sensibles du processus d'élargissement, examinons maintenant les conséquences budgétaires de l'adhésion des 10 nouveaux États membres.

D'après les données de la Commission européenne, la Communauté a dépensé depuis 1990 quelque 20 milliards d'euros en aide de préadhésion, distribués dans le cas des pays candidats par l'intermédiaire de trois instruments qui ont déjà été mentionnés, à savoir les programmes PHARE, SAPARD et ISPA. À partir de 2000, au moment de l'entrée en vigueur des deux derniers instruments de préadhésion, l'affectation de crédits avait augmenté de plus de 3 milliards d'euros par an.

Tableau 4
Dépenses budgétaires de l'UE affectées à l'élargissement : préadhésion
(en millions d'euros aux prix 2000)

	1990-1999	2000-2003
PHARE (renforcement des institutions démocratiques et de l'administration publique)	6 797,16	6 240,00
ISPA (infrastructures environnementales et de transport)		4 160,00
SAPARD (agriculture et développement rural)		2 800,00
Total	6 797,16	13 200,00
Moyenne annuelle	676,72	3 300,00
Total en % du PNB de l'UE en 1999	0,08	0,16
Moyenne annuelle en % du PNB de l'UE en 1999	0,01	0,04

Remarques: Dépenses au cours des années 1990-1999 sur la base des paiements effectifs, pour les années ultérieures à 1999, sur la base des engagements pris.
Dix pays d'Europe centrale et orientale (dont la Bulgarie et la Roumanie) sans Chypre, Malte et la Turquie qui bénéficient de fonds de préadhésion séparés.

Source : Commission européenne dans le rapport de Wim Kok à la Commission européenne (2003).

Après l'adhésion, conformément à l'accord conclu au Sommet de Copenhague en 2002, l'effort financier global consenti pour l'élargissement jusqu'à la fin de l'année 2006 ne doit pas dépasser 40,8 milliards d'euros. Comme le fait remarquer Wim Kok dans son rapport, ces dépenses budgétaires sont relativement modestes pour l'UE quand on pense aux objectifs politiques et économiques du processus d'élargissement considéré comme un tout. Notamment, quand on considère que la contribution des nouveaux États membres au budget de l'UE s'élèvera à environ 15 milliards d'euros et que toutes les sommes, qui leur ont été allouées, ne seront probablement pas dépensées, les dépenses effectives pour la période de postadhésion jusqu'en 2006 s'élèveront à environ 10 milliards d'euros (certains subsides ne seront versés qu'après 2006).

Tableau 5
Dépenses budgétaires de l'UE affectées à l'élargissement : post-adhésion
(en millions d'euros, prix 1999)

	2004-2006
Politique agricole commune	4 682
Développement rural	5 110
Actions structurelles	21 746
Politiques intérieures	4 256
dont:	
Politiques existantes	2 642
Renforcement des institutions	380
Dispositions de Schengen	858
Sûreté nucléaire	375
Administration	1 673
Facilité de trésorerie spéciale	2 398
Compensation budgétaire temporaire	987
Total des engagements	40 852

Remarques: engagements pour la période 2004-2006 pour 10 pays adhérents en 2004.
Les « actions structurelles » incluent 38 millions d'euros d'aide technique non alloués.

Source : Commission européenne dans le rapport de Wim Kok à la Commission européenne (2003).

Pour ce qui est de la période après 2007, les dépenses budgétaires pour l'élargissement dépendront, d'après Wim Kok, essentiellement de la réforme du budget de la Communauté ainsi que de celle de la PAC et des fonds structurels. Une étude réalisée par Karlsson (2002) sur l'avenir du budget de l'Union après l'élargissement montre, en s'appuyant sur l'analyse de plusieurs scénarios budgétaires et en supposant que la PAC ne soit pas réformée et que les règles actuelles régissant les fonds structurels restent d'application et, en outre, à la condition que les États membres actuels continuent de percevoir les mêmes montants de la part des fonds structurels qu'en 2006, que le coût de l'élargissement passerait de 0,03% du Produit intérieur brut (PIB) de l'Union élargie en 2004 à 0,23% en 2013. Un autre scénario, qui prévoit une réduction de 15% des aides directes dans l'agriculture d'ici 2013, indique que le coût de l'élargissement ne diminuerait alors que de seulement 0,18%. Ces scénarios ainsi que d'autres présentés dans l'étude susmentionnée démontrent comment les réformes des politiques intérieures de l'Union peuvent influencer le budget de la Communauté et le coût de l'élargissement.

Cependant, bien que l'effort financier consenti pour l'élargissement ne soit pas excessif quand on considère l'importance historique des objectifs du processus dans son ensemble, il devient énorme quand on compare les dépenses budgétaires totales de l'élargissement à l'enveloppe financière consacrée au Partenariat euro-méditerranéen lancé entre l'UE et ses 12 partenaires méditerranéens à la Conférence de Barcelone (le processus de Barcelone). Il est intéressant de regarder le budget du programme MEDA, le principal instrument financier de l'Union européenne pour la mise en œuvre du Partenariat euro-méditerranéen.

Le programme MEDA a eu pour première base juridique le règlement du Conseil (règlement (CE) n° 1488/96) qui couvrait la période de 1995 à 1999 et le dotait d'un budget de 3 435 millions d'euros. Un nouveau règlement amélioré (n° 2698/2000), instituant le programme MEDA II pour la période 2000-2006, a été adopté en novembre 2000. Ce nouveau programme est doté d'une enveloppe de 5 350 millions d'euros. Ces chiffres, comparés au budget de l'élargissement, révèlent clairement les priorités de l'UE dans le domaine des relations extérieures. Même en termes absolus, il faut bien admettre que les ressources financières du programme MEDA sont indubitablement trop faibles quand on considère les objectifs politiques, économiques et culturels ambitieux de ce programme qui inclut l'établissement d'ici 2010 d'une zone de libre-échange. De plus, la pression exercée par le processus d'élargissement n'aidera pas à améliorer cette situation.

Mais nous reviendrons à cette question lors de l'examen des conséquences de l'élargissement au niveau de l'agriculture.

4. L'agriculture et l'élargissement de l'UE

4.1. L'agriculture et le processus d'intégration des PECO : aperçu général et cadre de l'adhésion

Comme il a déjà été mentionné, l'intégration des secteurs agricoles des pays d'Europe centrale et orientale dans la politique agricole commune (PAC) est un des chapitres les plus complexes de tout le processus de négociation et ce pour plusieurs raisons: premièrement, en raison de la portée de ses conséquences économiques, budgétaires, sociales et politiques dans les pays candidats et dans l'UE elle-même vu l'importance de ce secteur dans ces pays qui, en moyenne, est beaucoup plus grande que celle des secteurs agricoles de l'UE des 15; deuxièmement, en raison du retard structurel de leurs secteurs agricoles comparés à la moyenne communautaire qui nécessite des efforts de modernisation considérables dès le début, demandant un soutien substantiel pendant la période de transition et enfin, troisièmement, en raison de la complexité de l'acquis communautaire lui-même qui, en ce qui concerne l'agriculture et la politique agricole, rend difficile pour les pays candidats de l'adopter et de le mettre en œuvre, comme cela avait été le cas lors des élargissements précédents.

