

Regards croisés sur l'actualité européenne : contributions des étudiants du Master en études internationales

Szeged, 2016

Rédaction: Laurent Moréno

Édité par le Centre universitaire francophone de l'Université de Szeged

Responsable de l'édition: Péter Kruzslicz, directeur administratif

ISSN 2498-5120

ISBN 978-963-12-5927-8

Imprimé par Innovariant, Algyó, 2016

Table des matières

Introduction	5
Ákos Bence GÁT L'Union européenne et l'Europe centrale et orientale avec un regard hongrois	7
Bastien REMY Comparaison de la politique de cohésion en France, Royaume-Uni et Roumanie	25
László FELEDI Retour sur le programme PHARE	39
Vica RUSU La crise en Ukraine et la désunion européenne	49
Bastien REMY La Pologne et le brevet unitaire européen : l'harmonisation introuvable	57

Introduction

Alors que l'Union européenne est empêtrée depuis plusieurs années, dans des problèmes dont les solutions semblent bien difficiles à trouver, à tel point que l'on pourrait, à bon droit, parler de crise permanente, oxymore révélant l'impuissance actuelle de l'Union, il est bon de rappeler que celle-ci, en tant que communauté politique *sui generis*, toujours en gestation, est composée d'une grande diversité d'Etats membres. La formule consacrée, « Unie dans la diversité », utilisée sur des supports de communication ou certains documents officiels, rappelle au quotidien cette réalité, porteuse de conséquences, de potentialités équivoques. Cette équivocité se retrouve grâce à l'étymologie ; la racine latine, *diversitas*, charrie certes l'idée de variété, mais aussi celle de divergence, qui, implicitement, est oblitérée lorsque l'on en vient à évoquer l'Union européenne.

Or, il nous semble, que négliger cette possible discordance ne rend pas justice à la puissance sémantique du terme diversité, dès lors réduit à une acception simpliste, omettant l'éventuelle fécondité du négatif, du désaccord. La divergence est un risque, mais sans doute un risque qui mérite d'être couru, car il offre des possibles, des occasions de débattre, de redonner de la vigueur aux discussions sur l'avenir de l'UE, qui manquent cruellement de pluralisme, de propositions alternatives saillantes aujourd'hui.

Dans son ouvrage « Le traité du désespoir », Kierkegaard mentionné l'histoire d'un bourgeois, qui lit son paisiblement son journal en famille, et d'un coup, brusquement, de façon totalement inattendue, se rue à la fenêtre, en criant « du possible, sinon j'étouffe ! » ; l'UE court peut-être le

même risque, celui d'étouffer, sous le poids de l'uniformité, de l'absence de projets opposés, clairement formulés, s'affrontant ouvertement. La diversité acceptée, reconnue, dans toutes ses dimensions est pourtant susceptible de servir de remède à la sclérose de l'habitude, à la gangue de l'uniformisation et de la fausse variété, qui carient lentement le processus d'intégration européen.

Sous un aspect moins normatif, se posent néanmoins les conditions de possibilité d'une telle reconnaissance de la diversité, et de son éventuel efficace. La répartition juridique des compétences, entre celles exclusives à l'UE, aux Etats membres, et celles partagées, atteste d'une forme de compromis, qui permettrait et maintiendrait la diversité dans l'unité. Le principe de subsidiarité va lui aussi dans ce sens, en ce qu'il prévoit, pour les compétences partagées, de réserver seulement à l'échelon supérieur, l'UE, ce que les Etats, échelon inférieur, ne pourraient effectuer de manière plus efficace.

Le discours de la diversité ne peut cependant faire oublier ses paradoxes : comment prôner la diversité dans un marché commun ? Comment célébrer la richesse des identités dans un projet économique qui a, depuis le traité de Rome, investi de nombreux autres domaines et tend à une uniformisation ? Car la diversité est précisément le coup porté à l'unité : le discours doit parfois céder face aux préférences nationales légitimes (sécurité, immigration) ou aux intérêts économiques (politique de l'emploi, union monétaire).

La formule semblerait donc épuisée, au profit de projets d'intégrations différenciées institutionnalisés par la zone euro ou, plus récemment, les coopérations renforcées. Un pragmatisme qu'appelle de ses vœux l'ancien président de la République Française Valéry Giscard d'Estaing, avec le projet Europa.

C'est ainsi l'occasion de revenir, par le moyen des quelques articles qui suivent, sur les pierres d'achoppement existant entre Etats-membres et entre ces derniers et l'UE. La diplomatie européenne, les programmes d'aide de pré-accession, les fonds européens et la propriété intellectuelle ont cela en commun qu'ils expriment les divergences européennes, tantôt préférences idéelles, tantôt intérêts économiques, tantôt méconnaissance de la part administrations nationales des arcanes européens.

Ákos Bence GÁT

Université de Szeged

L'Union européenne et l'Europe centrale et orientale avec un regard hongrois

Introduction

Il y a autant d'Europe que d'États membres au sein de l'Union européenne. La présente analyse suivra la spécificité du Master francophone en études européennes de l'Université de Szeged. Elle examinera la question de l'intégration européenne sous un aspect particulier, à travers le prisme de la région de l'Europe centrale et orientale. Il est possible de remettre en question la spécificité de cette approche en arguant que les questions européennes doivent être analysées d'une manière uniforme dans toute l'Europe puisque l'intégration européenne est un phénomène unique. D'autres pourraient objecter que traiter les enjeux européens sous un aspect régional n'est pas une approche originale, parce que l'enseignement sur l'Europe est nécessairement influencé par le lieu où l'analyse est menée. Le premier de ces deux considérations néglige que l'Union européenne est plus qu'un simple traité de libre-échange, et en tant qu'entité politique regroupant un grand nombre de nations, son sens peut varier selon le pays ou la région à partir duquel on l'observe. L'Union européenne signifie autre chose pour le

couple franco-allemand que pour les britanniques et elle doit encore représenter autre chose pour les États de l'Europe centrale et orientale n'ayant adhéré à la communauté que beaucoup plus récemment. Les partisans de la deuxième considération accepteraient la légitimité d'une différence d'approches, mais auraient tendance à penser qu'observer l'UE d'une manière centre-européenne ne présente aucune nouveauté parce que les spécificités de la région devaient toujours marquer les analyses de ce type. Il s'agit d'ignorer que dans ces nouveaux États membres, l'intégration européenne est souvent traitée sous une forme trop objective : pour connaître l'UE, il est exigé de connaître les noms des pères fondateurs, les dates et les lieux des traités, l'essentiel du droit positif européen ou encore les principaux mécanismes des institutions européennes.

Il est vrai que cet ensemble de connaissances objectives permet de connaître l'organisation administrative de l'Union européenne, mais il donne également l'illusion erronée que l'Union européenne n'est qu'un ensemble administratif alors qu'en réalité, elle constitue avant tout une nouvelle scène politique où chaque citoyen, chaque État et chaque nation doivent définir leurs positions. Dans les États de l'Europe centrale et orientale, telle que la Hongrie, la première condition d'une véritable réflexion académique autour des vrais enjeux de l'intégration européenne est justement cette prise de conscience par le monde politique, académique et la société civile, de la nature politique de l'Union européenne.

La présente analyse appliquera le même prisme régional pour mener une réflexion sur les rapports de l'Europe centrale et orientale avec l'Union européenne, illustrée et inspirée par l'évolution des relations réciproques de l'Europe et la Hongrie. Les observations suivantes ont pour but d'alimenter et d'ouvrir les horizons d'un débat auquel davantage d'auteurs européens seraient invités à contribuer. Bien que l'analyse mette l'accent sur la place d'une région spécifique à l'intérieur de l'Union européenne, elle a vocation de présenter un intérêt pour tous les Européens.

Les pays de l'Europe centrale et orientale sont beaucoup marqués par les conflits du passé. Jusqu'à récemment, les divergences souvent davantage mythiques que réelles, mais bien inscrites dans les mémoires collectives paraissaient l'emporter sur les valeurs et intérêts communs.

Cependant, avec l'adhésion de ces États à l'Union européenne, respectivement en 2004, 2006 et 2013, les circonstances ont changé. La dernière décennie de leur histoire récente est marquée désormais par une nouvelle expérience commune, le processus d'intégration européenne. Le motif principal de l'adhésion à l'UE n'était pas la volonté de s'unir entre pays de l'Europe centrale et orientale, mais plutôt de retisser les liens avec les pays occidentaux plus développés, modèles enviables pendant l'époque communiste et la période de transition suivant la chute du pouvoir soviétique. Néanmoins, l'Union européenne a également pour « effet secondaire » de réunir tous ces pays au sein d'une même communauté politique, cette fois-ci à base d'adhésion volontaire. *Quel est l'effet de l'Union européenne sur l'Europe centrale et orientale et réciproquement, quel rôle l'Europe centrale et orientale peut remplir au sein de l'Union européenne ?*

Lors de l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale à l'Union européenne, d'importants débats ont été négligés et il est aujourd'hui évident que les parties à l'accord ne se connaissaient pas suffisamment. En conséquence, ce n'est que de nos jours que les véritables débats autour des fondements de l'Union européenne s'ouvrent. Ces débats, au lieu de mettre en péril l'intégration européenne, permettent un renouveau européen en rappelant une importante valeur de l'Union européenne, sa diversité nationale et culturelle. Cette diversité n'est pas un handicap pour l'Europe, au contraire, elle peut constituer une plus-value importante en tant que source de solutions créatives permettant au continent de sortir de sa crise actuelle.

I. Le mariage prématuré des pays de l'Europe centrale et orientale avec l'Union européenne

A) S'unir sans se connaître

Le phénomène politique le plus important qu'a connu l'Europe au début du XXI^e siècle était l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale à l'Union européenne. Le passage de quinze à vingt-cinq

États membres en 2004 (avec l'adhésion de Chypre, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Malte, République Tchèque, Pologne, Slovaquie, Slovénie), puis à vingt-sept en 2006 (avec l'adhésion de Bulgarie et Roumanie), et finalement à vingt-huit avec l'adhésion de la Croatie en 2013, a modifié profondément la nature des politiques européennes, qu'il s'agisse de la vie politique de l'Union européenne proprement dite ou celles de ses États membres. La vague d'adhésion de 2004 était célébrée partout en Europe et a marqué une étape importante dans l'histoire européenne. En plus d'être un phénomène économique (l'élargissement du marché commun), il s'agissait également d'un phénomène symbolique : après une longue période de séparation qui caractérisait les années de la guerre froide où l'Europe était divisée en deux parties, Europe occidentale et « Bloc de l'Est », les pays de l'Europe se sont réunis formellement au sein de la même communauté. Pour les nouveaux États membres, quinze ans après la chute du communisme, cette réunion a confirmé leurs avancés dans la transition démocratique et économique. Pour l'Union européenne, il s'agissait de s'affirmer de plus en plus en tant que communauté politique paneuropéenne renforçant également son rôle géopolitique. L'union fait la force, et désormais la plus grande partie du continent appartient officiellement à la même communauté. L'Europe occidentale s'est mariée avec l'Europe centrale et orientale.

Pourtant, les expériences de la dernière décennie nuancent beaucoup ce mariage qui présente les traits d'un mariage prématuré. Ce n'est pas nécessairement le facteur temporel qui justifie cette observation. Si la réunion des deux parties de l'Europe devait être un phénomène historique naturel en conséquence de la chute du mur de Berlin, le mariage arrivait même en retard, presque après quinze ans de galanteries. Si l'idée d'un mariage prématuré peut néanmoins tenir sa place c'est parce qu'il est de plus en plus évident qu'au moment de la célébration du début de leur communauté de vie, les deux parties ne se connaissaient pas suffisamment. Comme si les parents de chacun des futurs époux avaient motivé leur enfant de marier l'autre, mais les arguments convaincants à l'époque ne se seraient pas justifiés par les expériences de la réalité. En vivant ensemble, les époux réalisent qu'ils ne se connaissaient pas avant, ou bien qu'ils imaginaient l'autre différemment.

B) Le grand malentendu

L'Union européenne doit désormais faire face à un grand malentendu. Les pays de l'Europe centrale et orientale ont regardé l'élargissement comme une fin en soi. Avant leur adhésion, ils voyaient dans l'Union européenne le paradis. D'une manière erronée, ils pensaient que le seul fait d'acquérir le statut du membre au « club des États riches de l'Europe » leur permettrait d'atteindre très vite un développement économique et un niveau de vie comparables à ceux des États de l'Europe occidentale. L'exigence de l'accomplissement des standards économiques et démocratiques posée comme condition à l'adhésion pouvait davantage renforcer le sentiment que les efforts déployés pour l'adhésion seraient compensés par une amélioration remarquable et rapide de leur situation. Alors qu'en réalité, avec l'élargissement, ce n'est qu'un nouveau chapitre de l'histoire qui a été ouvert présentant cette fois-ci des défis d'autre nature.

Les anciens États membres, quant à eux, ont commis l'erreur de penser que l'adhésion de nouveaux pays n'aurait pas de conséquences significatives sur la nature des politiques européennes. L'Europe occidentale pensait pouvoir continuer à énoncer les standards économiques et politiques que les nouveaux États membres devraient respecter. Là encore, ce sentiment pouvait être renforcé par le fait que les anciens États membres pouvaient fixer des conditions que les candidats devaient remplir afin d'obtenir leur admission. Si quelqu'un veut être membre d'un club pour profiter de ses avantages, il doit en accepter les règles – selon la logique des anciens États membres. Dès que le statut de membre est acquis, le novice peut également influencer l'évolution de la communauté – selon la logique des nouveaux États membres, dont certains commencent à réclamer l'égalité de leur statut.

