

6. La France dans la Construction européenne

La France, pays fondateur en 1957 de la Communauté Économique Européenne, a toujours été fortement concernée par la construction européenne. Contribuant activement à sa réalisation, elle agit aussi dans des domaines moins perceptibles, tel que, par exemple, le renforcement de l'identité européenne. Réciproquement, son intégration croissante dans l'Europe lie de plus en plus son destin à celui de l'union économique et monétaire et à ses évolutions. La mise en place de l'euro ou la création de l'espace Schengen sont les parties les plus visibles de ces avancées communautaires, qui se répercutent logiquement sur la France. Mais on pense peut-être moins aux financements des politiques régionales par l'Union Européenne grâce à ses fonds structurels. Quels furent les éléments les plus marquants de la participation de la France à la construction européenne, et les principaux effets de cette union sur le pays ? Quelles sont les perspectives d'élargissement vues de la France, compte tenu des éléments de prospective globale sur l'Union Européenne pour les prochaines décennies ?

LA PLACE DE LA FRANCE DANS LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

La France a historiquement tenu un rôle initiateur dans la construction européenne. C'est tout d'abord le projet de deux Français, Jean Monnet et Robert Schuman, qui aboutit le 18 avril 1951 à la création de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), une organisation économique commune à 6 pays européens, la France, la RFA, le Benelux et l'Italie. Ce rapprochement se justifiait par le contexte international de guerre froide, mais aussi par la volonté de créer un espace économique favorable à la croissance.

La CECA n'a pas eu l'impact espéré, d'abord pour des raisons conjoncturelles, ensuite par la perte de confiance due à l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), autre idée française, qui proposait la création d'une armée européenne. Pour la France, la CED correspondait au moyen de se garantir contre les ardeurs soviétiques, une mainmise américaine puissante, et la reconstruction éventuelle d'une armée nationale allemande. C'est pourtant la France, par le refus de l'Assemblée Nationale, qui enterra ce projet, principalement parce que la crainte récurrente de se retrouver noyé dans une Europe toute puissante avait en effet repris le dessus après la mort de Staline.

Néanmoins l'idée européenne a continué au point de vue économique. La France, qui s'attachait à la création de coopérations économiques sectorielles, a imposé la Communauté européenne de l'énergie atomique — Euratom — créée par le traité de Rome le 25 Mars 1957, conjointement à la Communauté Économique Européenne (CEE) qui s'inspirait de l'expérience de la CECA et de ses institutions, en y ajoutant un objectif plus large, le marché unique. L'Euratom n'a pas perduré, mais la Communauté européenne a été le cadre de grandes avancées dont l'aboutissement est l'Union Européenne, instaurée en 1992 par le traité de Maastricht. Le traité sur la CECA, prévu pour 50 ans après sa mise en vigueur, prend fin le 23 Juillet 2002.

Le général de Gaulle, au pouvoir de 1958 à 1969, s'est attaché à préserver les intérêts de la France. C'est ainsi qu'en Juillet 1965 la représentation française a été suspendue à la Commission pour protester contre le peu de prise en compte des exigences hexagonales. Cette rébellion, appelée la « politique de la chaise vide », a mis la CEE au bord de la désorganisation. Six mois plus tard, la France obtenait les évolutions qu'elle souhaitait pour la politique agricole commune (la PAC) et la politique décisionnelle. Cette période est aussi marquée par l'établissement d'une relation franco-allemande forte (grâce à Konrad Adenauer et au général de Gaulle), à l'origine de l'élection directe du Parlement et de la création du Conseil Européen en 1974, de la mise en place du système monétaire européen en 1979 et de l'Acte Unique en 1986, qui achève les ambitions du traité de Rome et a pour objectif de mener à terme la réalisation du marché intérieur avant fin 1992 (François Mitterrand, Helmut Kohl et Jacques Delors, alors président de la Commission).

Les élargissements de 1973 (Royaume-Uni, Danemark et Irlande), 1981 (Grèce), 1986 (Espagne et Portugal) et 1995 (Autriche, Finlande et Suède) rendent certes la France moins décisive dans les avancées européennes et l'obligent désormais à négocier et à s'adapter. Elle reste néanmoins une grande puissance européenne, avec, en 2000, 15,6 % de la population de l'Union Européenne à 15 et 28,3 % de son PIB. Elle a le nombre de voix

maximum au Conseil Européen avec Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie (10 avant le traité de Nice, 29 après).