En fait, les secteurs agricoles des pays candidats s'étaient progressivement intégrés au cours des années 90 et les effets sur le budget, les flux commerciaux et les fonds structurels s'étaient déjà faits sentir bien avant la conclusion des négociations sur le volet agricole.

Tableau 6
L'UE et les pays candidats : le rôle du secteur agricole

	Zone agricole		Produit agricole brut ¹		Emploi agricole	
	SAU2 1000 ha	% de la zone totale	million €	% du PIB	000	% de l'emploi total
	2000					
Bulgarie	5 582	50,3	2 054	15,8	342	11,3
Chypre	134	14,5	329	3,5	14	9,2
Rép. tchèque	4 282	54,3	1 846	3,4	193	7,4
Estonie	1 001	22,1	254	4,7	32	7,4
Hongrie	5 854	62,9	1 913	3,9	227	4,8
Lettonie	2 488	38,5	306	4,0	118	13,5
Lituanie	3 489	53,4	836	6,9	262	19,6
Malte	12	38,1	78	2,0	2,7	1,9
Pologne	18 220	58,3	4 965	2,9	2 698	18,8
Roumanie	14 811	62,1	4 564	11,4	4 861	42,8
Slovaquie	2 444	49,8	560	4,1	119	6,7
Slovénie	491	24,2	847	2,9	81	9,9
Turquie	41 488	53,5	24 265	11,2	9 149	34,9
PECO-10	58 662	54,4	18 145	4,6	8 933	20,7
Pays candidats-13	100 296	53,8	42 816	6,9	18 082	27,8
UE-15	131 619	40,6	167 197	2,0	6 767	4,3

	Échanges de produits agricoles ³		Échanges agricoles bilatéraux		Dépenses alimentaires
	% export. totales	% import. totales	% export. totales	% import. totales	% dépenses totales
	1999				1998
Bulgarie	16,2	7,1	37,9	37,6	53,5
Chypre	38,3	19,0	52,7	46,0	19,0
Rép. tchèque	4,4	6,5	36,3	48,0	26,8
Estonie	9,2	14,3	28,3	57,0	37,5
Hongrie	9,1	3,7	53,1	45,3	42,1
Lettonie	5,7	13,1	30,7	50,0	44,9
Lituanie	12,9	11,5	29,9	45,8	46,0
Malte	2,2	10,3	13,1	73,1	:
Pologne	8,9	7,4	45,5	47,7	36,9
Roumanie	5,8	8,1	42,7	37,0	58,0
Slovaquie	3,8	7,0	23,4	37,2	31,8
Slovénie	4,3	7,0	31,4	50,5	23,5
Turquie	15,9	6,5	43,2	27,8	29,7
PECO-10	7,2	7,0	40,2	45,3	36,3
Pays candidats-13	8,8	7,1	43,2	34,9	34,1
UE-15	6,6	6,8	12,1	10,4	17,4

a = 1994 / b = 1997 / c = 1998 / d = 1999 / * = estimation / p = provisoire / : = non disponible / 1 - y compris le secteur de la sylviculture, de la chasse et de la pêche / 2 – Superficie agricole utilisée / 3 – tous les produits agricoles moins les poissons et les produits de poisson

Source : DG Agriculture; Eurostat; DG Affaires économiques et financières; OCDE; FAOSTAT (Commission européenne – Direction générale Agriculture, 2001).

Agriculture et élargissement: les dates clés

1990	Démarrage du programme communautaire Phare pour faciliter la transition vers la démocratie et l'économie de marché.
1998	L'examen analytique de la législation agricole commence avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie. L'examen analytique de la législation agricole se termine pour Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie.
1999	Le Conseil européen de Berlin autorise la Commission à entamer des négociations avec les dix PECO, en vue de poursuivre la libéralisation des échanges de produits agricoles. 3,12 milliards d'euros par an sont mis en réserve pour l'aide de préadhésion et les dépenses liées à l'adhésion. Novembre/décembre: en vue d'ouvrir des négociations dans le domaine agricole, les pays du groupe de Luxembourg présentent leur position de négociation sur le chapitre 7 de l'acquis communautaire
2000	L'Union européenne adopte ses positions communes et ouvre les négociations sur le chapitre agricole en juin 2000.

	<p>La présidence du Conseil estime que l'ouverture du chapitre agricole est une priorité.</p> <p>L'examen analytique de la législation agricole commence avec Malte. Des procédures d'examen actualisées sont lancées pour tous les pays engagés dans des négociations.</p> <p>La conférence ministérielle sur l'adhésion ouvre les négociations sur le chapitre agricole pour le groupe de Luxembourg.</p> <p>Des accords entrent en vigueur avec huit PECO (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) pour poursuivre la libéralisation des échanges de produits agricoles.</p> <p>La Commission adopte des programmes Sapard pour l'ensemble des dix PECO</p> <p>Décembre: la conférence sur l'adhésion examine les premières positions de négociation concernant le chapitre agricole de la Lettonie, de la Lituanie et de la Slovaquie.</p>
2001	<p>Signature de la convention de financement pluriannuelle de Sapard avec l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.</p> <p>Des accords entrent en vigueur avec la Lituanie et la Pologne pour poursuivre la libéralisation des échanges de produits agricoles.</p> <p>Signature de la convention de financement annuelle de Sapard avec les dix PECO.</p> <p>Transfert de la gestion de l'aide de Sapard à la Bulgarie, à l'Estonie, à la Lettonie, à la Lituanie et à la Slovénie. La décision autorise les autorités nationales de ces pays à entreprendre la mise en œuvre du programme annuel Sapard.</p> <p>Les négociations sur le chapitre agricole commencent avec trois membres du groupe de Helsinki: la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie.</p> <p>La Commission présente au Conseil le projet révisé de positions communes sur l'agriculture pour chacun des six membres du groupe de Luxembourg.</p>
2002	<p>La Commission publie son document de réflexion relatif à une stratégie d'intégration des nouveaux États membres dans la PAC.</p> <p>Transfert de la gestion de l'aide de Sapard à la République tchèque et à la Slovaquie.</p> <p>Conclusion des accords dits « double profit » avec l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie et la Lituanie.</p>

Source : Commission européenne – Direction générale de l'agriculture (2002).