C) La prise de conscience tardive – le cas hongrois

L'évolution de la politique hongroise pendant les dix dernières années illustre bien ce phénomène. Jusqu'en 2010, les gouvernements qui se sont succédés après l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne

en 2004 avaient tendance à écouter les institutions européennes plus que leur propre bon sens, pour ne pas parler des signes envoyés par la société. Tandis que ces derniers s'alarmaient de l'entrée du pays dans une crise politique, économique et sociale déjà en 2006, le fait que la Commission européenne ait accepté les chiffres économiques présentés par la Hongrie était considéré comme une sorte de légitimation ultime de la politique nationale. Autrement dit, les problèmes pouvaient être laissés de côté par le gouvernement car si la Commission était d'accord, il n'y avait plus de question à se poser. Le gouvernement n'acceptait pas de parler de crise jusqu'à ce que l'Europe elle-même ne soit contaminée par la crise économique et financière mondiale, ayant atteint la Hongrie finalement en 2009. La solution adoptée par le gouvernement pour lutter contre la crise économique est également parlante. Au lieu de trouver des solutions propres, le réflexe fut de se tourner auprès de l'Union européenne et du FMI pour contracter un pacte d'aide financière, accompagné par des obligations d'ordre économique et politique à respecter. Le pays s'est découvert être malade tardivement et, pour se guérir, il s'est tourné vers le docteur européen, dont il était prêt à respecter toute consigne. Il refusait de chercher des remèdes alternatifs, qui auraient peut-être demandé plus d'efforts au patient, mais lui auraient également rendu possible d'éviter d'importants effets secondaires.

Le fait d'être membre de l'UE a permis, au moins dans un premier temps, de déresponsabiliser l'action publique nationale en Hongrie. Mais cette première phase d'illusion a été dépassée. En 2010, la population hongroise a décidé à une immense majorité d'élire au gouvernement une alliance de partis revendiquant une plus grande autonomie pour la politique nationale. A contrario de ses prédécesseurs, ce nouveau gouvernement a décidé d'assumer une plus grande responsabilité dans les affaires du pays. Réorganisation de l'administration d'État, remboursement de la dette du FMI et refus d'en contracter une nouvelle, élaboration d'une nouvelle constitution. Quelques exemples de mesures qui convergeaient toutes dans le sens du renforcement de la souveraineté nationale au sein d'une Union européenne supranationale. La Hongrie a commencé à considérer l'Union européenne comme une scène politique internationale où il fallait défendre ses intérêts face aux

divers intérêts nationaux et aussi face aux prétentions de plus en plus affichées des institutions européennes.

Qu'elle veuille ou non, par ce changement de comportement consistant à ne plus considérer tout ce qui vient de l'Europe comme vérité révélée, mais comme des positions pouvant être contredites dans la mesure où elles ne servaient pas l'intérêt national, la Hongrie a suscité un débat européen. Pendant les cinq dernières années, la Hongrie a été placée plusieurs fois sur le banc des accusés, en tant que mauvais élève de l'Europe. Le premier ministre devait venir s'expliquer à Bruxelles ou à Strasbourg à plusieurs reprises, ce qui n'est pas en général le traitement réservé à un État membre. Ceux qui observaient ces débats devaient vite comprendre qu'il ne s'agissait plus d'un simple échange de vues sur les diverses mesures prises par le gouvernement hongrois, ni des débats purement juridiques concernant le respect du droit de l'Union européenne. En réalité, c'est un débat autour des questions fondamentales liées à l'Union européenne qui a été ouvert. Le fait que le débat ait été provoqué par un pays de l'Europe centrale et orientale n'est peut-être pas un hasard.

II. L'ouverture tardive d'un débat de fond autour de l'Union européenne

A) Controverse autour des valeurs européennes

Dans les débats mentionnés en haut, plusieurs hommes politiques européens ont demandé à ce que les valeurs et le projet politique de l'Union européenne soient respectés.¹ Pour une communauté politique,

1 18 janvier 2011, débat au Parlement européen autour de la loi hongroise sur les médias, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20110117IPR11813/20110117IPR11813_fr.pdf

18 janvier 2012, débat au Parlement européen autour de la nouvelle constitution hongroise, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20120113STO35298/20120113STO35298_fr.pdf

2 juillet 2013, débat autour des droits fondamentaux en Hongrie (rapport Tavares), http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20130628IPR14601/20130628IPR14601_fr.pdf

il s'agit d'une revendication légitime. Le problème réside dans le fait qu'il n'existe ni un réel accord européen univoque sur le contenu exact des valeurs européennes, ni un projet démocratique précis concernant le futur politique de l'Union européenne.

Le respect des droits de l'Homme est certainement une valeur commune aux pays de l'Europe. Suite à la violence des deux guerres mondiales, le respect de ces droits a été érigé en valeur européenne tant aux yeux des États de l'Europe occidentale que ceux de l'Europe centrale et orientale. De plus, ces derniers ont connu plus de quatre décennies de dictature communiste qui leur permet de mesurer l'importance du respect des droits de l'homme. Toutefois, un accord sur les droits fondamentaux les plus importants ne suffit pas pour faire l'économie du débat quant à d'autres questions de fond de l'Union européenne. Pour développer le projet européen d'une manière démocratique, davantage de questions de principe doivent être débattus. En ce qui concerne ces débats de principe, les pays de l'Europe centrale et orientale ne forment pas forcément un camp idéologique distinct de l'Europe occidentale, d'autant plus que la position de chaque État varie également en fonction de l'orientation politique de son gouvernement. Cependant, il y a au moins deux questions importantes qui peuvent marquer une différence entre les États de ces deux régions, en raison de la différence des mentalités politiques de leurs populations.

B) Deux régions, deux approches : racines chrétiennes de l'Europe ou multiculturalisme

Il est un fait que la religion chrétienne a marqué le continent européen tout au long de son histoire, elle a influencé la culture, la pensée, l'organisation étatique et les traditions européennes. Pourtant, l'Union européenne se refuse de reconnaître ses origines chrétiennes.

« Bénis les Hongrois, ô Seigneur ! » – commence le préambule de la constitution hongroise adoptée en 2011, reprenant mot-à-mot la

19 mai 2015, débat au Parlement européen autour de la situation en Hongrie, des droits fondamentaux et des valeurs de l'UE. http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20150513IPR55481/20150513IPR55481_fr.pdf

première ligne de l'Hymne national hongrois, rédigé en 1823. Tant cette phrase de la constitution que son allusion historique à l'Europe chrétienne a fait objet de nombreux critiques de la part des hommes politiques, médias et institutions européens. Le respect des droits de l'homme a été évoqué pour remettre en question toute allusion à la chrétienté, comme si les deux choses s'excluaient mutuellement². Selon les Hongrois, les traditions chrétiennes constituent un élément important de l'identité européenne. Pour les opposants, l'allusion faite aux racines chrétiennes de l'Europe relèverait d'un geste d'exclusion d'autres cultures, ou encore d'une remise en question de la laïcité. A l'époque de la Convention sur l'avenir de l'Europe de 2002-2003, un débat était mené autour de la mention des origines chrétiennes de l'Europe dans la future constitution européenne. Plusieurs pays étaient en faveur de cette mention, dont la Pologne, la Lituanie, l'Italie, le Portugal, la Slovaquie, la République tchèque et Malte.³ Finalement, pour que le projet de constitution européenne puisse aboutir, le débat autour de la mention de la chrétienté était mis de côté.

Les courants politiques européens ont beaucoup évolué depuis. Tandis que ce débat s'est avéré tout à fait légitime à mener en 2002-2003, et les positions en faveur de la reconnaissance des valeurs chrétiennes ont été loin d'être négligeables, lors des débats au Parlement européen en 2012-2013, la légitimité même d'une position luttant pour la reconnaissance des origines chrétiennes de l'Europe était vue comme une revendication étrange. L'évolution est d'autant plus remarquable qu'en 2011, le premier ministre et les députés hongrois ne devaient plus plaider pour la possibilité d'insérer une référence dans un texte

2 18 janvier 2012, débat au Parlement européen autour de la nouvelle constitution hongroise, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20120113STO35298/20120113STO35298_fr.pdf

3 Bossuat GÉRARD, Histoire d'une controverse. La référence aux héritages spirituels dans la Constitution européenne, Matériaux pour l'histoire de notre temps, Persee, Année 2005, Volume 78, p. 68-82., http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/mat_0769-3206_2005_num_78_1_1030

TINCQ, Henrie, Benoît XVI relance la polémique sur l'identité chrétienne de l'Europe, Le Monde, 18 mars 2009
http://www.lemonde.fr/europe/article/2009/03/18/benoit-xvi-relance-la-polemique-sur-l-identite-chretienne-de-l-europe_838553_3214.html

européen, puisque c'est la mention de la chrétienté dans leur propre constitution nationale qui était remise en cause.

Les statistiques de l'Eurobaromètre mettent en évidence que le christianisme est la religion la plus importante de l'Europe⁴. Elles montrent également qu'en Europe, la religiosité varie d'un pays à l'autre⁵. Il n'est pas possible de conclure que la région de l'Europe centrale et orientale est plus religieuse que l'Europe occidentale. Tandis que les Polonais, les Slovaques, les Croates, les Roumains et les Hongrois sont plutôt religieux, l'athéisme tchèque remet en question l'homogénéité religieuse de la région. Parallèlement, malgré que les Français, les Néerlandais et les Anglais soient peu religieux, la religion est importante dans les pays tels que le Portugal, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne. Néanmoins, en observant le discours et les actions politiques des pays de l'Europe centrale et orientale, ainsi que ceux des pays de l'Europe occidentale, il paraît que la religion occupe une place différente dans la mentalité politique des populations de ces deux régions de l'Europe.

Du fait de l'immigration de la deuxième moitié du XXe siècle, provenant des régions qui ne partagent pas la tradition chrétienne, les pays de l'Europe occidentale sont devenus des pays multiculturels. Dans ces pays, toute référence au christianisme peut devenir un sujet sensible pour l'opinion publique parce qu'elle risque d'être interprétée comme une discrimination envers une partie de la société. Dans ces sociétés multiculturelles, la religion est considérée comme un sujet politique sensible, susceptible de discussion et de controverse. En revanche, les pays de l'Europe centrale et orientale n'ont pas connu d'afflux migratoire externe comparable, leur population est restée plus homogène du point de vue culturel. Évoquer ou reconnaître les racines chrétiennes de l'Europe y est alors possible sans risquer d'alimenter des tensions politiques et sociales. Dans ces pays, la chrétienté, au lieu d'être un symbole de l'exclusion, a une connotation positive. Ce sentiment positif est renforcé par le fait que le régime communiste cherchait à lutter contre la religion, l'Église était ainsi associée à la résistance

4 Special Eurobarometer 393, Discrimination in the EU in 2012, p. 233, European Commission November 2012 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_en.pdf

5 Special Eurobarometer, Social values, Science and Technology, p. 9, European Commission, June 2005 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_225_report_en.pdf

anticommuniste et en passant, à la liberté et la démocratie. La religion et les traditions chrétiennes sont alors, au lieu d'être un sujet politique discutable, des sources de valeurs morales et un élément légitime de l'identité.

Le rôle de la chrétienté en tant qu'élément identitaire européen est un point autour duquel les approches des pays de l'Europe centrale et orientale et de l'Europe occidentale peuvent diverger. La question se révèle d'autant plus actuelle qu'en 2015, l'arrivée d'énormes flux migratoires en Europe fait monter sur la surface une confrontation claire entre deux visions d'Europe⁶. Est-ce que le multiculturalisme doit être érigé en modèle européen et être adopté par les pays de l'Europe centrale et orientale, ceux-ci renonçant ainsi à une mise en valeur des traditions chrétiennes ? Les pays de l'Europe occidentale devraient-ils retourner à leurs traditions chrétiennes ? Aujourd'hui, le nombre des immigrants arrivant en Europe varie très vite, et il est difficile de savoir si à terme, le phénomène aura une fin. Les chiffres montrent une tendance d'augmentation claire. Au cas où l'Europe tranche en faveur d'une politique d'accueil d'un grand nombre de migrants, accompagnée d'une répartition entre les différents États membres, la question d'une expérience de coexistence multiculturelle se posera également dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Il est possible que les anciens pays membres trouvent légitime de présenter leur forme de société en tant que modèle européen, et de revendiquer ainsi son application au nom de l'eupéanisme également dans les nouveaux États membres. Les nouveaux membres du club accepteront-ils le modèle des anciens en tant que modèle européen à suivre ? Ou exigeront-ils que leur modèle puisse également être considéré européen ?

6 Discours du premier ministre hongrois du 2 juin 2015, Egy multikulturális Európából nincs visszaút <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/egy-multikulturalis-europabol-nincs-visszaút>

C) Deux régions, deux approches – Europe fédérale ou Europe des nations égales

En suivant les débats menés au Parlement européen⁷ ainsi que les sujets qui occupent le monde académique⁸, il y a au moins encore une question importante qui doit être posée. Les nations sont-elles des ennemis de l'identité et des valeurs européennes ou bien constituent-elles elles-mêmes des éléments de l'identité européenne ? D'une manière plus simple, il s'agit de décider si le projet politique de l'Union européenne doit être la construction d'une Europe fédérale ou d'une Europe des nations. De nouveau, c'est un débat dans lequel l'approche des pays de l'Europe centrale et orientale peut être différente de celle des anciens États membres.

