



L'EUROPE
DE L'ATLANTIQUE A L'OURAL

UN DEFI INCONTOURNABLE

Mémoire de géopolitique
du lieutenant-colonel Philippe HENRY
dans le cadre du séminaire « Mondialisation »

Directeur : Jean-Louis SCARINGELLA

Avril 2002

FICHE DOCUMENTAIRE

1. L'Europe en expansion "de l'Atlantique à l'Oural". Un défi incontournable.
2. Lieutenant-colonel (Gendarmerie) Philippe HENRY (France)
3. 6 avril 2002
4. Division C
5. Mémoire de géopolitique

A l'aube du XXIème, la Communauté Européenne va connaître la plus importante expansion depuis sa création.

Cet élargissement nécessaire est un enjeu majeur pour un continent européen en profond bouleversement. Il s'avère très délicat car le défi est avant tout économique pour les pays d'Europe centrale et orientale alors que le défi est avant tout politique pour l'Union Européenne.

6. Union Européenne, pays d'Europe centrale et orientale (PECO), élargissement, adhésion, défi économique, défi politique .

**« L'Europe de l'Atlantique à l'Oural »
un défi incontournable**

Sommaire

Introduction

Partie 1. Une ouverture nécessaire à la réussite à long terme de l'Union Européenne.

11/ L'Europe comme ensemble géopolitique que l'union se doit de maîtriser pour sa propre survie

12/ Vers un système conciliant plusieurs niveaux d'intégration

Partie 2. Un difficile élargissement

21/ les états candidats sont loin des critères requis malgré leurs efforts

22/ Un élargissement synonyme de restructurations internes souvent problématiques pour l'union.

Conclusion

INTRODUCTION

Dans le contexte de la guerre froide, et alors que l'Europe était coupée en deux, la fameuse formule du Général De Gaulle, « l'Europe allant de l'Atlantique à l'Oural »,

sonnait à juste titre comme un défi. Pour que ce rêve soit possible, ce dernier écrivait d'ailleurs que « de grands changements » étaient nécessaires. Et, en premier lieu, il fallait selon lui « que l'Union Soviétique ne soit plus ce qu'elle est, mais la Russie ». La chute du mur de Berlin marque-t-elle la rupture essentielle que Charles De Gaulle estimait indispensable à l'ouverture au reste du continent de cette structure politique originale qu'est l'Union Européenne ?

Le 9 novembre 1989 en effet, à la surprise générale, le mur de Berlin s'écroulait pierre par pierre. La suite est bien connue : réunification interallemande dans le cadre de l'OTAN et de la CEE, éviction des dirigeants communistes en Europe centrale et orientale suivie d'élections de nouvelles équipes attachées, dans la majorité des cas, aux idéaux démocratiques. Tout ceci alors que plus à l'est, la démission de Mikhaïl Gorbatchev , le 25 décembre 1991, entérinait la mort de l'union soviétique (qui dans les faits n'existait déjà plus depuis le sommet d'Alma-Ata) et qui marque la renaissance de la Russie. Ces événements mettaient un terme à une guerre froide longue de plusieurs décennies et surtout au clivage idéologique Est-Ouest, symbole d'une grande partie du XX^{ième} siècle.

Plus de dix ans se sont donc écoulés depuis ce bouleversement spectaculaire. Et aujourd'hui, on se rend mieux compte à quel point le vieux continent s'est transformé, une fois débarrassé du rideau de fer qui le scindait en deux. La majeure partie des états européens se sont en effet ralliés à l'économie de marché et à la démocratie, tout en étant intégrés à un même projet de sécurité fondé autour des Etats-Unis (ce qui est également vrai pour les états baltes, même si l'espace soviétique est exclu de ce système). En outre, il semble désormais perceptible que la coupure Est-Ouest, bien qu'elle ne soit plus une ligne absolue et nette entre deux idéologies renaisse. Certes, celle-ci ne partage plus le cœur de l'Europe mais elle se trouve plus à l'est, séparant une Europe occidentale et centrale (Pologne, République Tchèque, Hongrie, Slovénie ainsi que les pays baltes) ancrée dans la mondialisation d'une Europe balkanique et orientale enlisée dans ses sempiternels problèmes (développement médiocre, haines ethniques, ...) A cet égard, les événements récents du Kosovo confirment la division de l'Europe entre un Ouest, où l'état est

acquis au pluralisme ainsi qu'à la négociation, et un Est encore dominé par des tensions nationales. En même temps, le fait qu'il y ait eu une intervention au Kosovo démontre bien qu'il existe une volonté réelle de la communauté occidentale (Europe occidentale mais aussi Etats-Unis) d'assurer l'unité de l'Europe. Or, cette unité passe par la délimitation de nouvelles frontières pour la forme organisée du continent que constitue l'Union Européenne.