Du point de vue économique, la France est le deuxième pays contributeur avec, en 2002, le financement de 16,5 % du budget de l'Union Européenne. Mais elle reçoit, notamment dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) une part importante de la redistribution aux États. Le budget de la PAC a représenté en 2001 43,6 milliards d'euros, dont 9,4 milliards alloués aux agriculteurs français.

CONSEQUENCES DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE POUR LA FRANCE

La création du Marché commun a tout d'abord eu, comme espéré, des effets bénéfiques sur l'ouverture économique de la France. Le rapport exportations / PNB a par exemple connu une forte augmentation, de 12,4 % en 1950 et 13 % en 1960 à 18,3 % en 1973, avec une visible redistribution géographique vers les partenaires européens puisque la part des cinq autres membres dans les exportations françaises est passée de 16 % en 1952 à 50 % en 1970.

Le traité de Rome a d'autre part accéléré le nombre de concentrations d'entreprises, au départ plutôt dans le sens de concentrations financières avec la création de groupes européens, que dans celui de concentrations techniques.

Aujourd'hui l'intégration dans l'Europe est pour la France un tremplin non négligeable par rapport à la mondialisation. Près de 40 % des filiales d'entreprises françaises se situent dans les pays de l'Union Européenne.

Mais c'est au niveau de l'agriculture que les résultats ont été les plus percutants. Grâce à la politique agricole commune (PAC) mise en place à partir de 1962, et de son instrument financier, le FEOGA (fond européen d'orientation et de garantie agricole), le taux de couverture (rapport exportations / importations en pourcentage) des produits agricoles est passé de 21 % en 1959 à 109 % en 1973. Plus qualitativement, la PAC a été un facteur important de modernisation de l'agriculture française.

La France, en tant que premier pays agriculteur européen, reçoit globalement le plus fort pourcentage d'aides de la partie garantie du FEOGA, c'est-à-dire pour la période 1983-2000, une moyenne annuelle de 19,8 % des dépenses totales du FEOGA-garantie, soit à peu près 9 milliards d'euros chaque année.

Les fonds structurels européens (le fonds social européen — FSE — créé en 1958 ; le FEOGA ; le fonds européen de développement régional — FEDER — créé en 1975 ; l'instrument financier d'orientation de la pêche — IFOP) ont pour but de contribuer à un développement équilibré des différentes régions européennes en finançant les réalisations de trois objectifs prédéterminés dans la programmation 2000-2006, une réforme ayant eu lieu entre les programmes des périodes 1994-1999 et 2000-2006) :

Objectif 1	Aide aux régions en retard de développement (zonage régional) Fonds structurels : FEDER, FEOGA- section orientation, FSE, IFOP
Objectif 2	Reconversion économique et sociale des zones industrielles, rurales et urbaines Zonage régional. Fonds structurels : FEDER, FSE
Objectif 3	Développement des ressources humaines FSE. Attribution nationale avec répartition régionale par la France

Les fonds structurels financent aussi des initiatives communautaires tels que Interreg I (coopération interrégionale et transnationale) et Urban II (régénération économique et sociales des villes et banlieues en crise) par le FEDER.

Sur 195 milliards d'euros alloués aux fonds structurels pour la période 2000-2006, la France bénéficie d'une enveloppe globale de 15,66 milliards d'euros au titre de la politique régionale communautaire (voir la répartition dans le tableau 1). Ce chiffre est en hausse constante : +11 % par rapport à la période 1994-1999 après une augmentation de presque 50 % entre 1989-1993 et 1994-1999.

S'il est vrai que la construction européenne est un élément indispensable du développement actuel de la France, elle ne se réalise cependant pas sans contraintes. Le renforcement de l'action communautaire passe en effet par l'harmonisation des politiques économiques et des réglementations.

Dans le but de créer l'union monétaire, le Traité de Maastricht a introduit des critères de convergence économique : déficit public inférieur ou égal à 3 % du PIB, dette publique inférieure ou égale à 60 % du PIB, taux d'inflation ne dépassant pas plus de 1,5 % de la moyenne des taux d'inflation des pays membres ayant l'inflation la plus basse, taux d'intérêt à long terme inférieur à 2 % de la moyenne des trois États membres ayant l'inflation la plus basse.

La France a réuni ces quatre conditions depuis 1997 et a ainsi confirmé sa place dans la zone euro. En Juin 2002, elle se voit maintenant assigner la tâche de ramener son déficit public à l'équilibre d'ici 2004. Cela suppose une forte baisse des dépenses publiques, d'autant plus si la baisse annoncée des impôts est confirmée.