Bien que les Accords européens, qui régissaient les échanges commerciaux entre l'UE et les PECO avant le début du processus de négociation en tant que tel, n'aient pas été axés à proprement parler sur les échanges de produits agricoles et alimentaires, plusieurs accords bilatéraux signés pendant la période de préadhésion ont favorisé la libéralisation progressive des échanges agricoles et le renforcement des relations commerciales dans ce domaine. Nous pensons, par exemple, aux concessions tarifaires réciproques au début des années 90 et à l'adoption d'accords dits « double zéro » dans certains secteurs suivant lesquels environ deux tiers des échanges traditionnels de produits agricoles ont été exemptés de droits à l'importation en échange de l'abolition des restitutions à l'exportation.

En général, les échanges agricoles avec l'UE des 15 ont augmenté dans les pays candidats au cours des dix dernières années. Entre 1995 et 2000, tant les importations que les exportations agricoles ont enregistré une hausse appréciable en termes de valeur.

Tableau 7
Échanges agricoles PECO - UE à 15: développement entre 1995 et 2000

PECO	Importations			Exportations			Solde		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Rép. tchèque	1,4	1,2	1,3	1,2	3,0	1,5	1,8	0,7	1,2
Estonie	2,2	1,2	1,7	1,2	1,8	1,2	3,2	1,2	1,9
Hongrie*	2,1	1,6	2,0	1,1	1,8	1,2	0,9	-0,3	0,9
Lettonie	3,5	2,6	3,1	3,0	1,3	2,5	3,7	2,8	3,3
Lituanie	2,7	2,5	2,6	1,6	5,8	2,0	-15,0	1,3	5,3
Malte	1,3	1,6	1,4	0,8	1,2	1,0	1,3	1,7	1,5
Pologne*	2,4	1,6	2,2	1,2	2,7	1,4	-	-	-
Rép. slovaque**	2,5	1,7	2,2	1,1	14,2	1,6	4,5	1,2	2,6
Slovénie*	6,7	1,4	2,9	3,6	0,4	1,0	10,4	6,8	8,7
Chypre***	1,2	1,2	1,2	0,6	0,4	0,6	-4,7	1,6	2,8

(1) Produits en vrac (2) Produits transformés (3) Tous produits agricoles
* 2000/1992 ** 2000/1994 *** 1998/1995

Source : Commission européenne, Direction générale de l'agriculture (2002) – Rapports nationaux

Parallèlement au développement des efforts faits dans les PECO pour restructurer l'agriculture, le processus d'adhésion a été renforcé par de nouveaux instruments et initiatives, comme le partenariat pour l'adhésion et les programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis (PNA), où sont fixés les priorités et les objectifs ainsi que les calendriers pour leur réalisation et où sont indiquées les ressources humaines et financières à prévoir pour une intégration réussie dans les différents domaines.

En ce qui concerne les réformes dans les principaux domaines politiques de l'UE, l'élargissement a en fait conditionné les décisions importantes prises à Berlin (mars 1999) dans le cadre de l'Agenda 2000; la réforme de la PAC était planifiée tout comme l'enveloppe financière pour 2000-2006 ainsi que les décisions importantes relatives aux fonds structurels et aux politiques extérieures en vue de préparer le futur élargissement de l'UE de 15 à 28 États membres, conformément au nombre de candidats enregistrés à l'époque. En renforçant la compétitivité de l'agriculture européenne sur le marché mondial par de nouvelles réductions des prix garantis, la réforme visait également à faciliter la future application de la PAC aux nouveaux États membres en œuvrant en faveur d'une convergence des prix entre ces pays et l'UE.

L'élargissement a aussi influencé la position de l'UE adoptée dans les négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les 15 États membres et les pays candidats ont même adopté une position commune dans la Déclaration de Ljubljana en mai 2001 avant la quatrième conférence ministérielle qui s'est tenue à Doha au Qatar en novembre 2001.

Comme il a déjà été dit (encadré sur le cadre financier pour le soutien du processus de préadhésion), tous les efforts de restructuration faits par les pays candidats pendant la période de préadhésion ont reçu un soutien financier de la part de la Communauté par l'intermédiaire de trois programmes d'aide financière: PHARE, SAPARD et ISPA. L'intégration des PECO et de leurs secteurs agricoles dans l'UE s'est donc fait de façon progressive tout comme se sont faits aussi sentir progressivement ses effets dans de nombreux domaines de la vie communautaire, dans les pays candidats et les pays tiers à différents niveaux.

Fin 2002, après une décennie de préparations de l'élargissement le plus grand de l'histoire, les Conseils européens de Bruxelles et de Copenhague ont fixé les règles pour la période de postadhésion, la formule de l'élargissement ayant été approuvée par les Chefs d'État des 15 États membres et des 10 nouveaux États lors d'une réunion tenue le 13 décembre.

Plusieurs points, présentés ci-après, des conclusions de ces Conseils doivent être pris en considération lors de l'évaluation de l'impact de cet élargissement sur l'agriculture et les fonds structurels. En résumé, les règles suivantes ont été définies dans le chapitre consacré aux questions budgétaires et financières:

PAC, paiements directs:

- Les paiements directs au titre de la PAC seront introduits progressivement dans les nouveaux États membres à partir de l'adhésion conformément au tableau suivant: 25% du taux plein communautaire en 2004; 30% en 2005; 35% en 2006; 40% en 2007 et des augmentations supplémentaires de 10% interviendront ensuite afin que les nouveaux États membres atteignent en 2013 le niveau d'aide alors applicable dans l'UE; tout ceci sans préjudice des futures décisions concernant la PAC et le financement de l'UE après 2006 ou des conclusions du Conseil européen de Berlin ou des engagements internationaux contractés par l'Union lors du lancement du Cycle de Doha.
- Entre 2007 et 2013, l'introduction progressive des paiements directs sera assurée dans un cadre de stabilité financière, où le montant total annuel pour les dépenses liées au marché et les paiements directs (1er pilier de la PAC) dans une Union à 25 ne saurait dépasser, pendant cette période, le montant en termes réels du plafond pour l'année 2006 arrêté à Berlin pour l'UE à 15, ni le plafond proposé en ce qui concerne les dépenses correspondantes pour les nouveaux États membres pour l'année 2006; le montant annuel en valeur nominale de ces dépenses entre 2007 et 2013 sera maintenu à un niveau inférieur au chiffre de 2006 majoré de 1% par an.

Il faut remarquer que cette disposition introduit un principe de stabilité dans le 1er pilier en garantissant qu'il continuera jusqu'en 2013, bien que l'augmentation annuelle des plafonds financiers respectifs soit inférieure au taux d'inflation attendu; cela déjoue les tentatives successives de plusieurs États membres « pro libéralisation » de supprimer finalement ce pilier. Cela étant, il introduit aussi le principe de réduction tant des paiements directs dans les 15 États membres à partir de 2007 que des crédits que pourraient attendre les nouveaux États membres.

Il faut aussi noter que ces décisions n'empêchent pas une augmentation globale des dépenses pour le développement rural (deuxième pilier de la PAC): il conviendra de continuer à tenir compte des besoins des producteurs des régions défavorisées de l'UE actuelle et l'agriculture multifonctionnelle sera préservée dans toutes les régions d'Europe.