Etre fier de sa patrie va de soi aux États-Unis, il n'est pas rare d'entendre dans les discours des hommes politiques américains, indépendamment de leur position sur la scène politique, que les États-Unis sont la « meilleure nation du monde »⁹ (« *the greatest Nation on Earth* »). Ils considèrent le patriotisme comme une valeur civique importante. Le patriotisme existe également dans les pays européens et selon le pays et son gouvernement, il est plus ou moins mis en avant. Dans l'Union européenne, en revanche, rares sont les discours qui présentent le patriotisme comme vertu. Ce dernier devient synonyme du

⁷ voir infra

⁸ A titre d'exemple: TOULEMON, Robert, Europe des États-Europe fédérale, *Politique étrangère*, 2002-07/09 no 3 p. 631-646; ou RIVA, Jeanne, *Europe à géométrie variable la survie de l'UE ? quatre scénarios prospectifs sur le devenir possible de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris 2014; ou GODINO, Roger, VERDIER, Fabien, *Vers la fédération européenne, l'Europe de la dernière chance*, Notre Europe, Institut Jacques Delors, 11 février 2014 <http://www.institutdelors.eu/media/versfederationeuropeennegodinoverdierne-ijd-fev14.pdf?pdf=ok>

⁹ MATHIS-LILLEY, Ben, WADE, Chris, Watch Barack Obama Talk About How America Is the Greatest Country on Earth in 13 Different Speeches, www.slate.com
Et Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008, White House Archives http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf
http://www.slate.com/blogs/the_slatest/2015/02/20/barack_obama_loves_america_and_thinks_it_s_great_video_evidence_contradicts.html

nationalisme qui est à son tour doté d'une connotation très négative.¹⁰ Il est souvent associé à une sorte d'extrémisme menaçant l'Europe. Dans le discours européen, le nationalisme est devenu le symbole de la fermeture et de l'exclusion, au contraire d'un européenisme qui serait le synonyme de l'ouverture et de l'inclusion.

Ce phénomène est beaucoup plus nuancé dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Dans le vocabulaire national de ces pays, le nationalisme peut légitimement avoir une connotation positive. Ces pays ont connu presque un demi-siècle d'oppression communiste dans l'ombre de l'Union soviétique où leurs décisions politiques devaient être alignées sur les orientations de Moscou. La fin de la guerre froide et les changements du régime respectifs des anciens pays du « Bloc de l'Est » signifiaient non seulement une évolution du socialisme vers le capitalisme, mais également une véritable reconquête de leur autonomie et souveraineté nationale. Dès lors, la Nation, la représentation des intérêts nationaux, l'autonomie du gouvernement et la souveraineté nationale portent une valeur positive.

L'Union européenne n'est pas comparable à l'Union soviétique. Tant le contexte historique, politique et international que la nature et les mécanismes de fonctionnement des deux unions se divergent. La différence la plus importante est que l'adhésion à l'Union européenne dépend de la volonté libre de chaque pays. Toutefois, il faut comprendre que les États de l'Europe centrale et orientale, sortant d'une dictature mise en place par une puissance étrangère à vocation internationaliste, soient plus sensibles à toute délégation de compétences et tout encadrement de leur souveraineté nationale. Toute limitation de la marge d'action de l'État-nation est susceptible d'être considérée comme une perte d'indépendance et d'autonomie du pays rappelant des périodes sombres de l'histoire.

De nos jours, l'idée d'une Europe fédérale ne peut pas faire l'unanimité dans les pays de l'Union européenne. Entre État-nation et État fédéral,

10 A titre d'exemple, Discours de Guy Verhofstadt du 3 février 2014, „*We have to be very clear to public opinion that these populist and nationalist eurosceptics have no solution for their problems. Look, if you want a future for your children on this continent, we need more Europe, we need an economic and fiscal union, a banking union, as fast as possible.*” publié sur Euractive, <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/liberals-back-verhofstadt-nomine-news-533216>

il existe une contradiction inhérente. L'une ne peut se renforcer sans affaiblir l'autre. Ainsi, une Europe fédérale, qui aurait pour conséquence nécessaire la limitation de la souveraineté de tous les États membres de l'Union européenne n'est pas un projet facilement admissible ni pour les anciens, ni pour les nouveaux États membres, même si certains parmi les premiers disposent, grâce à leur propre structure étatique d'une expérience plus importante en matière de fédéralisme.

La différence entre les pays de l'Europe centrale et de l'Europe occidentale réside dans le fait que dans les premiers, l'Europe fédérale peut constituer plus facilement un rêve idéaliste aux yeux de l'élite politique et mieux infiltrer ainsi les mentalités politiques de leurs populations. En Europe occidentale, une Europe fédérale peut devenir le symbole de la tolérance, de l'inclusion, d'un régime où règne l'universalisme face à un monde dominé par les égoïsmes et hostilités nationaux. Les peuples de l'Europe centrale et orientale auraient plus du mal à faire ce rêve le leur, au moins sans garder d'importantes réserves en raison de leurs expériences négatives récentes de la limitation de leur souveraineté en tant qu'États satellites de l'Union soviétique. Les populations de l'Europe centrale accepteraient plus difficilement une thèse selon laquelle leurs intérêts puissent être mieux représentés par un super État européen que par leurs propres États nations, sur les décisions desquelles elles ont une influence beaucoup plus directe et importante. Aux yeux de ces peuples, une Europe fédérale serait plus difficilement idéalisable. En plus, les nouveaux États membres peuvent avoir l'impression que les anciens États membres les plus puissants ont beaucoup plus d'influence sur les décisions européennes qu'eux-mêmes. Il suffit de penser au discours politique de haut niveau qui assimile l'Union européenne à un projet franco-allemand.¹¹ Ainsi, s'il faudrait formuler un rêve pour les populations des pays de l'Europe centrale et orientale, cela ne serait pas une Europe fédérale, mais plutôt une Union européenne assurant la paix et la prospérité, dont ils peuvent être membres à égalité avec les pays d'Europe occidentale. Une Europe des nations où chaque État membre peut se développer et s'épanouir,

11 Article soulignant cette approche: CAZENAVE, Fabien, M. Hollande, l'Europe ne se limite pas à l'Allemagne et la France, publié sur Le Taurillon, le 6 janvier 2015
<http://www.taurillon.org/m-hollande-l-europe-ne-se-limite-pas-a-l-allemande-et-la-france>

renforçant ainsi également l'Union européenne. Ces pays auraient plus tendance à voir les nations en tant qu'une richesse de l'Europe et mettraient l'accent sur les plus-values potentielles pouvant être générées par l'exploitation habile de la diversité européenne.

III. La mise en valeur souhaitable de la diversité européenne

A) Une chance pour l'unité de l'Europe centrale et orientale

Les phénomènes présentés en haut offrent une chance aux pays de l'Europe centrale et orientale de reconnaître les points communs de leurs mentalités politiques ainsi que la convergence de leurs intérêts au sein de l'Union européenne. La prise de conscience de la nature politique de l'Union européenne et les débats autour de ses fondements pourraient contribuer à l'émergence et le renforcement de l'identité de la région. Cette dernière, - longtemps divisée à cause des problèmes politiques du passé souvent liés aux enjeux des minorités nationales, dispose d'un potentiel pour former un ensemble uni sur la scène politique européenne. Compte tenu de la taille ainsi que du poids politique et économique actuel représentés par les pays de la région dans les politiques européennes et internationales, il est clair que séparément, ils revendiqueraient en vain une plus grande influence sur le destin de l'Europe. Par contre, en agissant ensemble, ils pourraient représenter un poids suffisant pour faire entendre leur voix, et entrer en débat constructif avec d'autres régions de l'Europe. Leurs initiatives auraient une plus grande chance d'être considérées comme des initiatives européennes ayant le potentiel de créer des modèles pour l'intégralité de l'Union européenne. En plus du couple franco-allemand, ou les pays de l'Europe occidentale en général, la région de l'Europe centrale et orientale pourrait également devenir un moteur de l'Union européenne. Cela permettrait à ces pays n'ayant adhéré l'Union européenne que tardivement et disposant ainsi d'un désavantage structurel d'être mieux

reconnus par leur nouvelle communauté. Bien entendu, il s'agirait également d'une chance pour mieux représenter, au niveau européen, leurs intérêts politiques et économiques ainsi que leurs positions dans des questions de principe. Et ce renforcement pourrait présenter également des avantages pour toute l'Union européenne.

B) Une chance pour une Europe plus créative

L'unité de la région de l'Europe centrale et orientale pourrait être perçue comme un danger pour l'unité européenne puisqu'elle risque d'accentuer davantage la divergence des positions au sein de l'Union européenne. Certains pourraient voir dans l'augmentation du nombre des débats européens de fond une amplification des clivages et ainsi, un déclin de la communauté économique et politique de l'Union. Mais en réfléchissant un peu plus et en dépassant le niveau des apparences, il ne s'agit en réalité que de monter sur la surface des différences déjà existantes. D'un point de vue démocratique, cette évolution, au lieu d'être critiquée, doit être saluée. S'il existe d'importantes positions et approches différentes au sein d'une communauté, au lieu de les dissimuler et opprimer, il faut les analyser et en débattre publiquement. Cette approche sincère est certainement moins confortable que l'alimentation d'un faux mythe d'unité, mais elle peut en revanche servir l'intérêt de l'Europe.

Au lieu de freiner l'Union européenne, les pays de l'Europe centrale et orientale peuvent donner un nouvel élan à celle-ci. Contrairement aux anciens États membres, ces pays récemment admis dans la communauté peuvent encore prendre de distance et avoir une approche plus critique de la construction européenne. Non pas pour la détruire, mais pour l'améliorer. Disposant d'un recul suffisant, ils peuvent identifier plus facilement les défis du projet européen ainsi que les potentiels non exploités de l'Europe. Il ne s'agit pas de prétendre que les pays de l'Europe centrale et orientale peuvent toujours proposer les réponses les plus adéquates aux dilemmes européens, mais que leurs propositions peuvent être originales et qu'il faut davantage les prendre en compte.

L'Europe a besoin de l'expérience des anciens États membres connaissant profondément la nature des politiques européennes, aussi bien que les solutions possibles qui peuvent fonctionner dans l'Union européenne. Les propositions des nouveaux États membres peuvent paraître moins conventionnelles ou même moins européennes, dans la mesure où elles ne s'inscrivent pas entièrement dans la logique européenne traditionnelle ou parce qu'elles essaient de dépasser les tabous auxquels la politique européenne est habituée. Pourtant, n'est-ce justement le propre des vraies réformes, de ne pas suivre un chemin déterminé, mais d'en creuser des nouveaux ?

Les pays de l'Europe centrale et orientale disposent en fait d'un véritable potentiel de réformes originales dont l'Union européenne aurait tellement besoin à une époque de crise. Autrement dit, ces pays sont la garantie d'une Europe créative. A titre d'exemple, la Hongrie a introduit d'importantes réformes économiques non conventionnelles pour lesquelles elle a été vivement critiquée par les institutions européennes et internationales. Les mesures prises par le gouvernement hongrois pendant les cinq dernières années allaient à l'encontre des solutions proposées par l'orthodoxie économique européenne, et pourtant, de nos jours, il est impossible de nier l'amélioration considérable des indicateurs macroéconomiques du pays¹². S'il serait exagéré de dire que l'Union européenne pourrait reprendre le modèle économique hongrois tel qu'il est, parce qu'il est avant tout adapté au contexte spécifique hongrois, il est néanmoins possible que certains de ses éléments ou principes de départ puissent inspirer tant les pays de l'Europe centrale et orientale que les pays de l'Europe occidentale. Comme le cas hongrois l'illustre, avec des solutions innovantes, l'Europe centrale et orientale pourrait devenir, au lieu d'une région imitant l'Europe occidentale, un laboratoire de nouveaux modèles économiques et sociaux.

12 La Hongrie devient un modèle pour les pays de l'Europe centrale: GEINITZ, Christian, Plötzlich ist Ungarn ein Vorbild, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) http://www.faz.net/aktuell/finanzen/aktien/nach-der-franken-freigabe-ist-ungarn-plotzlich-ein-vorbild-13385326.html?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201509

C) Au lieu d'une Europe standardisée, l'exploitation habile de la diversité

Pour exploiter au mieux ses ressources, l'Union européenne devrait reconnaître la valeur que représente la diversité européenne. Cette reconnaissance est difficile, parce que les politiques européennes actuelles sont marquées par une tendance à toujours plus d'uniformisation. Pour comprendre que l'uniformisation n'est pas un objectif en soi, il faut rappeler la notion de la subsidiarité, l'un des principes fondamentaux de l'intégration européenne. La création d'un État fédéral à laquelle mènerait une uniformisation sans limite, bien qu'elle puisse être présentée comme un aboutissement possible de l'Union européenne, n'est pas le but de l'intégration européenne. L'uniformisation encadrée constitue un outil de l'intégration européenne dont l'objectif est la création d'une structure supranationale servant de cadre pour rendre possible une coopération économique et politique plus efficace entre les pays européens. Le vrai potentiel de l'Union européenne réside non pas dans les solutions uniformes, mais dans l'exploitation habile de la diversité de ses pays membres, objectif que l'intégralité de sa structure doit servir. Paradoxalement, l'uniformisation ayant permis l'établissement de la structure nécessaire pour une coopération efficace dans la diversité risque maintenant d'effacer la diversité européenne en obligeant l'adoption des standards européens dans de plus en plus de domaines, qu'il s'agisse des questions pratiques ou de principe. En s'attachant à leur identité et caractéristiques nationales, les pays de l'Europe centrale et orientale peuvent rappeler la richesse de l'Union européenne résidant dans la diversité.