D'autre part, l'uniformisation des réglementations peut passer par des conflits entre les législations nationales et supranationales (voir en encadré la polémique autour de la brevetabilité du génome).

Sur cette question, le Conseil d'État français, qui a longtemps été réticent vis-à-vis droit européen, a finalement imposé en 1998 le respect des directives communautaires et même de celles qui ne sont pas transposées.

Le graphique 4 montre que les Français sont sensibles à ces désagréments de l'appartenance à l'Union Européenne, de nombreux sondages les caractérisent comme « eurosceptiques », et le référendum sur le traité de Maastricht n'avait fait apparaître qu'une faible majorité de « oui » (51 %). Pourtant, l'opinion publique française se place dans la moyenne européenne et est dans l'ensemble consciente des avancées que la construction européenne représente pour le pays (voir graphiques 2 et 3).

PROSPECTIVE

En 1999, Jacques Attali a proposé au Ministre des Affaires Étrangères un rapport « Europe 2020 : pour une Union plurielle » particulièrement centré sur l'approfondissement des institutions communautaires par rapport à l'élargissement. Après avoir défini les 5 scénarios exploratoires suivants, il détaille le plus souhaitable, appelé « l'Union plurielle », sous forme de recommandations. Certaines d'entre elles ont déjà été concrétisées, notamment dans le traité de Nice de 2001, d'autres sont en projet (voir encadré).

Les deux premiers scénarios font apparaître un blocage de l'élargissement, contrairement aux trois derniers.

- Dans « l'Union fédérale », ou « approfondissement avant élargissement », de faible probabilité, l'entrée effective de nouveaux pays se réaliserait à la condition d'avancées suffisantes et irréversibles dans l'Union des 15, en vue de la création d'une Europe complète.
- Dans « l'Union souverainiste », qui peut être considérée comme possible, une crise économique ou politique aurait lieu avant tout élargissement.
- « L'Union floue » montre des élargissements par vagues successives. Mais la difficulté à gérer une communauté de plus de 20 membres avec les mêmes principes de décisions qu'actuellement, la rendent peu à peu moins performante.
- « L'Union atlantique » serait la constitution d'un ensemble euro-américain par la mise en commun des compétences de l'U.E. et de celles de l'OTAN. Ce scénario, le plus probable pour l'auteur, semble réunir le plus grand consensus malgré son caractère invraisemblable pour certains.
- L'Europe de « l'Union plurielle » comprend 35 ou 40 membres. Cependant, l'efficacité de son action est préservée grâce à une réorganisation en profondeur de ses processus de décision, mise en place parallèlement aux préparations des élargissements. D'une part, les pouvoirs des majorités seraient sauvegardés, principalement par la généralisation, autant que possible, du vote à majorité qualifiée. D'autre part des groupes de pays pourraient se constituer pour réaliser des projets communs, sans possibilité de blocage des autres membres (assouplissement des règles des « coopérations renforcées » du traité d'Amsterdam de 1999). Cette Union polycentrique, davantage fondée sur la notion de réseau que sur celle de hiérarchie, serait

consolidée notamment par la prédominance du principe une voix par citoyen, « démocratie des peuples », sur la « démocratie des nations » (une voix par État).

Les « Scénarios Europe 2010 : cinq avenir possibles pour l'Europe » de la Cellule de prospective de la Commission européenne se placent, eux, dans une optique différente. L'objectif était en effet de réaliser une description de l'Europe au sens large dans le contexte mondial et de définir cinq scénarios contrastés aux différences particulièrement visibles sans probabilisation. Nous ne retranscrivons ici que la partie concernant l'Union européenne et ses évolutions.

- « Le triomphe des marchés » : Parfaitement intégrée dans la dynamique mondiale de croissance, l'Union européenne est particulièrement centrée sur son activité économique prospère, aux dépens de considérations plus sociales. Si en interne les inégalités régionales s'accroissent, par rapport à l'extérieur de nombreux élargissements ont lieu, reposant eux aussi principalement sur la mise en commun des économies.
- « Les Cent Fleurs » : Sur une hypothèse de crise de l'action publique, l'esprit communautaire s'étiolle, rendant l'Union Européenne peu crédible. Aucune modification des institutions n'a eu lieu ; l'élargissement se réduit à 4 pays d'Europe centrale et orientale et quelques adhésions partielles, certains pays quittent l'Union.
- « Responsabilités partagées » montre une gestion raisonnée de l'Union avec treize adhésions entre 2004 et 2009 et douze en perspective qui nécessitent au préalable une nouvelle réforme institutionnelle. L'UE est pleinement reconnue sur la scène mondiale, mais suscite encore peu l'intérêt du grand public à l'intérieur de ses frontières.
- « Les sociétés de création » est l'émergence de préoccupations plus sociales et environnementales qu'économiques. Si l'espace intérieur se renforce et s'agrandit (22 États-membres en 2010), les relations extérieures sont un peu délaissées.
- « Voisinages turbulents » est marqué par l'apparition de sérieux conflits aux frontières de l'Union européenne, l'obligeant à augmenter son pôle sécuritaire et à stopper son élargissement à 5 Pays de l'Europe Centrale et Orientale.