Fonds structurels et de cohésion

- L'ensemble des crédits d'engagement pour les fonds structurels et de cohésion en raison de l'élargissement devrait s'élever à 23 milliards d'euros pendant la période considérée, répartis entre les États membres conformément aux positions communes de l'UE à ce sujet, qui ont été convenues avec les États candidats.
- Un tiers de ce montant sera affecté au Fonds de cohésion afin de répondre aux besoins considérables en ce qui concerne les nouvelles infrastructures dans les domaines des transports et de l'environnement.
- L'acompte prévu dans le cadre de l'acquis sera versé en 2004 au taux de 16% de la contribution totale des fonds structurels; l'UE prévoit des crédits de paiement en 2004 équivalant à 3% des engagements annuels moyens au titre des fonds structurels et du fonds de cohésion.

Ressources propres et déséquilibres budgétaires

- Le système de ressources propres s'appliquera aux nouveaux États membres dès leur adhésion et les nouveaux États membres contribueront pleinement au financement des dépenses de l'UE à partir de cette date.
- Si, selon les prévisions, le solde des flux financiers est négatif au cours de la période allant de 2004 à 2006 par rapport à l'année précédant l'adhésion (2003), une compensation budgétaire temporaire et dégressive sera accordée aux États candidats; ces compensations devraient rester dans les marges annuelles permises en deçà des plafonds fixés à Berlin pour l'élargissement.
- La délimitation des dépenses pour 2004-2006 fixée à Berlin doit être respectée et l'effort général sur la voie de la discipline budgétaire décidé par le Conseil européen de Berlin doit être poursuivi durant la période qui s'ouvrira en 2007.

Le Conseil européen de Copenhague a fixé en partant de ces principes les crédits d'engagement maximaux pour l'agriculture, les actions structurelles, les politiques intérieures et l'administration pour les nouveaux États membres.

Tableau 8
Cadre financier convenu à Copenhague
 (crédits d'engagement maximums liés à l'adhésion pour 2004-2006 pour 10 nouveaux États membres)
 (en millions d'euros, prix de 1999)

	2004	2005	2006	Total
Rubrique 1: Agriculture	1 897	3 747	4 147	9 791
dont: 1a. PAC	327	2 032	2 322	4 681
1b. développement rural	1 570	1 715	1 825	5 110
Rubrique 2: Actions structurelles après écrêtement	6 070	6 907	8 770	21 747
dont: Fonds structurel	3 453	4 755	5 948	14 156
Fonds de cohésion	2 617	2 152	2 822	7 591
Rubrique 3: Politiques intérieures et dépenses transitoires supplémentaires	1 457	1 428	1 372	4 257
dont: politiques existantes	846	881	916	2 643
sûreté nucléaire	125	125	125	375
mise en place des institutions	200	120	60	380
mesures pour Schengen	286	302	271	859
Rubrique 5: Administration	503	558	612	1 673
Total (rubriques 1,2,3 et 5) (1)	9 927	12 640	14 901	37 468
Rubrique X:				
Facilité de trésorerie spéciale	1 011	744	644	2 399
Compensation budgétaire temporaire	262	429	296	987
Total (2)	1 273	1 173	940	3 386
TOTAL (1)+(2)	11 200	13 813	15 841	40 854

Source : Annexe I (Questions budgétaires et financières) - Conseil européen de Copenhague, 12 and 13 décembre 2002
 Conclusions de la présidence.

Le Conseil européen a prévu, si besoin est, une répartition de ces montants entre les pays.

Tableau 9
Cadre financier convenu à Copenhague pour l'élargissement
(total des crédits d'engagement 2004-2006)
(en millions d'euros, prix de 1999)

	CY	CZ	EE	HU	PL	SI	LT	LV	SK	MT	Total
Rubrique 1: Agriculture											
1a. PAC											4681
1b. Développement rural **	66	482	134	534	2543	250	434	291	352	24	5110
Rubrique 2: Actions structurelles **											
	101	2328	618	2847	11369	405	1366	1036	1560	79	21747
Rubrique 3: Politiques intérieures											
Politiques existantes*											2643
Sûreté nucléaire*	0	0	0	0	0	0	285	0	90	0	375
institutions											380
Schengen *	0	0	69	148	280	107	136	71	48	0	859
Rubrique 5: Administration											
											1673
Rubrique X:											
Facilité de trésorerie spéciale*	38	358	22	211	1443	101	47	26	86	66	2399
Comp. Budgétaire temporaire	300	389	0	0	0	131	0	0	0	166	987
Total des engagements											40854

* Ces montants sont fixés. (les actions structurelles comprennent 38 millions d'euros d'assistance technique non alloués).

** Ces montants sont indicatifs.

Source : Annexe I (questions budgétaires et financières) - Conseil européen de Copenhague, 12 et 13 décembre 2002 – Conclusions de la présidence.

En résumé, grâce à une plus grande discipline budgétaire, l'UE a avant tout préservé son modèle de politique agricole en le rendant compatible avec le processus d'élargissement pendant l'étape de transition à venir.

C'est dans le cadre de cet accord, présenté comme « Un ensemble de mesures équitables et spécialement conçues en faveur des agriculteurs des pays candidats à l'adhésion », que doivent être examinés les effets de l'élargissement sur l'agriculture.

Un ensemble de mesures équitables et spécialement conçues en faveur des agriculteurs des pays candidats à l'adhésion

- Développement rural: les nouveaux États membres bénéficieront d'un paquet de mesures de développement rural spécialement adaptées à leurs besoins et comportant des conditions plus favorables que celles qui sont appliquées aux actuels États membres de l'UE; le montant disponible pour les 10 pays candidats est fixé à hauteur de 5,1 milliards d'euros pour la période 2004-2006.
- Paiements directs: les aides directes en faveur des nouveaux États membres seront introduites progressivement pendant une période de 10 ans; elles passeront ainsi de l'équivalent de 25% du taux plein communautaire en 2004, à 30% en 2005 et à 35% en 2006. Pourront s'y ajouter 30% dans la limite des 55% du taux en 2004, de 60% en 2005 et de 65% en 2006. Jusqu'en 2006, les paiements complémentaires pourront être cofinancés jusqu'à concurrence de 40% du niveau d'aide communautaire par les crédits de développement rural des nouveaux États membres. Toutefois, la part des crédits communautaires de développement rural affectés au complément ne pourra excéder 20% (25% en 2004, 20% en 2005 et 15% en 2006). À compter de 2007, les nouveaux États membres pourront continuer de fournir le complément plafonné à 30% au-dessus du taux des paiements directs communautaires applicable au cours de l'année considérée, étant entendu que ce complément sera entièrement financé par les ressources nationales.
- Mesures du marché: les agriculteurs des nouveaux États membres bénéficieront sans délai et sans restriction des mesures concernant le marché prévues par la politique agricole commune (PAC), telles que les restitutions à l'exportation, les interventions pour les céréales, le lait écrémé en poudre ou le beurre, qui contribueront à la stabilisation de leurs revenus.