L'élargissement de cette structure est en effet l'une des composantes essentielles de l'unification de la région. Il s'agit en fait de faire entrer les pays d'Europe centrale au sein de l'union et ce, afin de les insérer pleinement dans une économie toujours plus mondialisée, de consolider leur démocratie ne pouvant s'appuyer sur de véritables traditions et enfin, d'effacer définitivement la fracture séculaire entre l'Europe du progrès et de la richesse et de la liberté se trouvant à l'ouest et celle de la pauvreté et de l'intolérance caractéristique jusqu'à aujourd'hui de l'est.

S'interroger sur les frontières de l'Union Européenne, ce n'est donc pas tant s'interroger sur les démarcations internes d'une telle organisation (même si cela aurait une certaine pertinence, surtout depuis les accords de Schengen établissant une libre circulation des personnes entre certains états membres), mais bien plutôt de réfléchir sur l'étendue souhaitable d'une telle organisation et sur ces limites. Se faisant, on se rend compte combien l'aménagement de sa périphérie (et par conséquent la délimitation de ses frontières) est un défi majeur pour l'Union Européenne.

Dans cette perspective, il semble que l'élargissement de l'union ne soit d'ailleurs que l'une des étapes d'un processus géo-historique plus vaste pouvant conduire à l'avènement d'une zone euro-méditerranéenne enfin réconciliée avec elle-même.

Cette ouverture nécessaire à la réussite à long terme de l'union européenne ne se fera pas sans difficulté à l'exemple de l'intégration prochaine des cinq pays qualifiés.

1. UNE OUVERTURE NECESSAIRE A LA REUSSITE A LONG TERME DE L'UNION EUROPEENNE

L'union européenne avance à petits pas et la réforme institutionnelle visant à adapter les mécanismes de décision reste en chantier malgré l'accélération récente de la convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Pourtant, l'organisation de son espace alentour est une nécessité que l'union européenne doit savoir mener à bien et ce, aussi bien dans son propre intérêt que dans celui de ses voisins. Lorsque les Hongrois ou les Polonais disent : "nous ne sommes pas à la porte en tant que tierces personnes ou éléments extérieurs, mais en tant qu'européens depuis mille ans", ce n'est pas une clause de style mais une profonde conviction, enracinée dans les consciences nationales de toute l'Europe centrale. Aucun projet européen d'espace politique et économique, de pôle de sécurité et de puissance dans le monde n'est désormais concevable sans l'intégration à terme de cette Europe là. Yves POTEL le confirme fort bien lorsqu'il affirme dans son ouvrage "les cents portes de l'Europe centrale et orientale " que "la motivation des nouveaux candidats est politique et stratégique , avant d'être économique".

11. l'Europe comme ensemble géopolitique que l'union se doit de maîtriser pour sa propre survie

Une Europe à la dimension de 26 états membres effectue un saut quantitatif. En s'élargissant à l'Europe centrale, orientale et balte, l'Europe changerait de dimension ce qui se traduirait par une augmentation de sa superficie de l'ordre de 1 100 000 km², soit d'un tiers. La population européenne augmenterait de 106 millions d'habitants, à 477,6 millions contre 371,6 millions actuellement et sa population agricole doublerait.

Le saut est également qualitatif comme le souligne la délégation pour l'Union Européenne de l'Assemblée Nationale: cette nouvelle Europe rassemblerait librement une plus grande diversité de culture et améliorerait son potentiel de développement.

