LA VISION BELGE DE L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

Conférence donnée par
M. Elio DI RUPO,
Vice-Premier Ministre,
Ministre de l'Economie et des Télécommunications, chargé du Commerce extérieur

Collège de l'Europe à Natolin, le 20 octobre 1998

Introduction

Tout d'abord, je tiens à remercier les autorités académiques de me donner l'opportunité de participer à votre rentrée académique. Comme sa soeur aînée à Bruges, Natolin est devenu un de ces lieux prestigieux qui attirent les jeunes militants de la construction européenne. Je m'en réjouis.

Bien que vous soyez issus des quatre coins de l'Europe, je m'adresserai essentiellement à nos amis polonais. Je le ferai en centrant mon propos sur la vision belge de l'élargissement de l'UE.

Vous connaissez naturellement tous les aspects juridiques et techniques du processus d'élargissement.

Vous savez aussi que l'Union européenne est le fruit d'une volonté politique commune. Fruit dont la forme et le goût sont le résultat de plus de quarante ans de discussions, de réunions techniques, de crises, de sommets. Fruit dont la forme et le goût sont le résultat d'un nombre gigantesque de décisions et de compromis.

Au sein de chaque pays d'abord, les politiques doivent s'accorder, alors que souvent leurs objectifs et leurs philosophies sont différents. Puis, au sein de l'Union, aujourd'hui à 15, les pays doivent s'entendre entre eux. Or, leurs intérêts économiques, leurs options politiques, leurs philosophies sont parfois diamétralement opposés.

L'Union économique est donc le résultat de forces souvent contraires.

De plus, l'histoire nous apprend que l'Union européenne s'est construite de manière pragmatique, sur base de domaines très concrets, comme par exemple : le charbon et l'acier.

C'est dans ce processus pragmatique et très politique que la Pologne est appelée à s'inscrire.

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et à Chypre ou Malte intensifiera considérablement et rendra beaucoup plus complexe ce processus. Et malgré les difficultés inéluctables, la volonté politique est réelle.

Du point de vue stratégique, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovénie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et Chypre, sans parler de Malte, font partie de l'Europe. Leur présence dans l'Union européenne est indispensable pour assurer la stabilité et le développement futur de notre continent. En un mot, vous avez toujours ete et vous restez, autant que nous, des Européens.

Du point de vue économique, les économies d'Europe centrale ont été isolées de l'évolution du reste du monde pendant plus de 40 ans. Sans une modernisation profonde, ces économies ne pourraient pas faire face à la concurrence qui règne au sein du marché unique européen.

- A. Mon intervention comprendra trois parties:
- A. Je commencerai par vous exposer la position de la Belgique sur le calendrier et le processus des négociations d'élargissement.
- B. Dans un deuxième temps, je me pencherai sur les réformes en cours en Europe centrale, et notamment en Pologne. Je tenterai de distinguer celles qui apparaissent à la Belgique comme particulièrement pertinentes.
- C. Enfin, j'évoquerai les réformes projetées actuellement au sein même de l'Union, la Déclaration belgo-italo-française annexée au Traité d'Amsterdam, avant de conclure par une vision prospective de l'UE.

1. LES NEGOCIATIONS D'ADHESION

Début novembre, les négociations d'adhésion sensu stricto commenceront à Bruxelles. Elles commenceront avec cinq pays candidats: la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovénie et l'Estonie. Elles commenceront par sept domaines qualifiés «de moindre difficulté». C'est-à-dire sept domaines pour lesquels la législation de l'UE ne devrait pas poser de problèmes majeurs aux pays candidats. Il s'agit des «chapitres» suivants:

- la recherche et la science,
- les télécommunications et les technologies de l'information,
- l'éducation et la formation,
- la culture et la politique audiovisuelle,
- la politique industrielle,
- les PME,
- la politique étrangère et de sécurité commune.

La Belgique se réjouit du début des négociations proprement dites. Nous avons pris vis-à-vis des pays candidats des engagements politiques et moraux. Il est important que nous les tenions. Le fait d'entrer dès à présent dans la phase pragmatique et concrète des négociations me semble important à deux égards:

- l'objectif d'adhésion à l'Union devient plus tangible et plus crédible pour les opinions publiques dans les pays candidats,
- nous allons entraîner nos négociateurs à des discussions longues et difficiles. En fait, nous allons les préparer à négocier les chapitres ultérieurs. Et vous savez que certains de ces chapitres seront très difficiles. Dans le cas de la Pologne, je pense particulièrement à la Politique Agricole Commune ou aux fonds structurels.