Pour simplifier, il est possible de proposer quatre scénarios contrastés, inspirés de ceux sur lesquels se fonde *Un Essai de prospective sur les retraites en France à l'horizon 2040* :

① L'Europe fédérale

Dans cette hypothèse, l'Europe se résume, peu à peu, à un « noyau dur » de pays membres qui, après avoir nourri des relations de coordination, s'engagent dans une politique budgétaire et fiscale fédérale, dans une politique sociale, économique, de sécurité et de défense commune. Si la zone euro est forte, si l'on voit émerger une Europe politique, c'est parce qu'elle est soigneusement circonscrite. La jurisprudence européenne se développe, la contrainte liée aux critères de convergences se renforce.

② L'élargissement

Ici, la priorité est donnée à l'élargissement de l'Europe. Bientôt composée de 27 membres, elle ne parvient pas, devant la difficulté de la tâche, à mettre en place des réformes de fonctionnement efficaces ; celles-ci ne font que nuire à l'efficacité des politiques communes. C'est donc une Europe dissoute, dans laquelle les pays membres ne s'efforcent plus de coordonner leur politiques, mais se livrent au contraire à une concurrence forte dans le domaine de la fiscalité de l'épargne et des entreprises. Cette Europe n'est pas contraignante mais prend la forme d'une sorte d'espace Schengen (de libre circulation des biens et des hommes) élargi.

③ L'Europe des marchands

Cette troisième configuration, même si elle est absente du discours public, n'est pas la plus improbable. Il s'agit d'une Europe dont la cohésion et le développement sont inspirés largement par les intérêts des grands groupes européens. Le processus d'élargissement et d'approfondissement politique est arrêté, et l'Europe se contente de signer des accords de coopération économique étendue dans une optique de court terme. Entité économique

dynamique, l'Europe, qui suit le modèle américain, est le théâtre d'inégalités sociales et régionales grandissantes.

④ l'Europe à la carte

Dans cette hypothèse, les pays de la zone Euro parviennent à mieux coordonner essentiellement leurs politiques fiscales et de défense, sans parvenir à une Europe fédérale. Hors zone Euro, se constitue un espace de libre circulation des biens et des hommes (espace Schengen) constitué des autres pays de la communauté européenne auxquels s'ajoutent, dès 2005, les pays du premier sous-groupe (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) ayant respecté les critères d'adhésion. Enfin, avec les autres pays européens, la communauté européenne – Eurozone et espace Schengen de 21 pays au total – signe des accords de libre-échange et de coopération économique.

Sélection bibliographique

- CELLULE DE PROSPECTIVE DE LA COMMISSION EUROPEENNE. *Scénarios Europe 2010 : cinq futurs possibles pour l'Europe*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, 127 p.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ; FOUCAULD Jean-Baptiste de (sous la dir. de). *La France et l'Europe d'ici 2010. Facteurs et acteurs décisifs*. Paris : La documentation Française, 1993, 291p.
- DREVET Jean-François. « Une Europe rassemblée ou intégrée » in *Futuribles*, décembre 2000, pp. 23-36
- ATTALI Jacques. *Europe 2020 : pour une Union plurielle*. Rapport au Ministre des Affaires étrangères. 19 juillet 1999 (disponible sur <http://www.attali.com>).
- GUELDRY Michel R. *France and European Integration: Toward a Transnational Polity?* Praeger , 2001, 256 p.

Encadré 1. Évolutions actuelles des institutions en vue de l'élargissement.