Grâce à sa diversité nationale et culturelle, l'Europe dispose d'un grand nombre de solutions possibles face aux défis politiques, économiques et sociaux. Le rôle des institutions européennes ne devrait pas être de supprimer ces solutions à tout prix afin de les remplacer par une seule mesure commune. Au contraire, ce que les institutions principales de l'Union européenne devraient assurer c'est avant tout la synchronisation des diverses solutions nationales. L'Europe dispose d'importants points forts qu'elle pourrait utiliser pour sortir de la crise. Faut-il encore qu'elle les reconnaisse au lieu de tendre à les effacer.

Bastien REMY

Université de Szeged – Sciences Po Lille

Comparaison de la politique de cohésion en France, Royaume-Uni et Roumanie

La politique de cohésion pour la période 2014-2020 fut mise en place dès 2011 et les différents projets ont été finalisés en août 2014 entre la Commission et les Etats Membres, et son budget ratifié en novembre 2013. Cette politique est destinée à compenser les effets néfastes du marché commun sur les territoires les plus fragiles (principalement les pays membres depuis 2004) et elle est un levier considérable pour accroître le développement des «Amis de la politique de cohésion», c'est-à-dire les 15 Etats les plus pauvres qui en bénéficient prioritairement. Avec un budget de 252 milliards d'euros pour la période citée, cette politique est réalisée par les fonds structurels que sont les Fonds de Cohésion (FC), le Fonds Social Européen (FSE) et le FEDER (Fonds européen de développement régional) et semble un peu moins audacieuse que dans le précédent plan, au regard de la baisse de sa dotation. Succédant à la Stratégie de Lisbonne, la stratégie Europe 2020 a largement influencé l'orientation des missions de la politique de cohésion. Cette stratégie met l'accent sur l'emploi (75% de la population en emploi entre 20 et 64 ans), l'innovation (allocation de 3% du PIB de l'UE dans la recherche et le développement), l'éducation (30% de

diplômés de l'enseignement supérieure, et moins de 10% d'abandon scolaire) et la pauvreté (faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté).

Les objectifs de la politique de cohésion ont donc été adaptés en conséquence. Les priorités définies par la Commission Européenne et le Conseil de l'UE sont la recherche et l'innovation, les technologies de l'information et de la communication (TIC), la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME) et la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂. Les changements d'approche par rapport à la période 2007-2013 peuvent être recensés au nombre de trois: une plus forte concentration thématiques (les thèmes cités au-dessus), ensuite des conditions «ex-ante» pour la réception des fonds (focalisation sur la perspective de résultat et contraintes environnementales), et des conditionnalités macroéconomiques (suspension des financements en cas de mauvaise gouvernance économique sur décision du Parlement et de la Commission). L'accent sera aussi porté sur la simplification des demandes d'aide et la gratification de fonds supplémentaires pour récompenser les programmes les plus performants.

Cependant, il faut observer que cette approche peut comprendre des failles, puisqu'elle applique une même stratégie pour des pays qui ont des caractéristiques économiques, sociales, politiques, culturelles et territoriales différentes. Une approche uniforme est donc susceptible d'être inefficace, et c'est ce que nous souhaitons étudier à travers les cas de la Roumanie, la France et le Royaume-Uni. Le premier pays est intéressant du fait de sa récente entrée dans l'Union Européenne, ses nombreux retards de développement et surtout les accusations de corruption, de dysfonctionnement des autorités locales et de déficiences en matière de gestion des fonds¹. La France et le Royaume-Uni diffèrent eux dans leur approche en tant que pays créditeurs: le Royaume-Uni rechigne à contribuer à cette politique², tandis que la France veut maintenir les fonds dont il bénéficie, quitte à modifier les règles d'attribution³. Il sera donc intéressant d'observer les positions de

1 Mihăilescu, Grațian, «Roumanie: Comment s'est produit le désastre des fonds européens?», Regard sur l'Est, 1^{er} décembre 2012

2 Ricard, Philippe, «Le Royaume-Uni exige la réduction drastique du budget de l'Union européenne», *Le Monde*, 21 novembre 2012

3 Euractiv, «Régions en transition : dix territoires concernés», 15 mars 2012

chacun, et surtout comment chacun des trois Etats Membres bénéficie de l'un ou l'autre versant de la politique. Notre objectif est, à partir de ces exemples, d'évaluer l'approche de la politique de cohésion plus généralement.

Au regard de trois exemples de pays, peut-on affirmer que la politique de cohésion, orientée par la stratégie Europe 2020, est adaptée à l'ensemble des pays ?

Nous présenterons dans un premier temps les mérites de la politique de cohésion, avant d'observer dans un second temps qu'à bien des égards elle est perfectible, et ne s'adresse pas de façon optimale aux défis de l'intégration. Suite à ces parties analytiques, nous formulerons un point de vue plus subjectif en présentant les possibles réformes de la politique de cohésion.

I] Des leviers d'action commun: la décentralisation et le soutien aux PME

A) Trois projets pour trois pays différents.

Il convient, de façon descriptive, d'observer les caractéristiques des pays, et les priorités définies pour la période 2014-2020. Concernant la France, 40 programmes opérationnels sont gérés à l'échelle française, pour un montant alloué de 15,9 milliards d'euros. On constate que ce sont les régions les plus développées qui captent principalement ces fonds (6,35 milliards d'euros) aux dépens des régions en transition et des régions les moins développées. Les projets ont principalement comme optique d'améliorer l'emploi et l'inclusion sociale, notamment dans les régions les moins développées que sont les territoires d'outre-mer⁴.

4 Commission Européenne, DG de la Politique Régionale et Urbaine « Politique de cohésion en France 2014-2020 », Août 2014, Bruxelles

Concernant le Royaume-Uni, 17 programmes opérationnels sont gérés pour un montant alloué de 11,8 milliards d'euros. De même que pour la France, les régions les plus développées sont principalement ciblées, et le pays compte quelques rares régions périphériques moins développées. Tout comme la France, l'emploi est une priorité, ainsi que la compétitivité⁵.

Enfin, la Roumanie gère 6 programmes opérationnels de 2014 à 2020 pour un montant alloué de 23 milliards d'euros. Il est intéressant de voir que dans le cas de la Roumanie ce sont les régions les moins développées qui captent la quasi-intégralité des fonds (97%). Les projets portent prioritairement sur l'emploi, les infrastructures et services publics ainsi que sur l'environnement⁶.

B) L'avantage de la flexibilité.

Un premier atout que l'on peut reconnaître dans le programme pluriannuel 2014-2020 est sa capacité d'adaptation aux contextes nationaux et régionaux. Bien que des directions doivent être suivies, notamment au regard de la stratégie Europe 2020, la politique de cohésion accepte une forme de flexibilité en faveur d'une plus forte décentralisation de cette politique de redistribution⁷, ce qui permet de mieux satisfaire les attentes des citoyens. Pour le constater, on peut observer la chronologie synthétisée de la procédure d'adoption de la politique de cohésion. Après l'établissement d'un budget européen et d'une allocation nationale, chaque Etat membre établit un cadre de référence stratégique régional qui consiste en une stratégie et une liste de programmes opérationnels, transmis à la Commission sous cinq mois, la Commission remet d'éventuels commentaires sous trois mois. Cette liste de programmes opérationnels est élaborée par chaque pays, avec la participation de la société civile, des employeurs et travailleurs. Le

5 Commission Européenne, DG de la Politique Régionale et Urbaine « Politique de cohésion au Royaume-Uni 2014-2020 », Août 2014, Bruxelles

6 Commission Européenne, DG de la Politique Régionale et Urbaine « Politique de cohésion en Roumanie 2014-2020 », Août 2014, Bruxelles

7 Oates, W, *Fiscal federalism*, New York, Harcourt, 1972

travail est coordonné par des autorités de gestion locales, permettant donc une consultation interne et une plus grande précision. Et ça c'est important : prenons l'exemple de la région l'Ile-de-France, donc le PIB est parmi les premiers en Europe, mais qui connaît de fortes inégalités de richesses. Si l'allocation des ressources était organisée à l'échelle européenne ou nationale, il est possible que l'on omette ce facteur d'inégalités, en regardant les indices globaux de l'unité territoriale. La décentralisation de la prise de décision permet au contraire une finesse d'analyse et un projet plus ciblé, prenant en compte les facteurs culturels comme économiques. Ce cadrage au plus proche des réalités du terrain est par ailleurs aussi valable pour le Royaume-Uni et la Roumanie.

C) L'accent sur les PME

Une autre réalisation positive de la politique de cohésion, dans sa formulation pour 2014-2020, réside dans la volonté de dynamiser les PME comme un des objectifs premiers. Il est en effet crucial d'utiliser ce levier, au regard des statistiques sur les entreprises européennes: 99,8% des entreprises européennes sont des PME (moins de 50 employés), et le nombre de micro-entreprises (moins de 10 salariés) est proche de 96% en moyenne dans les pays les moins développés. Le soutien aux PME est donc un levier crucial pour l'emploi, l'innovation et l'inclusion sociale, sans oublier la croissance économique et la convergence. La responsabilisation des PME se fait au travers de prêts (plutôt que de subventions) et les projets contribuant à l'employabilité de main d'œuvre et à la création d'entreprises ont la priorité des autorités de gestion des fonds. Rajoutons par ailleurs que l'activité des PME et micro-entreprises se situe sur un marché plutôt national voire locale, générant ainsi des externalités positives, une offre plus fournie et donc une dynamique positive.

Ces quelques facteurs tendent à indiquer que la politique de cohésion, telle que construite pour la période 2014-2020, est à même de répondre aux défis de pays différents, en agissant sur des leviers essentiels (comme les PME) et en assurant une prise de décision au plus proche des citoyens, soit autant de dénominateurs communs efficaces. Cependant des critiques

peuvent être formulées, principalement à cause de l'alignement des objectifs de la politique de cohésion sur ceux de la stratégie Europe 2020.

II] Les facteurs d'inadaptation de la politique de cohésion à tous ces pays

A) L'approche par le résultat

Une première mesure discriminante introduite dans la politique de cohésion est l'approche par le résultat⁸. Cette mesure consiste à insister sur la capacité des projets à remplir les objectifs assignés par la Commission. En conséquence, cela aboutit à trois choses : d'abord une plus grande sélectivité des projets (donc moins de projets globalement), ensuite un plus grand contrôle de la prise de décision, moins d'aléas dans la sélection (favoritisme) puisque le critère est objectivement formulé. Ce dernier point sera très sûrement positif dans le cas de la Roumanie, qui a connu précisément des soucis de gestion à l'échelle locale, aboutissant à la suspension de trois programmes: le Programme opérationnel sectoriel pour le transport (POST), le Programme opérationnel sectoriel pour l'augmentation de la compétitivité économique (POSCCE) et le Programme opérationnel régional (POR). Cependant, les entraves pourraient se multiplier pour la Roumanie, conduisant à une faible absorption des fonds: en effet les charges sur les bénéficiaires vont croître, la complexité de la procédure sera plus importante et les risques de retrait des fonds pour une mauvaise gestion peuvent potentiellement décourager certains entrepreneurs. Par ailleurs, la sélection des projets se fait par les autorités locales qui, dans les Etats nouvellement membres, ont moins d'expérience et d'expertise: les structures d'allocation de gestion ont en effet été créées au cours de la phase d'adhésion à l'UE, c'est-à-dire au début des années

8 Gross Frederike, Polverari Laura, « EPRC Project generation and selection in Cohesion policy in 2014-2020 : between results-orientation and micro-management », University of Strathclyde Glasgow, 27 mai 2014

2000 pour la Roumanie, à l'inverse de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) qui existe depuis 1963 en France.

B) Les objectifs environnementaux et d'innovation

Parmi les priorités de la politique de cohésion figurent l'innovation et le respect de l'environnement. On peut toutefois se demander si ces deux objectifs sont bien judicieux pour les 15 pays les moins développés de l'UE. D'une part, l'innovation dépend de facteurs et de positions sur le marché sur le long terme, or les pays d'Europe de l'Ouest ont un avantage jusqu'à présent. Engager ces pays sur la voie de l'innovation consiste surtout à les encourager à ouvrir leur marché et à orienter leurs efforts sur un secteur où la compétitivité de l'Allemagne, la France ou du Royaume-Uni est forte. Preuve en est de la récente adoption du brevet unitaire européen, présenté comme une opportunité pour les petites structures – notamment celles d'Europe Centrale et Orientale – de faire protéger leurs inventions à l'échelle européenne. Sous couvert de faciliter leur capacité d'innovation, il s'agit surtout d'ouvrir leur secteur de l'innovation à la compétition des brevets occidentaux plus nombreux, et à terme contraindre leurs propres capacités d'innovation. Par ailleurs, il est certain que la croissance de ces pays moins développés passe par des réformes structurelles (administration, industries, transports, éducation) qui seront des prémices d'une véritable politique de l'innovation.

D'autre part, si la protection de l'environnement est un défi majeur pour l'Europe, on peut y voir une façon de contraindre les pays nouvellement industrialisés à limiter leur croissance économique (l'argument est par ailleurs utilisé par la Chine à l'échelle internationale). Des politiques et fonctionnaires polonais ont par ailleurs souligné que la politique de l'environnement était en partie un moyen de promotion des technologies d'Europe de l'Ouest: en encourageant les Pays d'Europe Centrale et Orientale à investir dans des énergies propres, des entreprises allemandes comme Siemens ou danoises comme Vestas (énergie éolienne) trouvent des débouchés sur de nouveaux marchés. En

conséquence, la Pologne s'est toujours prononcée en faveur de quotas minima pour l'émission de gaz à effet de serre⁹ (la Pologne consommant majoritairement du charbon) et a refusé de signer certains accords, tout en étant le pays qui touche le plus de fonds structurels et de fonds de cohésion (le revenu moyen par habitant en Pologne se situe à peine à 50% de la moyenne de l'UE). Cela permet de relativiser la capacité de coercition des acteurs européens et le sérieux de la politique environnemental.