Cependant, la mise en œuvre des réformes structurelles et de l'acquis communautaire prendra du temps. Aussi, le concept de "gradualisme" dans l'approche de l'intégration dans l'Union Européenne a été avancé. Il se fonde sur

l'élargissement du passé où la plupart des pays concernés ont bénéficié d'un long délai pour satisfaire aux critères permettant l'intégration. Les intégrations trop rapides couplées avec des politiques d'aides publiques généreuses semblent avoir été négatives et ont retardé les ajustements indispensables.

Comme on vient de s'en apercevoir, l'union européenne ne semble pas vouloir brûler les étapes en ce qui concerne l'intégration de nouveaux états en son sein.

Une progression maîtrisée

L'Union Européenne et les pays candidats préparent ensemble l'élargissement dans le cadre de partenariats d'adhésion bilatéraux (EU/ pays candidat) qui fixent pour chaque pays les efforts prioritaires à accomplir pour assumer les obligations liées à son adhésion, avec des échéances précises. Les négociations s'appuient en effet sur le principe de "différenciation" qui établit que chaque pays avance selon ses efforts de préparation à l'adhésion. Ainsi, la durée de négociation variera d'un pays à l'autre en fonction des résultats d'évolution de chaque pays. Approuvée au Conseil européen de Nice, en décembre 2000, "la feuille de route" est un élément essentiel de la stratégie de l'élargissement. Cette feuille de route énumère et planifie les chapitres de négociation qui peuvent ainsi être clôturés provisoirement.

Le principe de l'élargissement de l'Union Européenne , approuvé pour la première fois au sommet de Copenhague en juin 1993, trouve ses conséquences dix années plus tard : dix états semblent retenus pour une intégration possible à compter de 2004. Les chefs d'Etats ou de gouvernement ont réaffirmé, lors du conseil européen de Laeken de décembre 2001, que les pays candidats prêts à rentrer dans l'Union Européenne pourraient adhérer en vue de la participation aux élections des députés européens de juin 2004.

Néanmoins, l'union sait très bien que la majeure partie de ces états a énormément souffert durant les quelques quarante années de régimes communistes qu'ils ont eus à subir. De même qu'elle sait qu'elle est la seule structure a peut-être pouvoir mettre

fin à la coupure séculaire entre une Europe occidentale riche et commerçante et une Europe orientale vouée à la pauvreté et à la violence.

Mais force est de reconnaître que cette méthode prudente de l'union a ses mérites. Les pays d'Europe centrale et orientale tout en n'étant pas dans l'union s'y intègrent en fait par la réorientation massive de leurs échanges en sa direction ainsi que par l'intériorisation des exigences budgétaires et économiques de l'organisation. Ceci avec l'idée que quand ils rejoindront l'union, ces pays seront alors véritablement prêts.

Il est tout à fait juste d'affirmer qu'une ou deux décennies pour mettre fin à une coupure de plusieurs siècles, c'est peu !

Une attitude cependant à risques

Néanmoins, cette attitude a également ses risques. Les peuples centre et est européens peuvent se lasser d'attendre et revenir à leurs vieux démons par l'intermédiaire de gouvernements autoritaires ou bien de frénésies nationalistes. Les exemples de l'Allemagne réunifiée et de la Pologne sont à cet égard révélateurs : les efforts imposés dans la durée sont de plus en plus mal supportés par une population qui attendait jusque là tout de l'Etat. Le retour en grâce des représentants des ex-partis communistes dans ces deux pays montre bien les résistances profondes au changement ainsi que le retour de vieilles chimères trop rapidement enterrées après la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'empire soviétique.

A trop vouloir en faire, l'Union Européenne ne coure-t-elle pas également le risque de devoir constater que trop de conditionnalité tue la conditionnalité ? Si l'on attend trop, l'Europe ne risque-t-elle pas de ne jamais pouvoir s'élargir et progresser ? Les pays candidats ne manquent d'ailleurs pas de souligner, à propos du respect des minorités, que certains états de l'Union Européenne sont plus exigeants à leur rencontre que vis-à-vis d'eux-mêmes en citant le pays Basque ou l'Irlande du nord.

A ce titre, l'exemple du Conseil de l'Europe qui a permis l'adhésion immédiate des PECO et de la Russie avant même que les conditions indispensables de démocratie,

d'état de droit , de droits de l'homme et de multipartisme ne soient remplies, n'est-il pas à méditer ? Leur entrée dans cette organisation politique ne peut-elle pas permettre la réalisation de progrès rapides dans le domaine de la conditionnalité politique ?