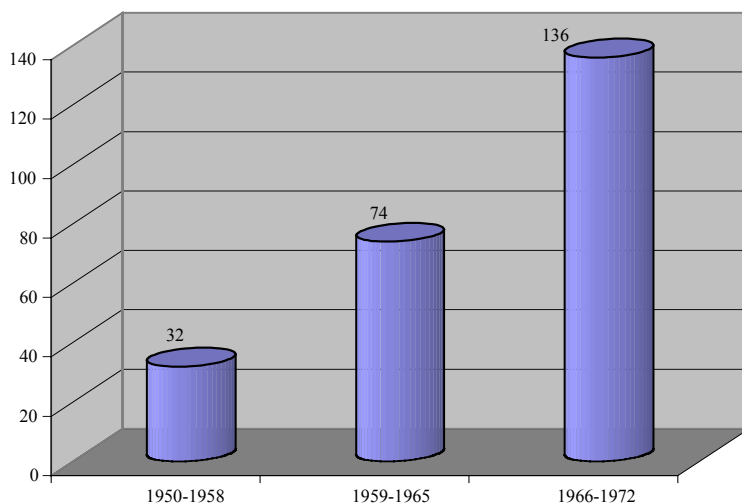
Le traité d'Amsterdam de 1999 se place déjà dans la perspective des élargissements avec quelques réformes du système de décision, et un mémorandum ajouté à l'initiative de la France stipulant qu'une réforme complète des processus de décision doit avoir lieu avant tout élargissement. À l'issue de la Conférence intergouvernementale 2000, le traité de Nice a posé les bases de cette réforme en prévoyant notamment celle du nombre de voix par pays dans une Europe élargie ; une définition de la majorité qualifiée y a été associée ; le système des coopérations renforcées a été révisé.

D'autre part le conseil européen de Séville a fait le point, entre autres, sur le calendrier des élargissements. Des négociations entrant en phase finale, l'adhésion définitive de 10 pays (Chypre, Malte, Hongrie, Pologne, République slovaque, Lituanie, Lettonie, Estonie, République tchèque, Slovaquie) devrait se réaliser en 2003, ou du moins très certainement avant les élections au Parlement européen de 2004. Mais des efforts sont encore à faire de la part des pays candidats. Chypre a notamment la tâche de se présenter en tant qu'île unifiée.

Une nouvelle Conférence intergouvernementale est prévue en 2004, sur les sujets à débat.