Pour la Belgique, le processus de négociation doit rester global. L'expérience de l'élargissement de l'OTAN nous a montré qu'il faut faire très attention à ne pas créer de nouveaux clivages en Europe. La Belgique veillera à ce que l'adhésion accélérée d'un groupe restreint de pays ne marginalise pas leurs voisins. A cet égard, la «stratégie renforcée» décidée au Conseil européen de Luxembourg en décembre dernier favorise les transferts financiers, même au profit des pays qui n'ont pas encore entamé les négociations.

Toutefois, les enjeux globaux du processus d'élargissement ne peuvent nous faire oublier que cet élargissement sera décidé pays par pays. Chaque candidat sera intégré dans l'Union sur la base de critères objectifs. C'est à dire sur la base des efforts qu'il aura accompli pour se rapprocher des standards en vigueur dans l'Union. Il s'agit avant tout de convergence économique et administrative. Mais aussi de convergence sur le plan social. Je reviendrai sur cet aspect dans la deuxième partie de mon exposé.

Dans les mois qui viennent, aucun des sept premiers chapitres de la négociation ne pourra être clôturé. Il y a à cela une raison technique. Les «périodes de transition» durant lesquelles les nouveaux membres jouiront de dérogations dans la mise en oeuvre de certaines politiques de l'Union, par exemple la Politique agricole commune, ne pourront être fixées qu'en fin de toutes les négociations. Ce n'est qu'alors que nous connaîtrons la date d'adhésion du candidat en question. En effet, il faudra connaître la date precise d'adhesion avant de fixer les periodes transitoires.

Je parle ici de «négociations», mais nous savons tous qu'il ne s'agit pas de négociations au sens traditionnel. L'adhésion à l'Union européenne se discute plutôt que se négocie.

L'ensemble de l'acquis législatif effectué par l'Union depuis 1957, doit être accepté et mis en oeuvre dans son intégralité. Et, cela impose de gros efforts.

J'en conclus que le succès de l'adhésion de la Pologne ne se décidera pas à la table de négociation à Bruxelles. Il sera déterminé ici, en Pologne, par les responsables politiques, les décideurs du secteur privé ainsi que ceux du monde syndical. C'est en fin de compte au citoyen polonais qu'il appartiendra de décider s'il souhaite poursuivre l'effort entamé il y a bientôt dix ans afin que la Pologne puisse reprendre en Europe la place qui lui revient.

Ceci me conduit à la deuxième partie de mon exposé:

2. L'IMPORTANCE DE LA POURSUITE DES REFORMES EN EUROPE CENTRALE:

Depuis près d'une décennie, la Pologne comme toute l'Europe Centrale s'est profondément transformée. Les institutions démocratiques et l'économie de marché irriguent progressivement la société. Cette révolution démocratique et économique est l'un des succès éclatants de la Pologne. Je voudrais souligner ici que le cas Polonais représente une «success story», notamment en politique étrangère. La Pologne est un modèle pour d'aûtres Etats européens.

« L'avis » de la Commission européenne révèle qu'aucun des 10 pays d'Europe Centrale ne répond encore aux critères économiques de Copenhague. Toutefois, cette analyse indique que 5 pays, dont la Pologne, seront à moyen terme en mesure de rejoindre l'Union Européenne. Ceci, à condition que le rythme des réformes soit maintenu à leur niveau actuel.

L'augmentation des investissements est un des facteurs clefs dans la nécessaire convergence économique et sociale des pays candidats à l'adhésion à l'Union. De ce point de vue, les performances polonaises sont un réel motif de satisfaction.

Je me suis entretenu de ces questions, notamment avec le Président KWASNIEWSKI, avec le Premier Ministre BUZEK et avec le Vice-Premier Ministre BALCEROWICZ. L'économie polonaise résiste remarquablement bien aux crises asiatique et russe. Les investissements étrangers continuent d'augmenter. Ils permettent indéniablement d'accélérer la modernisation de l'appareil économique et commercial. En 1996, l'apport de capitaux par tête d'habitant en Pologne atteignait la moltié de la moyenne de l'Union. Comme vous le constatez, créer un bon climat d'investissement est un défi sérieux pour votre pays.

Les données macro-économiques démontrent que la Pologne a déjà fait d'énormes progrès. Il n'en demeure pas moins qu'au niveau des infrastructures, de l'agriculture, de l'environnement et de la restructuration de certains secteurs industriels lourds, un effort non négligeable reste nécessaire.