Source : Commission européenne, fiche descriptive - MEMO/02/301, Bruxelles, 20 décembre 2002.

4.2. L'élargissement et l'agriculture: le cas des pays du Sud de la Méditerranée

Comme il vient d'être expliqué, l'agriculture et le monde rural dans l'UE élargie vont évoluer à moyen terme dans un cadre qui peut maintenant être considéré comme relativement bien défini. Le long processus d'approche des 10 nouveaux États membres a engendré un nouvel équilibre spatial en ce qui concerne les flux commerciaux et les flux des investissements et a influencé la réforme des politiques communautaires, ce qui a abouti à un cadre institutionnel et politique déterminé dans une large mesure par les objectifs de l'élargissement. L'affectation budgétaire des ressources communautaires est aussi le produit du processus d'adhésion et des demandes financières résultant de l'élargissement. Et, enfin, pour compléter ce cadre, les accords conclus concernant l'application de la PAC aux nouveaux États membres, dont il a été question dans la section précédente, définissent les règles à appliquer pendant la période de transition après l'adhésion. Tel est donc le contexte dans lequel doivent être replacés les effets de l'élargissement sur les régions rurales d'Europe et des pays du Sud de la Méditerranée avec qui l'Union entretient de fortes relations de voisinage.

Ceci étant donné, examinons maintenant certains aspects de cette question.

Les flux commerciaux agricoles :

L'élargissement de l'union douanière de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, impliquant l'abolition totale des obstacles aux échanges intracommunautaires et l'adoption des tarifs communautaires par les nouveaux États membres vis-à-vis des pays tiers, changera la structure tarifaire des PECO. Cependant, en général, le niveau de protection extérieure de ces pays ne doit pas être profondément modifié par rapport à la situation actuelle. Chevassus-Lozza et al (2002) a estimé que, pour les produits agricoles et les produits alimentaires et pour les principaux importateurs de ces produits (Pologne, Hongrie, Roumanie, République tchèque et Slovaquie), le niveau moyen de protection sera réduit à partir de 1998 de 19,7% à 16,5%.

En tout cas, dans le scénario d'une réduction générale, bien que mineure, des tarifs extérieurs communs des PECO, on peut s'attendre à un effet d'accroissement sur la demande totale des nouveaux États membres en ce qui concerne les importations agricoles et alimentaires, ce qui profiterait aux États membres actuels et aux pays tiers, y compris les PSEM.

En particulier, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale représente une chance de développer le marché des produits méditerranéens, contrairement à ce qui s'était passé lors des élargissements aux pays du Sud dans les années 80 (la Grèce en 1981, suivie de l'Espagne et du Portugal en 1986), qui avaient contribué à améliorer l'autosuffisance de la Communauté. Encore que, là aussi, cet effet d'accroissement ne sera pas particulièrement important dans l'avenir, étant donné que la situation actuelle reflète l'ouverture graduelle des marchés réalisée au cours de cette dernière décennie. Il n'est pas possible d'en conclure de manière plausible que, par exemple, les exportations de légumes et de fruits de l'UE des 15 dans les PECO continueront dans les années à venir à enregistrer les taux de croissance annuelle élevés observés récemment (respectivement de 7,2% et de 10,1% en moyenne pour la période allant de 1997 à 2000).

En fait, les débouchés que l'expansion générale de ce marché pourraient ouvrir pour les exportations des pays non européens de la Méditerranée sembleraient dès le départ beaucoup moins importants.

Premièrement, parce que cet impact ne sera pas le même ni pour tous les États membres, vu qu'il dépend des politiques commerciales respectives poursuivies avant l'adhésion, ni pour tous les produits. D'après l'étude réalisée par Chevassus-Lozza et al, le niveau moyen de protection diminuerait en Hongrie et, en particulier, en Pologne (respectivement de 15% à 10,2% et de 28,6% à 14,8%), mais devrait augmenter dans les autres pays (de 4,2% à 17,5% en République tchèque, de 3,5% à 21,1% en Slovaquie et de 21,8% à 30,1% en Roumanie). En ce qui concerne les échanges sectoriels, pendant que l'accès au marché serait facilité pour les produits laitiers, les boissons et les viandes, les tarifs s'appliquant aux céréales, au sucre, aux fruits et aux légumes - des produits présentant un intérêt particulier pour les pays méditerranéens - augmenteraient dans l'ensemble au désavantage des pays tiers. Bien qu'une étude de cette nature ne permette pas de tirer des conclusions spécifiques individuelles pour chacun des produits dits « sensibles » (qui représentent une grande partie des exportations agricoles des PSEM), ce qui demanderait une analyse plus détaillée, la différenciation présentée est néanmoins révélatrice.

Deuxièmement, il ne faut pas oublier que l'impact total produit par l'adoption du système tarifaire et d'échanges de la Communauté n'est pas le seul effet de l'élargissement d'une union tarifaire (Viner, 1950, in Chevassus-Lozza et al). En plus de l'effet direct sur les importations en général des nouveaux États membres, que nous venons d'examiner, il y a aussi l'effet indirect de la réorientation des flux commerciaux au profit des échanges intra-communautaires et au détriment des pays tiers, suite à l'abolition des entraves aux échanges intérieurs dans le cadre de la Communauté élargie.

Si l'on considère l'impact combiné de ces deux effets de l'élargissement, Chevassus-Lozza et al estime que les PECO verront leurs importations totales de produits agricoles et alimentaires augmenter de 9,4% tandis que leurs importations en provenance de pays tiers diminueront de 3,4%. Dans ce contexte, l'UE devrait normalement être le principal bénéficiaire de l'élargissement du point de vue des exportations de produits agricoles et alimentaires, avec une augmentation de 20,7% de ses ventes aux PECO, notamment en ce qui concerne les fruits et les légumes, les produits oléagineux, les céréales, la viande et les boissons. Les pays de l'Accord de libre-échange centre européen (ALECE) devraient être les principales victimes de cette réorientation des échanges, bien que ce deuxième effet de réorientation des flux commerciaux puisse aussi avoir un impact négatif important sur les produits méditerranéens et par conséquent sur les PSEM.

En fait, l'intégration totale des 10 nouveaux États membres dans l'UE en mai 2004, aidera avant tout à consolider le système actuel d'échanges agricoles entre l'Union et ces pays, caractérisé par la dépendance quasi totale de ces derniers en ce qui concerne l'approvisionnement en produits méditerranéens, la Communauté étant le principal fournisseur.

C'est ainsi que du point de vue des pays du Sud de la Méditerranée et des débouchés que pourrait leur offrir cette expansion du marché, les effets seront plus nuancés. En raison du principe de la préférence communautaire, les secteurs agricoles des pays du Sud de l'UE seront les principaux bénéficiaires de cette hausse prévue de la demande qu'ils utiliseront en développant la production et en augmentant le rendement et, si nécessaire, en redirigeant leurs exportations vers les marchés des nouveaux partenaires communautaires. Suivant ce principe fondamental de la PAC, les mécanismes du marché communautaire font en sorte que les producteurs à l'intérieur de la Communauté sont toujours dans une position plus favorable que les fournisseurs étrangers concurrents.