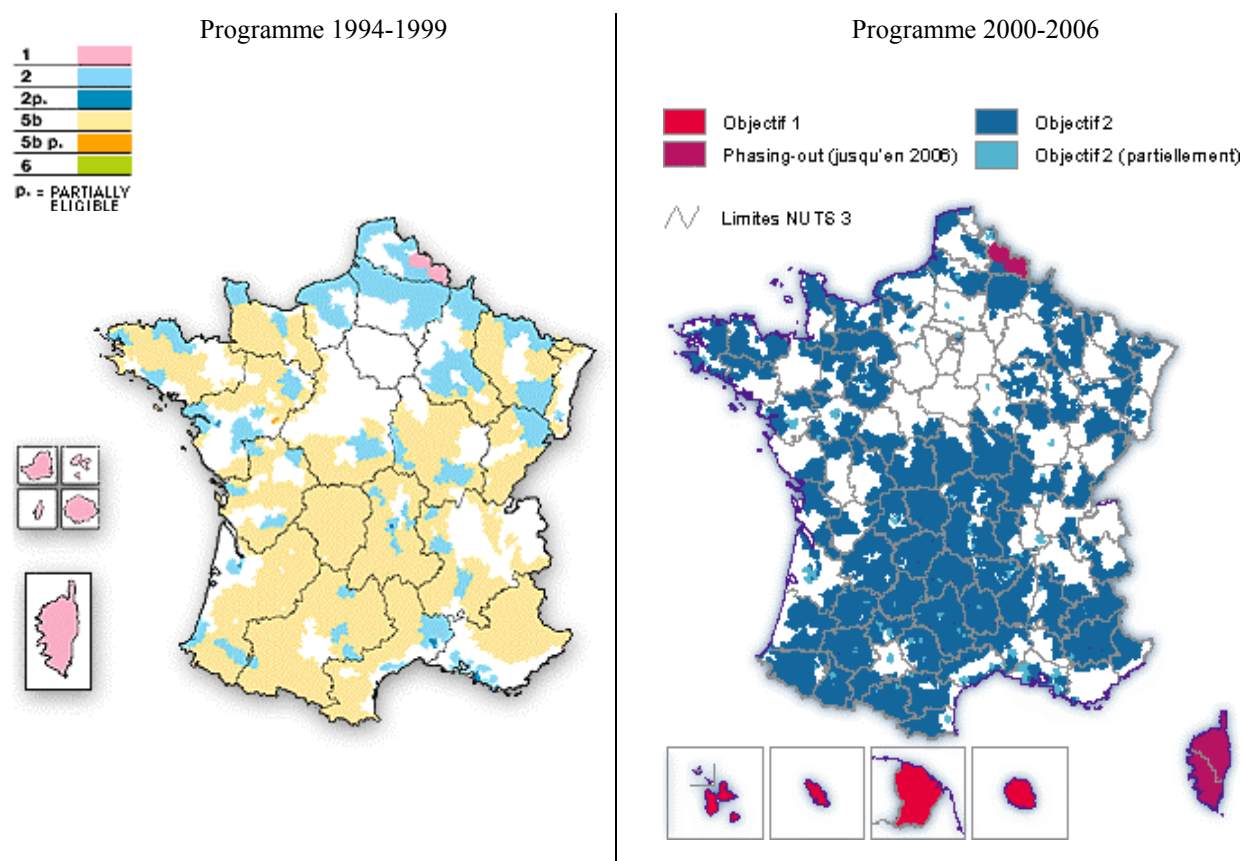
Source : Union Européenne

Graphique 1. Moyenne annuelle du nombre de fusions dans l'industrie : conséquences du traité de Rome.



Source : ASSELAIN Jean-Charles *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours*. T. 2. *De 1919 à la fin des années 1970*. Paris : Seuil, 1984.

Carte 1. Les fonds structurels



Source : Union Européenne
 (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/overmap/f/f_fr.htm)

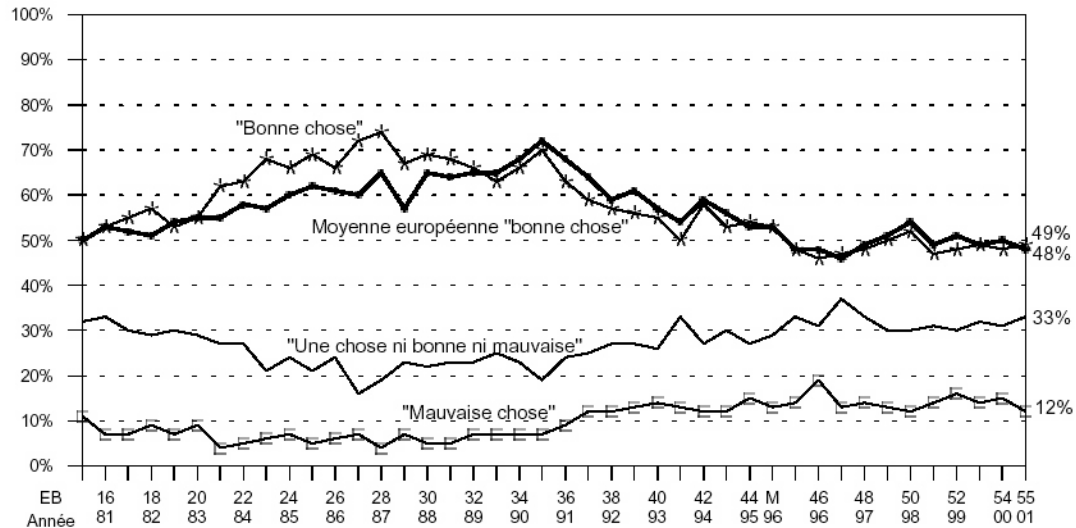
Tableau 1. Les fonds structurels

	rappel 1989-1993	1994-1999	2000-2006
Total UE		141,4	195
Total France	7,27	14,082	15,666
Objectif 1		2,387	3,805
<i>dont:</i>			3,254 (pour les DOM) 0,551 (Corse et Hainaut) ¹
Objectif 2			6,05
Objectif 3		3,491	4,54