La restructuration de la sidérurgie polonaise en est un exemple. Pour l'avoir vécu dans mon propre pays, je n'en sous-estime nullement les difficultés et les enjeux, notamment en matière sociale. L'avenir de la sidérurgie se situe dorénavant au moins dans le contexte du marché unique européen. Vous savez que les surcapacités y sont difficiles à réduire. L'actuel plan de restructuration de la sidérurgie polonaise offre une bonne base de travail. Mais son financement pose encore quelques questions.

En tant qu'ami de la Pologne, je puis vous indiquer que la le succès de cette opération de modernisation sera un paramètre fondamental du rapprochement vers l'Union Européenne.

Une bonne gestion du volet social pourrait d'ailleurs se réaliser avec un cofinancement de l'Union Européenne à condition de le prévoir dans le budget de l'Union. J'y reviendrai.

Sur le plan intérieur de l'UE, l'acquis évolue constamment. Vous avez tous à l'esprit la décision prise de lancer au 1er janvier 1999 une union monétaire à laquelle participeront au début 11 Etats membres. Il s'agit d'un exemple éclatant de cette évolution . Il s'agit aussi d'un pas qualitatif exceptionnel dans l'histoire de la construction européenne. Par la gestion en commun d'une activité qui est au coeur de la souveraineté de l'Etat nation, ces 11 Etats membres ont ancré solidement la solidarité entre eux. L'EURO, la nouvelle monnaie commune européenne, sera une réalité dans 70 jours. Elle rend irreversible le processus d'integration europeenne.

La Pologne n'est certes pas tenue d'adhérer à l'Union Monétaire dès son entrée dans l'Union. Mais le traité lui impose néanmoins une certaine discipline en matière de politique monétaire. L'inflation polonaise devra par example continuer à baisser.

Toutelois, je voudrais noter que la politique monétaire polonaise actuelle évolue positivement vers un rapprochement par rapport aux normes de l'Union.

Des efforts d'adaptation, l'Union aussi devra en faire elle-même pour préparer l'élargissement aux autres pays. Je pense que les Etats membres de l'Union sous-estiment l'ampleur des efforts politiques et financiers à accomplir. Dans l'immédiat, l'Union se préoccupe essentiellement de l'agenda 2000 et des réformes institutionnelles. Ceci m'amène à la troisième partie de mon exposé.

3. LES REFORMES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE:

La Commission a, dans l'AGENDA 2000, proposé simultanément une stratégie pour l'élargissement et des réformes profondes pour les principales politiques de l'Union, à savoir la politique agricole commune et les fonds structurels.

Ces réformes doivent se réaliser en respectant jusqu'en 2006 en tout cas, le plafond actuel des ressources financières propres de l'Union: 1.27 % du produit intérieur brut.

A. REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE:

En matière agricole, une poursuite des réformes Mac Sharry avec des baisses de prix apparaît inéluctable. Tant pour permettre l'élargissement que pour éviter l'augmentation des stocks alimentaires à cause de l'amélioration de la productivité, la baisse des prix est inévitable.

Le coût direct de la Politique Agricole Commune est actuellement de l'ordre de 0.5 % du PIB européen (près de 50% du budget de l'Union), alors que la contribution du secteur agricole dans le PIB d'un pays comme la Belgique n'est plus aujourd'hui que de l'ordre de 1.5 %. Dans ces conditions, une simple prolongation de la PAC actuelle ne répond plus aux besoins de nos concitoyens et ne bénéficiera pas du consensus social nécessaire. Un filet de sécurité en matière de prix restera nécessaire, mais la différence entre prix européens et prix du marché mondial devra se réduire.

La réforme devrait permettre de mieux défendre le modèle agricole européen dans les négociations commerciales au sein de l'OMC. Les baisses de prix devront vraisemblablement être compensées par des aides directes au revenu des agriculteurs. Ce ne sera pas chose facile. Nul aujourd'hui ne sait réellement comment y parvenir. Est-ce par le budget communautaire ? Est-ce en partie par le budget des Etats ? Ces imprécisions n'offrent pas de perspectives très claires quant au futur. Pour les Etats candidats, je comprends que ce soit une source de grande préoccupation.