C) Les conditionnalités macroéconomiques

Notons enfin que, dans un contexte marqué par les réductions de déficits budgétaires, la Commission a souhaité conditionner l'octroi des aides à des indicateurs macroéconomiques, afin de s'assurer de la stabilité du pays. Ceci est une suggestion potentiellement positive de manière générale mais malvenue à cette période-ci. En effet, la réduction des déficits budgétaires est le fruit d'un mauvais cadrage de la crise de la part des principaux dirigeants européens en 2008 (principalement Nicolas Sarkozy et Angela Merkel), et ne correspond pas aux besoins des économies européennes pour une relance. Au contraire, une croissance économique peut supposer un endettement à court terme, à des fins d'industrialisation, d'éducation ou de grands projets. Par ailleurs, il est mal venu de pénaliser des régions, qui reçoivent les aides, en raison d'indices macroéconomique qui sont nationaux. Il existe une différence d'échelle notable entre la région et l'État.

Il apparaît ainsi au regard du développement précédent que la politique de cohésion souffre de deux biais : le premier est celui du maintien des préférences des Etats d'Europe de l'Ouest, le deuxième est celui des contraintes imposées par l'agenda Europe 2020. Il existe toutefois des aménagements possibles, dans le cadre des faiblesses identifiées plus tôt mais aussi de façon plus globale. Nous en avons identifiés quatre.

⁹ Zasuń, Rafał, « Pourquoi la Pologne dit non à la politique climatique », *Gazeta Wyborca*, 12 mars 2012

III] Les possibles voies de réformes de la politique de cohésion

A) Limitation l'influence nationale dans la définition des critères d'attribution des fonds de cohésion

Si la politique de cohésion est une politique régionale, il n'en reste pas moins qu'elle laisse beaucoup de place à l'échelon national. Ceci est nécessaire puisque le gouvernement est le fondement de la légitimité, et le contrôle partiel des fonds par l'Etat permet une plus grande vision d'ensemble mais dans une certaine mesure seulement. En effet, les Etats peuvent faire preuve d'un lobbying intense parfois néfaste pour l'Union. En voici deux exemples: D'abord, la France a fait pression, notamment sur l'Allemagne, afin d'obtenir la création d'une nouvelle catégorie contestée de «région en transition» ce qui lui a permis de «récolter» 4 milliards d'euros. Comment ? en changeant les catégories d'attribution (les **régions en transition ayant un PIB** compris entre 75% et 90% de la moyenne de l'UE, ce qui concerne dix des régions françaises). Un deuxième exemple est celui du Danemark, qui a plaidé lors de sa présidence tournante en 2012 pour l'introduction de l'approche par les résultats, qui conduit aux conséquences citées précédemment et qui pénalisent les Etats de l'Est. Tout ceci ne veut pas pour autant dire qu'il faudrait une prise de pouvoir des régions: la forte capacité de lobbying de certaines à Bruxelles serait un biais dangereux (à l'image de la représentation efficace des intérêts des Länders).

B) Etablir un coefficient national du coût de l'investissement

Une autre réforme possible concerne le montant alloué pour les réformes et projets à mener. Au regard des sommes importantes allouées, par exemple, à la Pologne, on peut se demander s'il ne serait pas judicieux

d'établir un coefficient national relatif au prix des services et des aménagements pour chaque pays. En effet, un projet qui nécessite une main d'oeuvre, une action de service tertiaire ou des outils de production sera toujours moins cher à réaliser en Pologne qu'au Royaume-Uni, du fait du prix plus faible de ces facteurs. Ainsi une même enveloppe permet de mieux mener certains projets à l'«Est» qu'à l'«Ouest». Cette remarque a été formulée par le gouvernement britannique¹⁰ et semble avoir un certain sens, au regard du levier formidable (et peut-être démesuré) que constituent les Fonds de Cohésion en Pologne, lui ayant permis de gagner plusieurs points de PIB.

C) La non prise en compte de l'organisation des territoires nationaux.

Les fonds de la politique de cohésion sont alloués dans des unités territoriales, selon une classification établie par Eurostat. Ainsi ce sont les entités de type 2 de la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) qui perçoivent les fonds, correspondant approximativement aux régions administratives françaises, aux comtés britanniques et aux régions en développement en Roumanie, créées de toute pièce dans la perspective d'intégrer l'UE en 1998.

Ainsi, le développement de la politique de cohésion s'est focalisé sur ces entités, mais sans prise en compte de l'intégration des régions dans un pays: en effet, même si quelques régions sont peu développées et connaissent des faiblesses structurelles, l'État est susceptible, selon sa Constitution et sa pratique nationale de la politique régionale, de contribuer à la croissance de ces régions. Or, la politique de cohésion ne prend pas en compte ces transferts verticaux et horizontaux qui sont pourtant nombreux en Europe. La France, en tant que pays très centralisé, contribue activement au soutien financier de ses régions, qui ont peu d'autonomie fiscale. L'Allemagne, malgré le fédéralisme et la différence de développement entre l'Est et l'Ouest, a largement

10 Government of the United Kingdom, Department for Business Innovation and Skills, « 1 Bis research paper N°179. Literature review on EU Cohesion Policy », Février 2014

contribué au redressement de l'ancienne-RDA, grâce aux transferts fiscaux du fédéralisme coopératif.

Ce défaut est tenu tout entier dans un des grands principes de la politique de cohésion: l'additionnalité. L'additionnalité consiste à cumuler les financements nationaux et européens. S'il est écrit que les financements se complètent, on relève dans la pratique que les régions bénéficiant de ces doubles subventions sont plus dynamiques.

D) Une alternative à la régionalisation?

Une dernière mesure envisageable, concernant également l'organisation du territoire, serait une alternative à l'allocation des fonds structurels pour l'échelon NUTS 2. Il existe en effet des secteurs de l'activité qui seraient mieux administrés à une échelle nationale voire transnationale. Si l'on pense aux industries ou aux technologies de l'information, ce sont souvent des projets d'envergure nationale. Ainsi des économies d'échelle et de meilleures synergies pourraient être créées par une administration à l'échelle du pays. Concernant l'environnement (qui génère de nombreuses externalités négatives, notamment territorialement), il serait également envisageable de recourir à des plans transnationaux, voire deux plans globaux pour l'Union Européenne, dont un permettrait aux pays des régions les moins développées d'atteindre un plafond global d'émissions supérieur à celui d'industrie d'Europe de l'Ouest, pour qui la transition énergétique a déjà commencé. A mi-chemin entre le national et le global, on pourrait aussi repenser une politique des industries à l'échelle de la mégalopole européenne qui s'étend de Londres à Milan.

Conclusion

Globalement, on peut conclure que l'approche uniforme de la politique de cohésion porte préjudice à sa réussite, même si certaines réformes sont en marche pour mieux répondre aux besoins des régions moins développées. On se trouve toujours enfermé dans un dilemme, entre une

décentralisation plus poussée pour que la décision soit plus adaptée au projet, et le risque de devoir pâtir de l'incompétence des autorités locales.

On peut toutefois craindre, à long terme, que la politique de cohésion demeure dans les mains des pays les plus développés qui ont une plus forte capacité de lobbying et orientent les priorités de la politique de cohésion (i.e politique de l'innovation et de l'environnement). Ce sont ces mêmes pays qui avaient œuvré à un cadrage très particulier de la crise de la dette, blâmant les dépenses publiques et conduisant, entre autres, à la baisse du budget de la politique de cohésion (baisse de 30 milliards d'euros, soit 8%). On peut toutefois anticiper que la montée en puissance de la Pologne, qui est aussi le premier bénéficiaire et figure de proue des «Amis de la politique de cohésion», permettra de rebattre les cartes et les rapports de force, c'est-à-dire mettre en place un nouvel ordre européen.

Bibliographie

– Livre

Oates, Wallace, *Fiscal federalism*, New York, Harcourt, 1972, 256p

– Rapports institutionnels

Gross Frederike, Polverari Laura, « EPRC Project generation and selection in Cohesion policy in 2014-2020 : between results-orientation and micro-management », University of Strathclyde Glasgow, 27 mai 2014, accès le 7 novembre 2014 sur http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports%28Public%29/Thematic_paper_34%28%29_plus_annex.pdf

Government of the United Kingdom, Department for Business Innovation and Skills, « 1 Bis research paper N°179. Literature review on EU Cohesion Policy », Février 2014, accès le 7 novembre 2014 sur https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336227/bis_14_988_BALANCE_OF_COMPETENCES_COHESION_REVIEW_2.pdf

Commission Européenne, DG de la Politique Régionale et Urbaine
« Politique de cohésion en France 2014-2020 », Août 2014, Bruxelles,
accès le 7 novembre 2014 sur http://ec.europa.eu/regional_policy/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/france_fr.pdf

Commission Européenne, DG de la Politique Régionale et Urbaine
« Politique de cohésion au Royaume-Uni 2014-2020 », Août 2014, Bruxelles, accès le 7 novembre 2014 sur http://ec.europa.eu/regional_policy/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/united_kingdom_en.pdf

Commission Européenne, DG de la Politique Régionale et Urbaine
« Politique de cohésion en Roumanie 2014-2020 », Août 2014, Bruxelles, accès le 7 novembre 2014 sur http://ec.europa.eu/regional_policy/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/romania_en.pdf

- Articles de presse

Ricard, Philippe, «Le Royaume-Uni exige la réduction drastique du budget de l'Union européenne», *Le Monde*, 21 novembre 2012, accès le 7 novembre 2014 sur http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/11/21/le-royaume-uni-exige-la-reduction-drastique-du-budget-de-l-union-europeenne_1793614_3214.html

- Presse internet

Euractiv, *Le bras de fer sur la réforme de la politique régionale de l'UE touche à sa fin*, 12 novembre 2013, accès le 7 novembre 2014 sur <http://www.euractiv.fr/priorites/la-reforme-de-la-politique-de-co-news-531587>

Euractiv, «Régions en transition : dix territoires concernés», 15 mars 2012, accès le 7 novembre 2014 sur <http://www.euractiv.fr/collectivites-locales/regions-transition-territoires-concernes-14024.html>

Mihăilescu Grațian, «Roumanie: Comment s'est produit le désastre des fonds européens?», Regard sur l'Est, 1^{er} décembre 2012, accès le 7 novembre 2014 sur http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1356&PHPSESSID=c1790e42047f408dfa9c81a1dc48119a

Zasuń, Rafał, « Pourquoi la Pologne dit non à la politique climatique », *Gazeta Wyborca*, 12 mars 2012, accès le 7 novembre 2014 sur <http://www.voxeurop.eu/fr/content/article/1612771-pourquoi-la-pologne-dit-non-la-politique-climatique>

László FELEDI

Université de Szeged – Sciences Po Lille

Retour sur le programme PHARE

Les changements intervenus sur la scène internationale et notamment sur le territoire européen après 1989 ont contribué à une relance de l'intégration européenne. Après la chute de l'URSS, l'Union européenne (à l'époque la Communauté européenne) a élaboré toute une série de politiques et de projets en vue d'établir une zone de stabilité et de sécurité autour de l'Europe des 15. Ce nouvel élan a ouvert la perspective d'un élargissement vers l'Est de l'Union. L'Union Européenne observait la situation d'Etats comme la Hongrie, bien plus pauvre cependant que n'importe quel Etat d'Europe occidentale, ainsi que de grands territoires comme la Pologne. Ces pays dont l'économie était encore assez fermée constitueraient alors de nouveaux débouchés pour les entreprises de l'UE. A ce titre, l'Union a manifesté un intérêt à voir ces deux pays dans sa sphère d'influence, se dotant ainsi d'Etats tampons entre les puissances européennes (France, Allemagne de l'Ouest, Italie) et la Russie. Par ailleurs, une intégration réussie de la Pologne et de la Hongrie dans l'Union pouvait faciliter ou contribuer à engager d'autres États dans le processus d'élargissement.

Jusqu'à l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998, les instruments communautaires mis en œuvre pour les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) ressemblaient fort à ceux de la coopération avec les États tiers : accords économiques d'associations, programmes

d'aides à la démocratisation, etc. Cependant, la culture étatique des pays de l'ancien bloc soviétique – et notamment l'économie planifiée - a conduit l'Union Européenne à mettre en place plusieurs programmes novateurs en vue de faciliter l'intégration des nouveaux États. Les contraintes furent aussi nombreuses que les opportunités, ces dernières n'ayant pu que rarement être saisies, plongeant certaines sociétés dans des difficultés chroniques. En effet, le libéralisme s'était brusquement substitué aux plans quinquennaux. L'exemple en est de l'agriculture hongroise dont la production a diminué de 67% dans les années 1990. S'il ne s'agit pas d'un effet collatéral désastreux – puisque l'agriculture s'était spécialisée et que les pays importaient à présent les denrées nécessaires – cette réduction de la classe prolétaire rurale a conduit à sa migration et son appauvrissement lors de son exode. L'introduction de l'économie de marché a donc augmenté les inégalités au sein de nombreuses sociétés d'Europe Centrale et Orientale.

Une des causes de ce trauma du passage à l'économie de marché – qui était nécessaire à long terme – fut le programme de modernisation PHARE (Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique). Ayant comme but la reconstruction économique des pays cités, le programme PHARE est très critique du fait qu'il n'a pas tenu compte de la spécificité des États. Si les défenseurs du PHARE avancent les difficultés du transfert institutionnel à l'Est, ils ne prennent toutefois pas en compte les incohérences de l'aide européenne. En effet, le bilan du PHARE est mitigé. Ce programme a été présenté comme inédit, comme une aide financière qui devait réduire l'écart entre les États membres de l'UE et les pays qui avaient pris parti à la procédure de pré-adhésion. Ce transfert de culture politique a pourtant été très limité.