milliards d'euros / écus / francs convertis en euros aux normes en vigueur

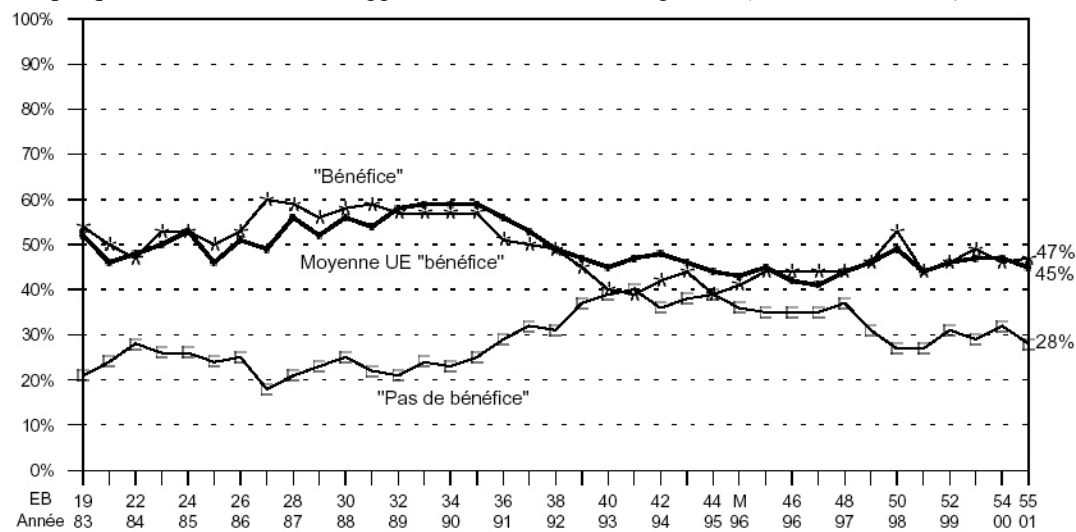
Source : Union Européenne

Graphique 2. Soutien à l'appartenance à l'Union européenne (France, 1981-2001)



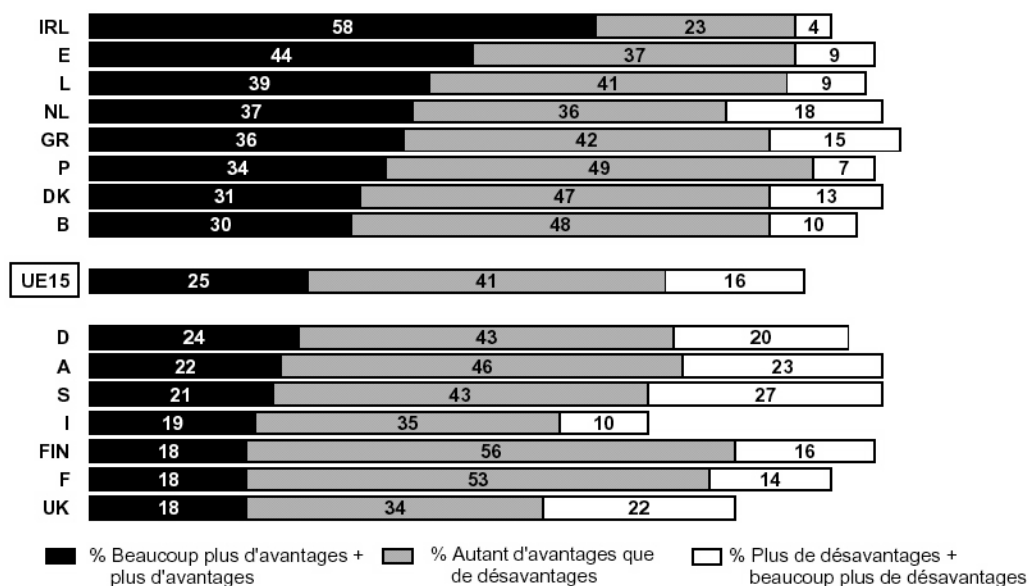
Source : Eurobaromètre, Rapport 55 (EB 55) Sondage n° 55.1 - Tendances

Graphique 3. Bénéfice tiré de l'appartenance à l'Union européenne (France, 1983-2001)



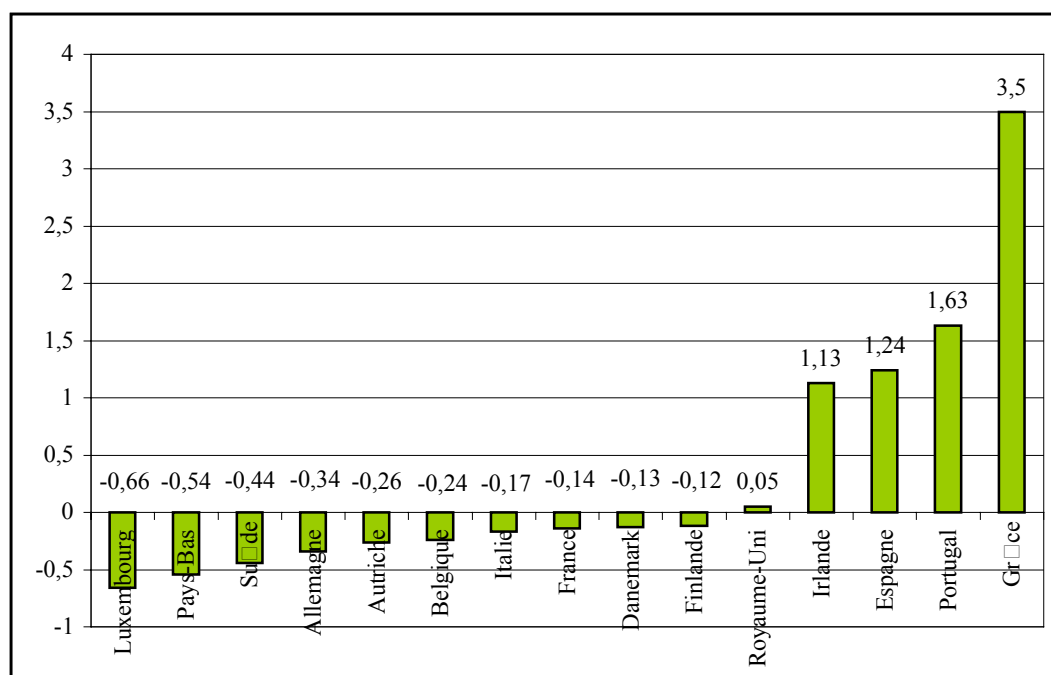
Source : Eurobaromètre, Rapport 55 – Fig 2.4f - Sondage n° 55.1 - Tendances