B. REFORME DES FONDS STRUCTURELS:

L'AGENDA 2000 comporte aussi une réforme profonde des fonds structurels. Cette politique devrait réduire, d'une manière structurelle, c'est à dire définitive,

les différences socio-économiques entre les régions européennes. Déjà dans l'Europe des Quinze, la région la plus prospère dispose d'un revenu par tête d'habitant cinq fois plus élevé que la région la moins prospère. Dans la période de programmation actuelle (1994/99) une somme de 200 milliards d'ECU a été affectée, ce qui correspond à un effort annuel de 0.46 % du PIB de l'Union. Cet effort est considérable au regard des PNB des Etats candidats.

Dans une Union élargie, l'écart de prospérité entre régions sera plus grand encore, et l'effort de solidarité, plus important que jamais. La Belgique soutient la proposition de la Commission de concentrer les aides et de les réserver aux régions qui en ont le plus besoin.

Les discussions au cours des prochains mois au sujet des réformes des deux principales politiques de l'Union devraient permettre :

- d'une part, de fixer le cadre financier de l'élargissement,
- d'autre part, de définir la manière dont les pays candidats s'inséreront dans les politiques principales de l'Union. Je pense par exemple à l'adaptation de l'agriculture polonaise.

C. INITIATIVE BELGO-FRANCO-ITALIENNE:

Aujourd'hui déjà, je constate qu'un simple tour de table au Conseil européen, - donc sans répliques ni discussions - prend 2 heures, avec moins de dix minutes par orateur.

D'autre part, songez à la véritable tour de Babel qu'est devenue l'Union européenne. Les 11 langues actuelles de l'Union rendent 110 combinaisons possibles. Si vous ajoutez les 10 langues que nous apporterons les 11 candidats, vous arrivez à plus de 500 combinaisons.

Ces deux exemples anecdotiques illustrent la omplexité de la prise de décision dans l'UE. Mais le plus important, c'est la règle de l'unanimitéqui accorde une force démultipliée au pays qui refuse.

La Belgique estime qu'un enlisement du processus de décision n'est dans l'intérêt ni des 15 Etats membres actuels, ni des 11 pays candidats. C'est la raison pour laquelle nous pensons que le vote à la majorité qualifiée doit être la règle, et le vote à l'unanimité l'exception. Le vote à la majorité qualifiée doit au moins être admis pour les domaines prioritaires tels le social, le fiscal et l'environnement. Cette adaptation institutionnelle de l'Union, souhaitée par la Belgique, ne doit évidemment pas interférer avec le processus d'élargissement. Le gouvernement belge est convaincu que les reformes institutionnelles et l'élargissement peuvent se faire en parallèle.

C'est pour cette raison que la Belgique, avec ses partenaires français et italiens, a ajouté une déclaration au protocole institutionnel du Traité d'Amsterdam. Nous y confirmons notamment toute l'importance que nous attachons à une extension significative du vote à la majorité qualifiée. Vous connaissez le texte. Je tenais à répéter ici qu'il conserve toute son actualité.

D. QUELLE EUROPE A L'AVENIR ?

J'en viens à la vision prospective de l'Union Européenne.

Je sais que peu de nations européennes ont autant souffert que la nation polonaise. Vous avez dû lutter durement pour que la Pologne continue à exister en Europe. Pour qu'elle continue à exister comme un grand pays, libre et démocratique.

On me dit que certains ici craignent que la construction européenne ne mette en péril cette souveraineté si chèrement reconquise.

Je voudrais vous dire que la Belgique aussi a souffert de l'impérialisme étranger. C'est pour cela que nous sommes en faveur d'une Union politiquement intégrée, capable de transcender les égoïsmes nationaux ou régionaux, et les haines héritées du passé. C'est pour cette raison aussi que nous voulons une Europe capable de décider.

La question qu'ensemble nous nous posons, c'est : "Quelle Europe voulonsnous construire ensemble, vous et nous. Quelle Europe voulons-nous pour nos jeunes, pour nos enfants lorsque nous siégerons ensemble à la Commission et à la table du Conseil ? Bref, quel modèle de société projetons-nous à l'horizon de dix ans ?

Le débat à ce sujet commence tant dans les médias, les universités qu'au Parlement polonais.

A cet égard, permettez-moi de vous faire part de mes réflexions personnelles.

Dans la mesure où nous voulons une Europe de 500 millions d'habitants, capable d'influencer positivement le reste du monde ;

dans la mesure où nous voulons une Europe économiquement développée, socialement protectrice et culturellement diversifiée,

il s'impose de construire, à l'horizon de 10 ans, une Europe fédérale capable de décider.