Comme il est montré dans le rapport annuel de 2002 du CIHEAM, les échanges agricoles intra-communautaires continueront à signifier une discrimination en faveur des produits en provenance des pays d'Europe du Sud (Espagne, Grèce, Portugal et Italie) au détriment des importations en provenance des PSEM (en 1998-2000, les pays méditerranéens de l'UE ont représenté 26,2% des importations totales de l'UE tandis que les PSEM n'ont représenté seulement que 2,2%).

C'est aussi en raison du principe de la PAC de la préférence communautaire qu'une logique « d'exception agricole » continue à prévaloir dans les relations euro-méditerranéennes. Comme il est démontré dans le rapport pour 2002 du CIHEAM, « il n'est guère question en la matière d'une zone de libre-échange » en ce qui concerne les relations euro-méditerranéennes. Malgré la Déclaration de Barcelone qui dit que « le commerce des produits agricoles sera progressivement libéralisé », les concessions accordées par l'UE à ses partenaires tiers-méditerranéens sous forme de libre accès au marché communautaire dépendent avant tout des intérêts des producteurs européens et « font peu cas des possibilités réelles d'exportation de ces pays ». En fait, la préférence communautaire signifie que les concessions commerciales accordées aux pays tiers ne doivent créer aucune difficulté aux producteurs européens en concurrence avec eux sur le marché communautaire.

Dans un tel contexte, les avantages potentiels pour les exportations agricoles des PSEM découlant de l'élargissement de l'UE dépendront essentiellement de la liberté des échanges euro-méditerranéens et de l'accès des PSEM au marché communautaire qui résulteront du processus de Barcelone et de l'instauration qui s'ensuivra de la ZLEEM d'une part et de l'ouverture du marché agricole européen en tant que tel d'autre part. Les effets de l'élargissement continueront à se traduire indirectement dans la réforme de la PAC, qui tend à réduire la protection externe des marchés communautaires ou, en d'autres termes, à diminuer les préférences communautaires.

Enfin, les avantages commerciaux que peuvent attendre les PSEM de cet élargissement dépendront en définitive de la capacité des secteurs agricoles des PSEM à répondre aux exigences de qualité de la demande communautaire, à ajuster leurs cycles de production afin d'exploiter le caractère saisonnier de ces marchés et de passer à des structures d'exportation plus diversifiées s'appuyant sur des produits à haute valeur ajoutée (CIHEAM rapport annuel 2002).

Questions financières et budgétaires

Comme nous l'avons vu, les règles financières et budgétaires, qui régiront l'intégration des agricultures des 10 nouveaux États membres dans la PAC pendant la période de transition s'étendant jusqu'en 2013, permettront de garder l'essentiel de la structure actuelle de la politique agricole européenne dans un cadre de discipline budgétaire plus grande. Les solutions adoptées ont permis d'éviter le démantèlement de la PAC actuelle qui est considéré par certains comme inévitable vu les implications budgétaires de l'application des mesures actuellement en vigueur dans les nouveaux États membres.

Mais quelles sont les implications des conséquences budgétaires et financières du processus pour les PSEM? Les effets seront essentiellement de nature indirecte dans ce domaine, plus que dans d'autres, et refléteront les conséquences internes au sein de l'UE. C'est pourquoi, nous devons avant tout tenir compte des implications dans la Communauté des mesures en vigueur concernant les dépenses agricoles communes et comment elles vont évoluer pendant la période de transition.

Pour répondre à cette question, nous nous sommes appuyés sur une étude sur l'avenir des fonds structurels dans laquelle Alvillez (2003) a établi une prévision des dépenses de politique agricole dans l'UE jusqu'en 2013 en tenant compte de l'élargissement à 10 nouveaux États membres à partir de 2004 et en partant du principe que l'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie aura lieu en 2007. Les prévisions présentées dans le tableau 10 ont été obtenues sur la base d'hypothèses quant au niveau et à l'évolution des trois principaux types de dépenses de la PAC: les mesures du marché, les paiements directs et le développement rural.

Tableau 10
Prévisions des dépenses pour les politiques agricoles dans l'UE pour la période 2006-2013
(prix courants en 2003)

(en millions d'euros)	2006	2007	2008	2009
EU à 15:				
Mesures du marché	14 716	14 427	14 145	13 867
Paiements directs	25 485	24 952	24 090	22 826
Sous-total	40 201	39 379	38 235	36 693
Développement rural	4 730	4 730	4 730	4 730
Total	44 931	44 109	42 965	41 423
Nouveaux États membres (10+2):				
Mesures du marché	915	1 190	1 167	1 144
Paiements directs	1 600	2 913	3 655	4 797
Sous-total	2 515	4 103	4 822	5 941
Développement rural	1 977	2 694	2 694	2 694
Total	4 492	6 797	7 516	8 635
UE élargie (25...27):				
Mesures du marché	15 631	15 618	15 311	15 011
Paiements directs	27 085	27 865	27 745	27 623
Sous-total	42 716	43 483	43 056	42 634
Développement rural	6 707	7 424	7 424	7 424
Total	49 423	50 907	50 480	50 058
% var. UE élargie/UE à 15	10,0	15,4	17,5	20,8
Plafond (marché + paiements directs)	42 716	43 483	43 057	42 634

<i>(en millions d'euros)</i>	2010	2011	2012	2013	% var. 2013/ 2006
EU à 15:					
Mesures du marché	13 595	13 329	13 067	12 811	-12,9
Paiements directs	21 903	20 978	20 051	19 123	-25,0
Sous-total	35 498	34 307	33 118	31 934	-20,6
Développement rural	4 730	4 730	4 730	4 730	0,0
Total	40 228	39 037	37 848	36 664	-18,4
Nouveaux États membres (10+2):					
Mesures du marché	1 122	1 100	1 078	1 057	15,5
Paiements directs	5 597	6 396	7 196	7 995	399,7
Sous-total	6 719	7 496	8 274	9 052	259,9
Développement rural	2 694	2 694	2 694	2 694	36,3
Total	9 413	10 190	10 968	11 746	161,5
UE élargie (25...27):					
Mesures du marché	14 717	14 428	14 145	13 868	-11,3
Paiements directs	27 500	27 374	27 247	27 119	0,1
Sous-total	42 217	41 802	41 392	40 987	-4,0
Développement rural	7 424	7 424	7 424	7 424	10,7
Total	49 641	49 226	48 816	48 411	-2,0
% var. UE élargie/UE à 15	23,4	26,1	29,0	32,0	
Plafond (marché + paiements directs)	42 216	41 803	41 393	40 987	-4,0

Source : Avillez (2003).