Dans ce contexte il est intéressant d'interroger en quoi les dysfonctionnements de PHARE ont révélé la diversité des pays européens, en cela que les pays aidés ne disposaient pas des structures administratives adéquates et que les programmes européens n'ont pu s'adapter.

Le programme PHARE – un « plan Marshall européen »

A) Un instrument ambitieux...

En 1989, la Commission européenne avait pris en charge l'élaboration d'un programme pour la coordination des différentes aides apportées aux pays d'Europe Centrale et Orientale. Ainsi, le programme PHARE a-t-il été adopté en tant que politique distributive, et non régulatrice comme le sont souvent les initiatives européennes. Initialement conçu pour la Pologne et la Hongrie, le programme a été très rapidement étendu aux autres pays voisins : la Bulgarie et à la Tchécoslovaquie, puis la Roumanie en 1991 et, enfin, en 1992, aux pays Baltes et à la Slovaquie. Ainsi, à la fin 1996, le programme couvre 13 pays.

A ses débuts, PHARE était destiné à apporter un soutien financier pour les États d'Europe centrale et orientale dans leur transition vers l'économie de marché. La vocation du programme fut de renforcer les capacités institutionnelles des pays cibles, faciliter le développement du secteur privé et de développer les compétences du personnel local par la formation. Tout au long de son existence, le programme a subi des évolutions.

La première s'est effectuée en 1993 avec l'intégration du programme PHARE dans le mécanisme de financement dit «de Copenhague», qui a permis pour la première fois à PHARE de s'engager dans le développement de grands projets d'infrastructures. En ce sens, les crédits de PHARE devinrent une aide de type « structurelle ».

En 1994, le Conseil Européen a donné à ce programme le statut d'instrument de préparation à l'adhésion. Son but était d'aider les pays candidats dans le processus d'adoption de l'acquis communautaire. Ainsi, jusqu'en 1998, le programme se focalisait sur l'assistance technique aux échelles gouvernementale et ministérielle dans les domaines des finances publiques, de l'agriculture, de l'environnement et de la privatisation. Le soutien aux Petites et Moyennes Entreprises (PME) fut également favorisé.

Jusqu'à la réforme de 1998, le programme était orienté par la demande, et répondait donc aux sollicitations des gouvernements.

Ce subventionnement sur demande a conduit à la prolifération de projets de petites tailles qui n'ont fait qu'augmenter les procédures administratives et les complications bureaucratiques : les pays d'Europe Centrale et Orientale sont en effet caractérisés par une très forte concentration de petites structures, et peu d'entreprises moyennes et grandes (lesquelles supposent moins de démarches chronophages). A partir de 1998, le programme PHARE fut réorienté en vue de l'élargissement de l'UE, se focalisant sur les besoins les plus urgents des pays candidats. La nouvelle priorité fut alors la consolidation des institutions et des capacités administratives pour appliquer l'acquis communautaire. Un système de jumelage des administrations entre pays candidats et pays membres fut mis en place, afin de favoriser les transferts institutionnels et de bonnes pratiques.

Le programme PHARE ne fut pas le seul projet à destination des pays d'Europe Centrale et Orientale. D'autres programmes comme Ispa - pour harmoniser la législation en matière de transport et d'environnement et comme Sapard - pour faciliter la mise en place de l'acquis communautaire dans l'agriculture - ont vu le jour. De par son envergure, c'est toutefois le programme PHARE qui retient notre attention.

Avant tout, pour bénéficier de ce programme, les pays étaient invités à élaborer des projets. La Commission comme acteur négociait alors avec le pays candidat en ciblant les priorités. La temporalité des projets (court ou long-terme) devait être précisée, et des instruments adjuvants éventuellement mis en œuvre. Les PNAA (Programmes Nationaux pour l'Adoption de l'Acquis) étaient alors établis à l'échelle du pays. Le programme PHARE pouvait promouvoir des projets plurinationaux lorsque l'approche plurinationale était légitimée par la réalisation d'économies d'échelle, la promotion de coopérations régionales ou le besoin d'appliquer des mécanismes de distribution au sein de secteurs tels que les affaires intérieures ou la justice. Un comité de gestion fut créé auprès de la Commission, composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission. Un représentant détaché de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) participait par ailleurs aux travaux du comité de gestion. La mise en œuvre de ces programmes nationaux était décentralisée au profit des États concernés

et incombait donc aux pays candidats, dans la mesure de ce qu'autorisait le règlement financier de la Communauté. La Commission exerçait son contrôle de pair avec les pays candidats.

B) ... au bilan mitigé

De nombreuses études, tant universitaires qu'institutionnelles, ont porté sur l'évaluation du programme PHARE, dont celle de juillet 1997 par la Commission Européenne.

De nombreux mérites ont été reconnus au programme, parmi lesquels:

- La contribution financière qui s'est avérée positive, quand bien même celle-ci fut limitée dans son ampleur. Des externalités positives ont été relevées dans le cadre de la promotion de la démocratie et de la société civile, le développement des services statistiques et de l'administration douanière.
- Une bonne capacité d'adaptation à l'environnement économique et politique en mutation des Pays d'Europe Centrale et Orientale.
- La réussite de l'assistante technique et son incidence positive sur la culture locale.
- Un transfert institutionnel relativement efficace, via la formation des autorités nationales.

Des faiblesses ont également été soulignées :

- Le subventionnement sur demande a provoqué une dispersion des ressources jusqu'en 1998. Les critères et priorités n'étaient pas assez spécifiés, élargissant donc le spectre de programmes potentiellement bénéficiaires.

- La lourdeur administrative des différentes procédures n'a pas permis la pleine exploitation du potentiel du programme PHARE.
- Les pressions tant politiques que budgétaires appliquées sur les autorités nationales bénéficiaires ont conduit à une allocation disproportionnée des sommes vers les procédures financières et de contrôle, au lieu de renforcer le contenu des programmes.

Enfin, les limites du programme qui nous intéressent sont surtout celles qui portent sur les caractéristiques propres des pays d'Europe Centrale et Orientales, et auxquelles la Commission Européenne n'a pu s'adapter dans le cadre du programme PHARE. Ces-mêmes limites montrent toute la diversité de l'Union que doivent prendre en compte les institutions.

Un premier élément à citer est celui de la centralisation des décisions et de la mise en œuvre des projets. Alors que la Commission tablait sur la formation et le transfert institutionnel, elle n'a peut-être pas apprécié l'ampleur de la décentralisation qui était nécessaire pour un ancrage des réflexes administratif. En effet, les services de la Commission à Bruxelles ou de la délégation de la Commission européennes dans les pays concernés ont systématiquement conservé la maîtrise du programme. Les administrations centrales étaient qui plus est tenues à l'écart des plans multi-annuels.

Un deuxième élément porte sur l'instabilité gouvernementale et de personnel dans les services et ministères locaux. Le système démocratique n'était pas stabilisé dans ces pays, de telle sorte que l'on assistait parfois à des changements abrupts de politique, notamment face aux privatisations, et des changements de fonctionnaires, ce qui ne permettait pas de porter des projets sur la durée. Cet élément, non pris en compte par la Commission Européenne, aurait pu trouver un remède dans des conditionnalités imposées par l'institution européenne, afin de s'assurer au moins de la stabilité des autorités gestionnaires des fonds de pré-accession. La création d'un corps ad hoc aurait également pu être envisagée.

Cette absence de conditionnalité créa un troisième effet néfaste : un faible respect des paramètres de gestion des fonds de la part des autorités locales. Sans moyen de pression, et au regard des faibles sommes en jeu,

peu de leviers existaient pour la Commission Européenne, à l'inverse du FMI qui avait imposé des contreparties à l'octroi de prêts. De même, des donateurs bilatéraux ont aussi participé à de telles formes de prêt. Les quelques règles de modernisation de l'administration sont donc assez anecdotiques et n'encouragent pas les Etats d'Europe Centrale et Orientales à une plus grande rigueur.

Pour observer de façon pratique l'existence de ces limites dans un pays, ainsi que ses répercussions sur les plans suivants, une étude de cas sur la Pologne peut être présentée.

Etude de cas : La Pologne, la plus grande bénéficiaire des fonds

Actuellement, la Pologne est le premier bénéficiaire de la politique de cohésion européenne, en termes d'ampleur. Les fonds attribués à la Pologne ont augmenté de façon croissante. Le total des fonds européens investis dans ce pays après son adhésion s'éleva à 81 milliards d'euros si l'on inclue les aides structurelles de la PAC. Pour la période 2007-2013 la Pologne a touché 67,3 milliards d'euros, ce qui représente 2,2 fois plus de fonds que pour la période précédente (2000-2007). De plus, la Pologne bénéficie du principe d'additionnalité : en effet, les contributions nationales publiques et privées estimées à 18,4 milliards d'euro se cumulent avec les aides européennes, produisant un total de près de 100 milliards euros pour le développement de la Pologne. Une enveloppe consistante mais dépositaire d'une gestion et une allocation efficace, ce qui a manqué à la Pologne.

En effet, la gestion des fonds européens est fortement centralisée. La stratégie de l'utilisation des fonds a été élaborée sous l'unique direction du Ministère de l'économie polonais. Un plan régional intégré a été élaboré au niveau central, mais aucun texte n'a été produit à l'échelon régional. De plus, l'application en pratique de ce plan régional a mis en évidence des problèmes d'ajustement. Pendant le processus de mise en œuvre, les autorités nationales polonaises n'ont pas pris en compte les nécessités propres de chaque région. L'uniformisation artificielle créée par le plan régional fut fortement critiquable. La réalisation des

programmes au niveau central n'avait pas ciblé les disparités entre les besoins des 16 régions polonaises. Même si le programme pouvait couvrir avec succès des nécessités identiques au sein des régions comme la gestion des déchets ou les canalisations, l'investissement ou la mise à jour technique n'ont pas suivi.

La centralisation de ce processus de prise de décision en Pologne peut être expliquée par plusieurs facteurs. L'un de ces facteurs est l'héritage de la période de PHARE. D'une part, on a pu observer une pression imposée par la Commission européenne concernant les délais de mise en œuvre du programme. Face à cette pression, l'incapacité des régions d'exercer leurs compétences dans un temps relativement court avait ouvert une fenêtre d'opportunité au gouvernement central pour gérer les fonds européen selon ses propres volontés. D'autre part, la Commission avait préféré garder les mêmes interlocuteurs, dits experts de domaine, et ne pas en former des nouveaux. Lors de la mise en œuvre du programme, on avait parfois relevé les incompétences des administrateurs, occultant le fait que la plupart d'entre eux étaient déjà présente sous l'ère soviétique. Ces hommes politiques ont été à plusieurs reprises critiqués pour favoritisme ou corruption.

Le développement du programme a aussi été caractérisé par un manque de cohérence. En effet, la mauvaise gestion des fonds a renforcé les pôles de développement préexistants, source d'inégalités. Les entreprises les mieux insérées dans les réseaux d'influences ont donc été plus souvent bénéficiaires que les PME dans le besoin. Par ailleurs, les déclarations des candidats aux fonds étaient très sommaires, rendant toute évaluation incomplète.

Conclusion

Le programme PHARE ne peut être considéré comme une pleine réussite, tant pour les pays bénéficiaires que pour la Commission Européenne. L'entrée des Pays d'Europe Centrale et Orientale dans l'Union Européenne par la suite a mieux permis de moderniser les administrations, et a par le biais des fonds de cohésion achevé l'entreprise qui était celle du programme PHARE. Les carences du

programme ont également mis en lumière le fait que l'élargissement vers l'Est a été trop rapide, et que le projet de jumelage des institutions aurait peut-être mérité d'être institué plus tôt, comme étape préalable à l'octroi de fonds et de pair avec une plus fine étude du fossé culturel qui pouvait exister entre les deux Europe.

Comme développé, les limites de PHARE tenaient tant à la faible portée de ses mesures, et à son inadaptation aux sociétés d'Europe Centrale et Orientale. Plus encore, elles tiennent de la vision qui était celle des institutions et puissances européennes : l'arme de l'aide au développement au service d'une ouverture des marchés. Ce choc de libéralisation et de privatisations au sein d'administrations vouées au centralisme devait nécessairement provoquer une forme de rejet et d'inefficacité.

Vica RUSU

Université de Szeged-Sciences Po Lille

La crise en Ukraine et la désunion européenne

Le refus de l'ex-président ukrainien, Viktor Ianoukovitch, de ratifier l'Accord d'association avec l'Union Européenne, négocié depuis 2007, fait suite à une série d'évènements qui ont à terme plongé l'Ukraine dans le conflit et la violence, provoquant l'annexion de la Crimée par la Russie.

Dans la mesure où ce trouble apparaît deux décennies après que l'Ukraine a renoncé à son arsenal nucléaire en contrepartie de garanties de sécurité, l'issue de la crise ukrainienne non seulement dépasse le cadre d'un conflit entre l'Ukraine et la Russie, mais met aussi en lumière la diversité des approches des **États membres concernant la politique extérieure de l'Union Européenne.**

Depuis novembre 2013 la crise a relevé plusieurs points de désaccord entre les 28 Etats membres de l'Union. Des nombreux points d'achoppement portent sur la nécessité de se doter d'une politique étrangère commune, notamment à l'égard de la Russie.