Graphique 4. Appartenance à l'U.E. : plus d'avantages ou de désavantages ?



Source : Sondage n° 55.1 – Terrain avril-mai 2001 (Eurobaromètre standard 55 – Fig. 2.5)

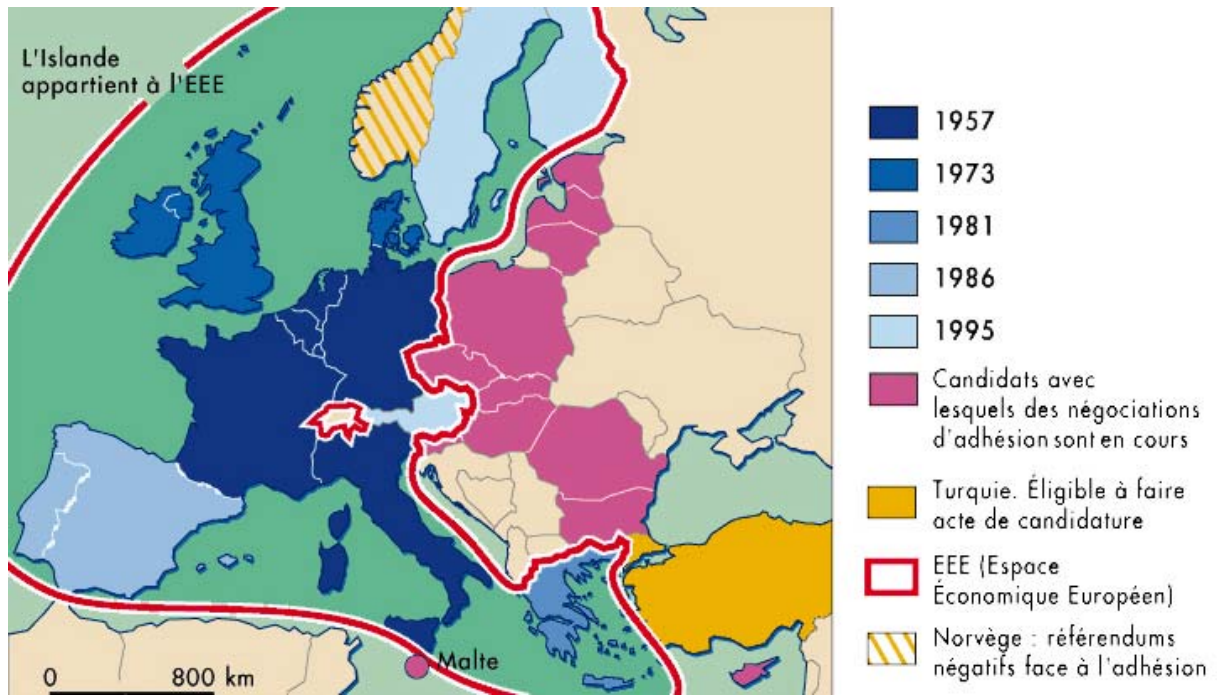
Graphique 5. Les contributions nettes des États membres au budget européen en 2001



Lecture : la France est un « contributeur net » (son solde contributions – reversement est négatif) ; l'Irlande est un bénéficiaire net.

Source : Commission européenne

Carte 2. Les élargissements successifs de l'Union européenne



Source : R. Gimeno, P. Mitrano, Science Po, mai 2000