Les hypothèses fondamentales sur lesquelles s'appuient les prévisions sont essentiellement :

- **Année de référence (2006; 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie):**

- ⇒ EU à 15: montants estimés sur la base des décisions du Sommet de Berlin de 1999;
- ⇒ 10 nouveaux États membres: montants déterminés au Sommet de Copenhague en 2002;
- ⇒ Bulgarie et Roumanie: montants estimés sur la base des informations disponibles
- ⇒ La répartition des dépenses pour le 1er pilier (entre les mesures du marché et les paiements directs) s'appuie sur les montants confirmés en 2000 (pour l'UE à 25).

- **Période 2007-2013:**

- ⇒ Mesures du marché: maintenues constantes en valeur nominale (aboutissant à une réduction, en termes réels, au taux d'inflation annuel de 2%);
- ⇒ Développement rural: gardé constant en valeur courante (aboutissant à une augmentation en valeur nominale, au taux d'inflation annuel de 2%);
- ⇒ Paiements directs:
 - EU à 15: suivant la progression des plafonds fixés au Conseil européen de Bruxelles en 2002 (montant estimé pour 2006 pour les dépenses pour le 1er pilier dans l'UE à 25, augmentant de 1% par an jusqu'en 2013);
 - 10 nouveaux États membres: se développeront aux prix fixés sur la base des taux convenus: 35% en 2006, 40% en 2007 et 10% par an les années suivantes pour atteindre 100% en 2013;
 - Bulgarie et Roumanie: se développeront aux prix fixés sur la base des pourcentages comme suit: 25% en 2007, 40% en 2008, 60% en 2009 et 10% par an les années suivantes pour atteindre 100% en 2013.

Il a été également présumé que l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie, qui est grandement responsable de l'augmentation des dépenses entre 2006 et 2007 dans le groupe des nouveaux États membres, nécessitera une modification du plafond pour les mesures du marché et les paiements directs en incluant les montants appropriés estimés pour ces pays pour la période allant jusqu'en 2007. Ce nouveau plafond continuera à augmenter, en valeur nominale, au taux annuel de 1% comme convenu au Conseil européen de Bruxelles. Ce plafond restrictif limitera les aides directes pour les 15 États membres actuels.

Il faut noter que, comme il a déjà été mentionné, la mise en œuvre progressive de la modulation différenciée adoptée dans la RMP devrait entraîner des changements dans la ventilation des crédits budgétaires dans les trois principales catégories de dépenses considérées. En fait, les économies réalisées sur les paiements directs seront reversées au deuxième pilier, c'est-à-dire viendront renforcer les mesures de développement rural. D'après les estimations de la Commission, « un taux de modulation de 5% permettra de dégager 1,2 milliards d'euros supplémentaires par an pour financer le développement rural ». Un changement de cette nature dans la composition des dépenses agricoles n'a pas été pris en compte dans les prévisions réalisées, bien que le transfert prévu de fonds ne change pas le montant global.

L'analyse des prévisions (tableau 10) montre certains des effets que l'élargissement aura sur le niveau et la tendance des dépenses agricoles de l'UE dans le cadre budgétaire convenu:

Effets de l'élargissement (effets statiques – la même année)

- l'intégration de 10 nouveaux États membres dans la PAC représentera une augmentation de 10,0% des dépenses agricoles en 2006 (44,9 milliards d'euros dans l'UE à 15 contre 49,4 milliards d'euros dans l'UE à 25);
- l'élargissement à 27 États membres, avec l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, signifiera une augmentation de 15,4% des dépenses agricoles pour cette année en comparaison à l'UE à 15 (de 44,1 milliards d'euros dans l'UE à 15 à 50,9 milliards d'euros dans l'UE à 27); en 2013, cet élargissement à 12 nouveaux États membres représentera une augmentation de 32% de ces dépenses (de 36,7 milliards d'euros dans l'UE à 15 à 48,47 milliards d'euros dans l'UE à 27).

Effets des règles de transition (effets dynamiques – pendant la période de transition)

- en ce qui concerne l'UE à 15, la discipline budgétaire adoptée afin de relever le défi de l'élargissement impose une réduction de 18,4% des dépenses agricoles totales, en termes réels, entre 2006 et 2013 (de 44,9 milliards d'euros en 2006 à 36,7 milliards d'euros en 2013);
- pour ce qui est de l'UE élargie, cette discipline budgétaire implique une réduction de 2,0% des dépenses agricoles totales, en termes réels, entre 2006 et 2013 (de 49,4 milliards d'euros en 2006 à 36,7 milliards d'euros en 2013).

Effet global de l'élargissement (effet dynamique – pendant la période de transition)

- il résulte de l'élargissement de 15 à 27 États membres une augmentation des dépenses agricoles de 7,7% en termes réels pendant la période de transition de 2006 à 2013 (de 44 milliards d'euros dans l'UE à 15 en 2006 à 46,4 milliards d'euros).

Bien que ces prévisions constituent une première estimation avec des limites dues aux hypothèses posées, il est possible malgré tout de tirer quelques conclusions intéressantes du tableau 10 :

- Les solutions adoptées concernant soit le niveau ou la progression des paiements directs liés à la production à appliquer dans les nouveaux États membres jusqu'en 2013, soit le niveau maximal et la progression des dépenses pour les marchés agricoles et les paiements directs liés à la production entre 2007 et 2013, ont permis d'organiser l'élargissement de l'UE sans de très grandes conséquences pour les dépenses agricoles actuelles de l'UE à 15 (qui augmenteront en tout de seulement 7,7%).
- Si l'on considère que l'élargissement en tant que tel nécessitera une augmentation appréciable des dépenses agricoles (+10% en 2006 et +32% en 2013), l'effet global ne sera amorti pendant la période allant de 2006 à 2013 que grâce à un cadre budgétaire très restreint qui permettra de compenser l'augmentation des dépenses totales intervenant dans l'Union élargie (+2%).
- Cette maîtrise des dépenses sera réalisée en particulier en agissant au niveau des dépenses du groupe de l'UE des 15 qui enregistrera des réductions de leurs montants actuels entre maintenant et 2013 (-18,4%) et plus particulièrement des montants concernant les paiements directs liés à la production (-25%); il faut noter que ces dernières réductions pourraient être atténuées par une augmentation budgétaire obtenue au niveau des dépenses correspondantes pour les marchés agricoles.

Bien que, comme il est noté dans le paragraphe 4.1, les décisions prises fin 2002 concernant l'Europe n'empêchent pas une augmentation des crédits en général pour le développement rural (deuxième pilier de la PAC), la marge permettant une augmentation ne semble pas très large.