Les tensions planent sur différents aspects. Elles concernent premièrement les sanctions à adopter à l'encontre des intérêts russes. Certains États y sont favorables, en insistant sur des sanctions financières, à fortes conséquences sur l'économie russe, d'autres États sont moins favorables, en proposant des sanctions plus modérées,

limitées au gel d'avoirs et à des restrictions de voyages des certains oligarques, personnalités politiques et proches du gouvernement. Ainsi, la position commune des États concernant les sanctions se heurte aux questions d'intérêts économiques et financiers. D'ailleurs, ces sanctions sont à double-tranchant et leurs effets varient d'un Etat membre à l'autre. La plupart des pays européens les refuse et craint donc que ce soit du perdant- perdant en invoquant la crise économique comme argument pour justifier leurs décisions.

Un autre enjeu majeur concerne l'approvisionnement de l'UE en gaz russe qui transite par l'Ukraine. Environ 30 % de la consommation des membres de l'UE est assurée par la Russie. Bien que la dépendance soit réciproque, la recherche de nouveaux débouchés pour le gaz russe, notamment la Chine, peut devenir une inquiétude pour l'UE d'ici en quelques années, auquel cas la dépendance serait unilatérale et le moyen de pression très affaibli.

Un troisième a trait à la diplomatie. Le Conseil Européen avait adopté la décision de renoncer à « toute rencontre bilatérale régulière » avec le Kremlin en mars 2014, mais même ce plus petit dénominateur quant à la diplomatie a été de nombreuses fois bravé: Werner Faymann, le chancelier autrichien, rencontra Vladimir Poutine en juin, de même pour le président finlandais Sauli Niinistö en août et François Hollande en décembre. Viktor Orban s'est quant à lui entretenu avec le chef d'Etat russe le 17 février à Budapest.

L'approche différenciée de la crise ukrainienne par les 28 Etats membres de l'UE est renforcée par le passé de certains États. En effet, en l'absence d'une défense européenne, les ex-Républiques soviétiques à forte minorité russophone (les Etats baltes et ceux de l'est de l'Europe) craignent un potentiel danger de la part de Moscou. Dans ce contexte, certains pays ont renforcé leur lien avec OTAN. La possibilité même d'une intégration de l'Ukraine à l'OTAN a été envisagée. Cependant, cette solution ne fait pas l'unanimité. Le service d'action extérieure de l'UE a déjà fait part de ses craintes qu'un tel élargissement de l'OTAN puisse détériorer des relations déjà instables avec Moscou.

Dans cette optique, la situation actuelle invite à l'interrogation suivante: **Dans quelle mesure la crise ukrainienne est-elle révélatrice de la diversité de la diplomatie des Etats membres de l'Union Européenne ?**

Pour répondre à cette question, il convient d'approfondir davantage les positions de certains Etats membres de l'UE dans la crise ukrainienne.

Considéré comme le moteur de l'Europe, le couple franco - allemand ne se précipite pas pour intervenir dans la crise ukrainienne. Pour la France, des intérêts économiques sont en jeu. Malgré son appel à une position européenne unifiée et solide, Paris prône de la mesure dans les sanctions, pour éviter un scénario plus grave, comme celui du Belarus. Sans intervenir directement dans la résolution de la crise, la France se borne à rassurer la sécurité dans la limite des frontières de l'Union. Des avions pour renforcer la surveillance aérienne des pays baltes et de la Pologne ont été promis par la France.

Le cas allemand mérite lui un peu plus d'attention. Bien que la diplomatie allemande dispose de la plus grande influence auprès du Kremlin, et que de nombreux contacts existent entre les dirigeants allemands, notamment Angela Merkel et Vladimir Poutine, l'interdépendance économique des deux pays empêche l'Allemagne de prendre une position dure vis-à-vis de la Russie. En effet, le pays est le 3e partenaire économique de la Russie, et en grande partie dépendante du gaz et du pétrole russes (environ 40% de sa consommation), résultat de l'abandon du projet nucléaire et de la réticence à l'exploitation du gaz de schiste. Donald Tusk, ancien premier ministre polonais a même affirmé que cette dépendance est de nature à limiter la souveraineté de l'Europe. En dehors des industries énergétiques, de nombreux dirigeants d'entreprises allemands ont formulé le vœu de ménager la Russie, dans une action de lobbying auprès du gouvernement allemand. C'est le cas du PDG de Siemens, Joe Kaeser, ainsi que l'ensemble du Comité allemand pour les relations économiques avec les pays de l'Europe de l'Est. De plus, la multitude des accords bilatéraux entre les deux pays favorise le dialogue intergouvernemental, plutôt que celui au nom de l'Europe. Globalement, l'Allemagne a adopté un rééquilibrage vers l'Est, déjà entrepris par Gerhard Schröder quand il énonça le Wandel durch Handel, le « changement par le commerce », censé justifier le développement de relations économiques avec la Russie comme une première marche vers la démocratisation du pays. Le rééquilibrage est aussi stratégique : d'une part l'avenir des exportations de l'Allemagne se situe à l'Ouest de l'Union, et d'autre part la solidarité dans l'OTAN n'a plus le même sens pour le pays depuis que

l'intégration européenne et l'extension de l'organisation ont entouré l'Allemagne de pays alliés.

Un membre de l'Union Européenne, et pas des moindres, semble minimiser la gravité du conflit ukrainien et défendre ses investissements en Russie. Même si le Royaume Uni a soutenu les restrictions de visas pour les proches du pouvoir russe, et continue de considérer officiellement la Crimée comme faisant toujours partie de l'Ukraine, le pays ne soutient pas les sanctions économiques infligées à Moscou. En effet, de forts liens économiques ont été établis entre Londres et Moscou. Outre l'implantation des entreprises sur le territoire russe, ce sont les grandes sociétés russes cotées en bourse à Londres qui jouent une importance majeure dans l'équation. De plus, de nombreux oligarques milliardaires sont établis et travaillent dans la capitale britannique. Ainsi, leur éventuel départ affecterait fortement l'économie locale, et plus largement l'économie du Royaume-Uni.

Outre les grandes puissances de l'Union, toute une série de pays plus ou moins dépendants de la Russie sont favorables au statu quo de la politique extérieure européenne, à l'instar de la Bulgarie et de la Hongrie.

La Bulgarie, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, Kristian Vigenin, a reconnu la légitimité des résultats du référendum tenu en Crimée le 16 mars 2014, donnant ainsi l'impression que le pays soutient l'intervention russe en Crimée.

La Hongrie, pays très réticent en matière de sanctions, a quant à elle renforcé ses relations avec la Russie. Les liens spécifiques entre la Hongrie et la Russie sont traduits par la signature de l'accord de Paks II, lequel prévoit une collaboration étroite des deux pays dans le domaine de l'énergie nucléaire à long-terme. Malgré les critiques de la Commission Européenne concernant la légalité de cet accord – aucun appel d'offre n'ayant été émis – le gouvernement hongrois n'a pas envisagé de revoir sa décision.

A l'échelle de l'Union Européenne entière, la Russie a également su diviser habilement. A la mi-janvier 2015, elle a levé pour six pays membres de l'UE l'embargo qu'elle avait imposé sur le porc, mesure de rétorsion aux timides manœuvres diplomatiques du continent. Cet embargo concernait les fruits, légumes, viandes, produits laitiers et poissons, et n'a donc été levé que pour une seule catégorie de produits, et

seulement pour la France, l'Italie, le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Hongrie. Ce faisant, ce geste provoque une remise en question de la volonté d'isoler la Russie au regard d'exportations européennes déjà anémiques, provoquant la colère de pays qui ne bénéficient pas des mêmes privilèges et rappellent, faute de mieux, la nécessaire unité diplomatique: la Pologne, la Slovaquie, les Pays Baltes et le Royaume-Uni.

Si les exemples précédents ont souligné que les intérêts économiques entravaient les mesures diplomatiques et de rétorsion, il est nécessaire d'observer que d'autres acteurs font bien moins de concessions.

La Pologne peut être considérée comme la figure de proue de la contestation. Fortement marquée par l'empreinte de la période soviétique, la Pologne est inflexible dans sa position vis-à-vis de la Russie. Les adhésions à l'OTAN et à l'UE s'inscrivent dans la stratégie du pays de s'éloigner stratégiquement de son voisin oriental. Pour des raisons liées à son positionnement géographique et à son histoire, la Pologne est le premier état au monde à avoir reconnu l'Indépendance ukrainienne en 1991, et a depuis soutenu son processus de démocratisation. Se faisant souvent l'avocate des intérêts ukrainiens, la Pologne n'a cessé, après son adhésion à l'UE en 2004, de proposer une coopération économique et politique entre Bruxelles et Kiev. Ceci consistant bien évidemment à s'assurer de l'existence d'une zone tampon entre la Russie et son propre territoire. C'est ainsi la Pologne, avec la République tchèque, qui fut à l'initiative du Partenariat Oriental auquel l'Ukraine a pris part. Pour la Pologne, la crise ukrainienne est prise au sérieux, jugée même comme les prémises d'un conflit armé, et le pays est parvenu à obtenir sur son sol la présence de soldats américains. La Pologne soutient les sanctions contre la Russie et se considère capable de faire face à une éventuelle coupure de gaz grâce au développement de ses propres infrastructures, minimisant ainsi sa dépendance vis-à-vis de la Russie.

Loin d'avoir les mêmes ressources énergétiques que la Pologne, mais ayant partagé le même triste destin soviétique, les Pays Baltes se montrent également très prudents. En raison de leur proximité géographique et accueillant de fortes minorités russophones, ces États craignent la répétition du scénario de la Crimée sur leur territoire. En Crimée, la Russie a invoqué deux arguments pour justifier l'annexion: la menace que représente le nouveau pouvoir ukrainien sur la population russophone et l'appartenance historique de cette région à

la Russie. La préoccupation est donc légitime en Lituanie, dont 5% de population est d'origine russe. Ce chiffre s'élève à 25% en Estonie et dépasse un tiers de la population en Lettonie. Le statut de ces minorités a été soulevé à plusieurs reprises par les russes, victimisant le peuple russophone et reprochant aux États baltes d'avoir exclu la langue russe de l'administration suite à l'adhésion à l'UE. L'activisme russe dans la région a causé l'inquiétude de la Présidente de la Lituanie, Dalia Grybauskaitė, qui a souligné le danger pour la sécurité régionale. Dans un discours, elle rappelait dans les termes suivant l'expansionnisme russe : « Après l'Ukraine, il y aura la Moldavie, et après la Moldavie, ce sera le tour d'autres pays ».

Le cas de la Moldavie peut également être source de troubles en Roumanie, membre de l'Union depuis 2007. Ce territoire frontalier de l'Ukraine est une zone tampon pour l'Union Européenne, disposant de fortes minorités russophones, notamment en Transnistrie, sur lesquelles lorgne la Russie. En effet, si les sanctions économiques russes n'affectent que peu la Roumanie, ses relations financières et commerciales ainsi que sa dépendance énergétique étant anecdotiques, un éventuel conflit en Moldavie ouvrirait les portes du pays.

Ancienne république soviétique, la Moldavie frappe par les similarités partagées avec l'Ukraine. Comme l'Ukraine, elle est prise en étau entre l'Europe et la Russie. La crise ukrainienne fait écho à la situation actuelle du pays, qui a alterné des périodes d'orientations pro-russes et d'autres pro-européennes. Le pays lui-même a connu cette dualité au début des années 1990. La région de l'est à forte minorité russophone, la Transnistrie, avait fait sécession avec le soutien de Moscou, à l'issue d'une guerre achevée en 1992. Depuis, la Transnistrie dispose d'une indépendance non reconnue par la communauté internationale, tandis que la Russie soutient son économie. Sans pour autant annexer la région, Moscou n'a cessé de maintenir sa présence armée sur le territoire et dispose de quelque 1500 soldats de maintien de la paix et d'un contingent chargé de protéger les stocks d'armes datant de l'époque soviétique. Les revendications séparatistes et la présence russe en Transnistrie rappellent le cas de figure de la Crimée : d'aucuns disent que Moscou pourrait recourir à nouveau à la tactique mise en œuvre en Crimée, consistant à organiser des manœuvres militaires pour préparer des incursions transfrontalières. Au regard de

la crise que traverse l'Ukraine, la Roumanie a récemment été beaucoup plus encline à soutenir le rapprochement de la Moldavie et de l'Union Européenne, également à la demande du gouvernement moldave. A cet égard la signature de l'Accord d'association, celui-là même qui avait causé Maidan, constitue un succès pour Chisinau, qui a même obtenu la libéralisation des visas vers l'UE. En effet, la signature de l'accord par la Moldavie tient à la logique d'évolution et de modernisation économique et démocratique, qui passe par une prise de distance avec la Russie.

La somme de toutes les divergences observées entre les Etats membres concernant la crise en Ukraine nous amène à convenir de l'inexistence d'un dénominateur commun qui induirait une politique unique et solidaire vis-à-vis de la Russie, sans même parler de diplomatie européenne.

L'approche différenciée des pays européens s'explique par le fait que les relations respectives avec la Russie ne sont que rarement comparables. Ainsi, malgré le partenariat stratégique UE-Russie, l'importance est donnée à des collaborations bilatérales plutôt que communautaires. Plusieurs aspects renforcent ces clivages: les intérêts économiques, sécuritaires ou le souvenir de l'époque soviétique influencent plus ou moins l'attitude envers le voisin oriental. Tous ces éléments soulignent le fait que les Etats membres poursuivent leurs intérêts propres et rejoignent la critique récurrente à l'encontre d'une politique étrangère commune, regrettant son inexistence pour les uns et son empiètement sur les diplomaties nationales pour les autres.