Trois défis majeurs doivent être rencontrés :

- 1. les mécanismes institutionnels :
- 2. le budget;
- 3. la protection sociale.

L'institutionnel

A l'horizon de dix ans, lorsqu'au moins 6 pays seront nouveaux membres de l'UE, je suis en faveur du schéma suivant :

La Commission devient le véritable Gouvernement de l'UE, un gouvernement qui décide et qui est contrôlé par le Parlement européen.

Le candidat ou la candidate du groupe politique le plus important du PE après les élections européennes serait automatiquement désigné Président de la

La composition de la Commission devrait garantir au moins 1 membre par Etat. Ce serait le Président de la Commission qui choisirait les membres après concertation avec chaque Etat concerné. La Commission présenterait un programme de législature qui devra être approuvé par le Parlement européen. Celui-ci aurait le pouvoir non seulement de renverser la Commission tout entière, mais aussi de contraindre un membre à se démettre. Un cas comme celui de la « vache folle » par exemple, pourrait conduire à une demande de démission du membre de la Commission responsable.

Les Conseils européens des Ministres, en nombre réduit, constitueraient une deuxième chambre.

Les directives européennes seraient de portée plus large qu'actuellement (moins détaillées). Elles seraient approuvées par le PE et par le Conseil européen des

Les votes au PE et ceux du Conseil des Ministres nécessiteraient une majorité confortable. Les règles de l'unanimité au Conseil des Ministres ne seraient requises que pour des réformes institutionnelles fondamentales.

Le budget

De toute évidence, l'Agenda 2000 ne constitue qu'une phase préliminaire à l'intégration proprement dite des pays candidats, intégration qui requiert d'importants moyens financiers.

Dès à présent, certains pays contributeurs considèrent qu'ils financent trop le budget européen. Ils veulent réduire leur participation. Or, à l'avenir, les moyens budgétaires de l'UE devront s'accroître pour intégrer harmonieusement les pays candidats; la solidarité entre États devra être effective. C'est la nécessaire contre partie d'une stabilité géopolitique et d'une sécurité collective au plan européen.

La limite de 1,27% du PIB devra vraisemblablement être dépassée après 2006. De nouvelles ressources financières devront être trouvées. Certains imaginent taxer l'émission de CO2, ce qui a de lourdes conséquences sur les entreprises polluantes. Et il en existe encore dans les pays candidats.

Ces moyens financiers renforcés devront préférentiellement être utilisés pour les politiques structurelles et les politiques propres à l'Union, hors PAC.

Et cette utilisation devra se faire sans exiger « un juste retour national » ...

Le modèle social européen

Avec nos 500 millions d'habitants, à l'horizon de dix ans, vivrons-nous à la japonaise, à l'américaine, ou serons-nous encore capable de vivre à

Pour ma part, la réponse est claire. L'UE doit s'imposer le modèle Rhénan, auquel s'ajoute la diversite culturelle.

Un modèle qui allie deux exigences : une économie moderne dynamique et une protection sociale forte.

Cela nécessite non seulement le vote à la majorité qualifiée pour les matières sociales, mais également le renforcement des bases juridiques pour favoriser le dialogue social entre patrons et syndicats au niveau européen.

Le modèle Rhénan m'apparaît d'autant plus aisé à consolider que la monnaie unique européenne pèsera sur les échanges mondiaux et que, de ce fait, notre influence sera plus déterminante dans les enceintes internationales comme l'OCDE, l'OMC, le FMI ou le G7.

Il est important que l'euroland puisse parler d'une seule voix dans le cadre de ces enceintes.

Nous pourrons également jouer un rôle plus significatif pour permettre aux pays émergents de se développer rapidement, ce qui contribuera à l'élévation générale de la qualité de vie de tous.

J'appelle de tous mes voeux l'intégration de la Pologne à l'Union européenne. Elle aura une influence significative sur la poursuite de la construction européenne.

Vous l'avez compris, cette construction, je la voudrais forte et solidaire.

Nous devons ensemble influencer l'évolution du monde. Nous devons ensemble partager la prospérité entre tous les citoyens. Nous devons ensemble garantir la paix, le développement économique et la protection sociale.

Nous devons enfin, oeuvrer aujourd'hui pour garantir des jours meilleurs aux générations futures. Dans ce long chemin de progrès, la Belgique sera aux côtés de la Pologne.

Je vous adresse tous mes voeux de succès pour la nouvelle année académique, et je vous remercie de votre attention.