En résumé, l'élargissement de l'UE de 15 à 25 États membres engendrera inévitablement des coûts importants pour l'Union, notamment pour l'UE actuelle à 15. Les règles pour la transition adoptées en 2002 modéreront ces coûts mais ne les élimineront jamais complètement. La suppression de la PAC actuelle, désirée par certains et crainte par d'autres, a été évitée mais le modèle politique résultant de la Révision à mi-parcours a en fait des ressources financières plus modestes vu le nombre de secteurs agricoles à intégrer. Indépendamment de tous les changements qui pourraient avoir lieu quant à la composition du montant global des fonds agricoles en faveur du deuxième pilier de la PAC, ce montant ne sera pas suffisant pour assurer après l'élargissement le niveau de protection et de soutien jusqu'ici en vigueur.

De surcroît, l'élargissement sera étendu très probablement à de nouveaux États membres comme la Bulgarie et la Roumanie et plus tard à la Turquie. Une autre réforme de la PAC est donc attendue visant à un découplage total des paiements et comprenant probablement la suppression générale du soutien des prix de marché et la réduction progressive des paiements pour des systèmes agricoles plus compétitifs. D'après Alvillez (2003), il faut s'attendre dans ce scénario à ce que les profonds changements opérés dans la composition des dépenses permettent d'économiser des fonds en vue de soutenir les mesures de développement rural. Dans ce cas, la question qui reste est de savoir si et dans quelle mesure, dans un contexte plus restrictif, les économies ainsi réalisées seraient affectées exclusivement à la consolidation du deuxième pilier de la PAC ou si elles seront consacrées au financement des politiques non agricoles de l'Union.

Les États membres actuels et nouveaux supporteront le coût financier de l'élargissement de différentes façons - les premiers grâce à une discipline budgétaire déterminée et les derniers par l'instauration progressive des règles de soutien agricole. Il est toutefois difficile de dire dans quelle mesure les effets budgétaires et financiers de ce processus affecteront les PSEM.

On peut soutenir que le manque de ressources augmentera la pression pour réformer la PAC en vue d'aboutir à une importante libéralisation des marchés d'une part, ce qui serait favorable aux agricultures des pays tiers, et de réduire, d'autre part, les dépenses agricoles, ce qui favoriserait l'allocation de ressources financières à d'autres politiques de l'UE.

D'un autre point de vue, nous ne devons pas oublier que la consolidation d'un modèle européen de la politique agricole qui, suite au découplage grandissant des versements des aides et à la consolidation effective des mesures de développement rural, possède une très nette orientation régionale, au détriment du modèle sectoriel actuel, sera favorable aux pays du Sud de l'UE et ouvrira de nouvelles possibilités de diversification de la production à l'avantage des produits typiquement méditerranéens. L'élargissement peut donc à la longue favoriser l'autosuffisance de l'UE pour ces produits que les PSEM exportent également. Reste à voir dans quelle mesure le développement potentiel du marché permettra de compenser le manque de ressources financières pour les politiques de développement (des deux côtés de la Méditerranée).

Conclusion

Les profonds changements que l'élargissement de l'UE continuent à apporter en Europe et dans ses relations extérieures ont confronté les pays méditerranéens à de nouveaux et importants défis pour le proche avenir. Il n'est pas encore clair dans quelle mesure ces défis peuvent représenter une chance ou une menace pour l'agriculture dans la région, étant donné que la réponse dépend de plusieurs facteurs et circonstances non encore déterminés.

En fait, les avantages potentiels que peut offrir l'UE élargie à 25 aux pays méditerranéens soit en accordant un accès plus large aux marchés européens, en attirant de nouveaux IDE dans la région, en augmentant l'émigration dans la Communauté ou en renforçant les Accords d'association avec les PSEM, pourraient bien ne jamais se concrétiser. En raison du manque de ressources financières et des restrictions budgétaires en vigueur, le risque que l'élargissement ne devienne une menace pour la région est grand, vu qu'il pourrait accentuer au lieu de corriger sa situation précaire.

Comme il a déjà été dit, c'est aux pays méditerranéens de faire un effort pour surmonter leurs faiblesses et exploiter leurs forces en vue du marché et des autres possibilités que peut offrir l'élargissement.

Toutefois, le point de départ est si défavorable pour les pays du Sud que seule une redéfinition complète des priorités intérieures et extérieures de l'UE elle-même pour soutenir ces pays pourrait aboutir à un impact globalement positif de l'élargissement sur la région. En fait, seul un plus grand engagement de la Communauté dans le développement et la prospérité des pays méditerranéens ainsi que dans le renforcement des relations avec les PSEM pourrait faire que l'élargissement puisse aussi profiter à la région méditerranéenne et promouvoir l'équilibre interrégional.

Mais ceci nécessiterait une réelle stratégie régionale qui pourrait guider l'Union dans sa poursuite d'une réforme profonde de ses politiques intérieures, avec un accent spécial mis sur la politique agricole et de développement rural, et l'amener à une politique de proximité au Sud plus en accord avec les intentions et les priorités proclamées dans les discours politiques. Cela semble être le moyen le plus judicieux de changer la situation présente pour le mieux.

En même temps, vu les risques auxquels est confrontée la région méditerranéenne dans ce processus de l'élargissement, il serait également sage de presser la Communauté d'adopter des mesures pour corriger tout effet négatif dans les différents domaines, à savoir des concessions tarifaires et des conditions spéciales pour l'accès aux marchés européens.

Bibliographie

- Abbot Ph C. (2002). Tariff-rate Quotas: Failed Market Access Instruments? *European Review of Agricultural Economics*.
- Arnalte E. (2000). Política agraria y estatuto del agricultor y ganadero. In *Fundación de Estudios Rurales (Ed.) Agricultura Familiar en España 2000*, Madrid: 15-24.
- De Gorter Harry & Elisa Martin (1998). The Agreement on Agriculture and the CAP: The Reform of the Fruit and Vegetable Common Market Organization, Paper presented for discussion at the International Agricultural Trade Research Consortium Annual Meeting, St. Petesburg Beach, Florida. December 13-15, 1998.
- García-Alvarez-Coque J.M. (2001). La PAC y el olivar español. Situación actual y perspectivas, Seminario sobre la olivicultura española e italiana, Rende, mayo de 2001.
- García-Alvarez-Coque, J.M. (2001). Implications for the Syrian agricultural sector of a possible co-operation and trade agreement with the European Union. FAO, GCP/SYR/006/ITA.FAO-Italian Government Co-operative Programme, Damascus.
- García-Alvarez-Coque J.M. (2002). Agricultural Trade and the Barcelona process. Is full liberalisation possible? *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 29 (3), pp. 399-422.
- García-Martinez M. (2002). Commercial Strategies to satisfy consumers of the 21st century. Abacus Program, [Http://www.proyectoabacus.com/english/marco.html](http://www.proyectoabacus.com/english/marco.html)
- Ortiz D. & Ceña F. (2002). Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el medio rural. *Información Comercial Española. Revista de Economía*, 803: 105-116.
- Vernon R.G. (1979). The product cycle hypothesis in a new international environment. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 41 (November 1979), pp. 255-67.