Bastien REMY

Université de Szeged-Sciences Po Lille

La Pologne et le brevet unitaire européen : l'harmonisation introuvable

Ces dernières années ont vu la mise en place d'un nouveau régime de propriété industrielle en Europe. Après près de trois décades de discussions portant sur les langues et l'emplacement des cours, 25 pays membres de l'Union se sont entendus pour la création du brevet unitaire européen, remplaçant un système vieux de quarante ans. Ce nouveau mode de dépôt et de protection entrera en vigueur en 2015.

Il n'existe actuellement qu'une harmonisation de la procédure de demande de couverture dans les pays de l'Union. Une entreprise souhaitant faire protéger une invention et exercer son droit de propriété industrielle doit déposer sa création dans chaque pays membre, le brevet européen n'étant qu'une plate-forme de facilitation des démarches, à l'image comme les traductions. Les coûts sont conséquents puisqu'il faut compter plus de 30000 euros (dont près de 2/3 de coûts de traduction) pour assurer une protection effective dans chaque Etat membre, d'autant plus qu'une insécurité juridique demeure : seules les cours nationales sont compétentes en matière de brevets, ce qui peut donner lieu à des coûts de litiges croissants et surtout des verdicts divergents. Le brevet à effet unitaire permet de résoudre une partie des défaillances

du cadre actuel, mettant en place une juridiction unifiée, un titre unique et d'application automatique valable dans l'ensemble des pays membres de la coopération et un régime linguistique rationalisé. En conséquence, les coûts d'enregistrement devraient être moindres, puisque les frais de couverture territoriale totale devraient avoisiner 5000 euros.

L'initiative se présente sous la forme d'une coopération renforcée, autorisée par la décision du Conseil de l'Union Européenne (2011/167/EU), et se conçoit dans la perspective Europe 2020 qui présente l'innovation comme un objectif prioritaire de l'Union Européenne. Si l'Italie et l'Espagne s'étaient très tôt opposés à ce brevet unitaire pour des motifs linguistiques – et avaient par ailleurs déposé un recours à la Cour de Justice pour invalider la coopération renforcée, la Pologne a elle récemment fait volte-face. Faisant partie des sept pays favorables à la base de la coopération renforcée dès Novembre 2010, la Pologne avait même présenté l'accord entre le Parlement et le Conseil autour de cette initiative comme un grand succès de leur présidence du Conseil de l'UE au second semestre 2011. Pourtant un an plus tard, le 20 mars 2013, le ministre polonais de l'économie Janusz Piechociński déclarait que la Pologne resterait en dehors du nouveau cadre pour lequel elle avait milité.

Dans quelles mesures le retrait de la Pologne du brevet unitaire européen souligne la diversité des approches des Etats membres quant à la propriété industrielle et par voie de conséquence une harmonisation introuvable ?

La réponse à cette question passe par la présentation des caractéristiques de l'appareil productif polonais, mais aussi l'implication de la société civile et les failles mêmes du projet d'harmonisation. L'introduction suivante nous permettra de poser les bases du débat et d'évaluer la pertinence d'un tel brevet.

Le tableau ci-dessous, plus synthétique qu'une expression littérale, permet de considérer les avantages et inconvénients du futur système de protection de la propriété industrielle par rapport à son prédécesseur.

Avantages

- Offre une 4^e voie de dépôt (en plus du brevet national, du brevet européen et du brevet international PCT)
- Réduit l'insécurité juridique produite par des verdicts divergents
- Effet direct d'application, moins de démarches
- Réduction drastique des frais de traduction dans l'enregistrement du brevet
- Réduction du coût des litiges
- Coût de la protection à l'échelle européenne divisé par 6 ou 7
- Augmentation des revenus des entreprises (achats de licences, dédommagements suite à des procès)
- Incitatif à innover
- Revenus pour l'État générés par les offices locaux des brevets en charge du BUE.

Inconvénients

- Augmentation des coûts d'étude d'exploitation (risque de mauvaise traduction depuis le Français, l'Anglais et l'Allemand, langues de référence)
- Augmentation potentielle des « chasseurs de brevets »
- Restreint davantage la capacité d'innovation des pays qui en ont une faible capacité (plus grande compétition)
- Coût supérieur au système précédent si l'entreprise ne vise à être protégée que dans un pays.
- Impact variable selon les professions (Offices nationaux des brevets, juristes, traducteurs, entreprises de R&D, entreprises exportatrices etc)
- Plus de périodes transitionnelles
- Plus grand risque de violation de brevet (car augmentation prévue de leur nombre). En conséquence, augmentation du coût d'achat des licences pour se prémunir d'une violation
- Accès égal des entreprises de pays tiers au BUE, donc gain de compétitivité de l'UE très relatif
- Coût de mise en place et de fonctionnement des cours locales.
- Temps investi dans les démarches (remboursement des frais de traduction)

Sans toutefois chiffrer ces coûts et bénéfices, on remarque que le BUE connaît certains inconvénients, qui peuvent justifier une opposition (gouvernements, sociétés civiles, secteurs d'activité). On peut donner une réalité à ces éléments en observant l'exemple, précisément, de la Pologne, à travers quatre facteurs.

Le premier a trait à la capacité d'innovation de la Pologne. Avec la Lettonie, la Roumanie et la Bulgarie, elle fait partie des pays européens disposant de la plus faible capacité d'innovation, loin des autres Etats membres et d'autres puissances mondiales comme le Japon ou les Etats-Unis. La part des brevets déposés par des entités polonaises s'élève à 0,19 % du total mondial, contre, par exemple, 21 % pour l'Allemagne. On compte en Pologne, parmi les détenteurs de brevets, une majorité d'universités et d'instituts de recherche, à l'inverse des autres pays européens ou les industries des télécommunications, de l'électroménager ou de l'automobile prédominant. En conséquence la valeur relative et absolue des brevets polonais est faible : la Pologne est bien plus susceptible de voir sa capacité d'innovation bridée par l'application d'un nombre croissant de brevets sur son territoire que de contraindre des acteurs extérieurs à acheter les licences de ses propres brevets et/ou à les respecter. De ce fait, elle dispose d'un faible pouvoir structurel en matière de propriété industrielle, susceptible de justifier son retrait d'un système qui affaiblirait davantage son secteur productif.

Le deuxième critère est relatif à la part des Petites et Moyennes Entreprises (PME, respectivement moins de 50 et moins de 250 salariés) dans l'activité économique polonaise. Si la proportion se situe dans la moyenne européenne (99,8% des entreprises), le nombre d'entreprises comptant moins de 6 salariés s'élève à 96%, soit bien au-delà même de la moyenne européenne des microentreprises (moins de 10 salariés, environ 92% dans l'UE). On peut aisément comprendre dans ce cas que le BUE ne soit pas nécessairement une aubaine. D'une part les microentreprises sont portées sur un marché plus national ou local qu'européen, et ne bénéficient pas d'une plus-value substantielle en protégeant leur invention dans d'autres pays membres. D'autre part, les coûts de protection pour un seul pays sont variables mais dépassent rarement 2000€, soit bien moins que les 5000€ prévus par le BUE, en conséquence le nouveau système n'est pas profitable pour une majorité

de microentreprises polonaises dont les capitaux sont par définition limités.

On peut également rajouter que les PME seront plus affectées encore que les grandes entreprises par les coûts supplémentaires déjà mentionnés dans le tableau, comme le coût d'étude d'exploitation ou le temps investi dans les frais de traduction. Notons enfin que les PME et microentreprises ont moins de flexibilité dans leurs ressources humaines pour adapter leur activité à l'évolution vers le BUE (formation, expertise etc).

Cette situation est paradoxale lorsque l'on sait que le BUE fut mis en place notamment pour aider les PME, leur permettant de limiter l'incertitude juridique et surtout de remédier à leur manque de compétences juridiques et de ressources financières qui leur permettraient, dans des juridictions multiples, de gérer les litiges dans lesquels elles sont engagées.

Un troisième facteur, cette fois-ci plus conjoncturel, peut également rendre compte du retrait polonais : la mobilisation civile contre l'accord ACTA au premier semestre 2012. Cette protection de la propriété intellectuelle par un accord international jugée excessive avait causé de grands remous dans de nombreuses capitales européennes, et la Pologne avait été particulièrement sujette à de nombreuses manifestations en janvier 2012, après avoir déclaré qu'elle signerait le traité. Elle initia alors le mouvement de rétropédalage de la part de nombreux Etats membres. On peut alors comprendre que la sensibilisation précoce de la classe politique polonaise aux enjeux de la propriété intellectuelle a pu orienter le refus du BUE, dans un souci de cohérence avec le choix de rejeter ACTA et par stratégie électorale.

Enfin, il convient aussi d'observer le refus d'adhérer au BUE comme un effet de dispositions juridiques, forme de diversité au sein de l'UE. L'accord portant sur un système unifié doté d'une juridiction ad hoc était susceptible d'enfreindre la Constitution polonaise, du fait de l'harmonisation linguistique proposée par le BUE et de l'impossibilité pour la Pologne de remettre le pouvoir judiciaire à des cours qui ne soient pas nationales. Par ailleurs, l'accession à ce nouveau système unitaire aurait requis la modification d'autres actes législatifs polonais.

Si l'opposition polonaise au BUE semble donc reposer sur des facteurs bien identifiés et sur une analyse coûts-avantages, il faut aussi relever qu'elle fait suite à une étude commandée par le gouvernement au cabinet Deloitte afin d'estimer les gains ou pertes de l'économie polonaise dans le BUE, suite aux pressions du Parlement polonais. L'étude ayant été rendue en octobre 2012, il est indéniable qu'elle ait eu un impact direct dans la décision de se retirer du projet début 2013. Deloitte a en effet chiffré les pertes potentiellement engendrées par le BUE sur la base d'estimations de l'économie polonaise, sa capacité d'innovation et sa structure socio-professionnelle. Ces mêmes estimations permettent de montrer que peu de bénéfices seraient enregistrés dans le cas d'une adhésion au BUE (à l'exception des quelques revenus générés par les cours locales) et que les coûts seraient bien plus nombreux (procédures de litiges, achats de licence, coût d'étude d'exploitation, coûts d'ajustements), de telle sorte que la perte se chiffrerait pour l'économie polonaise à 12,4 milliards d'euros à l'horizon 2035, et 78,1 milliards à l'horizon 2045. Par ailleurs, on remarque que pour de nombreux paramètres le BUE ne présente ni de coûts ni de bénéfices par rapport au système précédent (monopole d'utilisation d'un brevet, revenu des licences, accroissement de l'innovation, possibilité de révoquer un brevet).

On peut s'étonner de ce dernier constat, qui est en réalité la conséquence d'une clause du BUE qui, au nom du marché intérieur, permet à toutes les entreprises, centres de recherches, universités et autres entités susceptibles de déposer un brevet dans l'Union Européenne de bénéficier du BUE même si le pays membre auxquels ils appartiennent ne participe pas à la coopération renforcée. Cette disposition a encouragé et motivé le retrait de la Pologne qui se comporte donc en passager clandestin : comme l'adoption du brevet européen à effet unitaire risque d'entraîner une augmentation considérable du nombre de brevets actifs en Pologne, risquant de pénaliser le tissu industriel et économique local peu innovant et notamment basé sur l'imitation, elle préfère se retirer tout en faisant bénéficier ses entreprises innovantes mais minoritaires des avantages d'une couverture européenne. Cette situation pointe du doigt les incohérences du marché intérieur et des dispositions juridiques qui affleurent lorsque certains pays membres ne consentent pas à davantage d'intégration sectorielle. Ce cas n'est pas sans rappeler, à l'échelle internationale, le cas de la Corée

du Sud qui a longtemps refusé de s'inscrire dans un cadre multilatéral contraignant sa production manufacturière fondée sur l'imitation et à l'origine de sa prospérité parmi les « dragons asiatiques ».

Au terme de cette courte réflexion, on peut souligner que le retrait de la Pologne, s'il est le fruit de paramètres nationaux particuliers-économiques comme juridiques, n'empêche pas de s'interroger quant au bien-fondé d'un brevet à effet unitaire pour les pays européens. D'autres pays européens à faible capacité d'innovation et à forte concentration de PME comme la Roumanie, la Bulgarie ou la Lettonie pourront faire les frais de cette initiative qui n'a pourtant pas suscité de débat comme en Pologne. Une autre remarque porte sur les motivations des institutions européennes, et en particulier la Commission.

Dans la perspective d'Europe 2020 et de l'objectif d'innovation, l'effet du brevet unitaire européen a peut-être été le fruit d'un cadrage idéal du débat, qui a présenté un renforcement de la propriété intellectuelle comme la meilleure voie vers l'innovation, alors même qu'il est susceptible de favoriser les situations de monopole, restreindre la compétitivité et par voie de conséquence limiter les investissements dans la recherche et le développement. Ce risque est également davantage présent du fait de la multiplication à venir des « trolls de brevets », acteurs acquérant des portefeuilles de brevets et faisant de leur exploitation (recherche d'entreprises en situation d'exploitation illégale, puis assignation en justice ou vente de la licence au prix fort) leur seule activité.

Ce cadrage des institutions correspondrait à un lobbying efficace des industries ou d'une diffusion d'une préférence dans une communauté socio-professionnelle fonctionnant en vase clos comme l'Office Européen des Brevets. A l'heure où l'on débat, dans le cadre du TTIP, des normes à reconnaître entre les pays européens et les Etats-Unis et des accès à leurs marchés respectifs, il eut été bon de débattre d'une mesure qui favorisera tant les entreprises européennes que leurs concurrents américains.