En fait, on se rend bien compte que seuls deux avenir sont possibles pour l'Union Européenne, selon qu'elle réussira ou échouera à faire de son voisinage un espace de prospérité et de liberté. Si elle y parvient, l'Europe s'imposera comme un pôle de rayonnement et de paix, au carrefour de l'Atlantique de l'Afrique et de l'Asie. Si elle n'y parvient pas, l'union sera vouée à devenir une forteresse assiégée par la pauvreté et le fanatisme.

Pour vivre en paix, il lui faut donc parvenir à intégrer sa périphérie au sein du système désormais mondial des échanges. En clair, le centre riche qu'est l'Union doit être capable d'absorber ses marges moins avancées. Une dynamique de prospérité et de paix entre la structure européenne et sa périphérie (aussi bien à l'est que la zone méditerranéenne) semble ainsi être véritablement une nécessité. En fait, le débat public sur l'élargissement de l'Union Européenne aux pays candidats d'Europe centrale et orientale se résume depuis 1989, à deux questions : quand et à quel prix ? Après le Conseil européen de Copenhague de juin 1993, qui en engagea concrètement la perspective, le discours des douze puis des quinze s'est unifié dans son principe - qui fait l'unanimité - sans pour autant estomper les désaccords apparents sur son rythme.

Force est d'ailleurs de constater que cette problématique se pose également pour les deux grands autres pôles développés que sont les Etats-Unis et le Japon. Ainsi en Amérique, le défi est-il de savoir intégrer l'Amérique latine tandis qu'en Asie, le Japon se doit de veiller sur l'évolution de la Chine.

Dans un tel contexte, on se rend bien compte de la place à part de la Russie face au processus d'intégration européenne.

La problématique russe

Il semble au premier abord impossible de prendre la Russie au sein de l'union. D'ailleurs, elle-même se sentant trop imposante, n'est pas candidate. La Russie, dont l'économie est essentiellement pétrolière (troisième pays producteur du monde derrière l'Arabie Saoudite et les Etats-Unis), éprouve beaucoup de difficultés à sortir de l'ère soviétique. La croissance observée ces deux dernières années n'a rien changé à un triste tableau : 7% seulement des exportations concernent des produits finis, le rouble n'est pas une monnaie attrayante sur les marchés mondiaux en dépit du réajustement de 1998 et la fuite des capitaux s'est à peine ralentie alors que prospèrent les mafias malgré une certaine reprise en main observée depuis l'arrivée au pouvoir du président POUTINE. Pendant la majeure partie de ces dix dernières années, le pays a été plongé dans un marasme profond et une désorganisation économique totale. Tandis que la plupart des pays d'Europe de l'est, après une période de confusion, se sont rapidement engagés sur la voie de la prospérité, la Russie, elle, a traversé crise après crise. Il semblerait cependant que depuis quelques mois, la Russie soit engagée sur la voie suivie par les pays de l'Europe de l'est dans les années 90. POUTINE commencerait à recueillir ainsi les fruits d'une politique de remise en ordre de la société russe et de lancement de réformes d'inspiration libérale.

En dépit de ces progrès majeurs récents, les experts économistes mondiaux restent réservés et se demandent si l'économie russe - qui manque cruellement de petites et moyennes entreprises – est réellement en mesure de sortir le pays de l'ornière. En effet, en Pologne, en République Tchèque et en Hongrie, 60 % des salariés travaillent dans des PME, une situation comparable à la situation en Europe occidentale alors que ce taux est inférieur à 30% en Russie.

Le pays doit en outre supporter d'autres handicaps : le redressement ne concerne que les grandes métropoles (Moscou, Saint-Pétersbourg, ...) parce que l'absence de système bancaire empêche un bon usage des capitaux . Si la demande des ménages pour les biens de consommation alimente de plus en plus la reprise économique, les principales industries restent de loin les grands produits d'exportations comme le pétrole, le nickel et le bois. Le pétrole et le gaz naturel se taillent la part du loin des recettes fiscales et d'exportations, rendant le pays très

vulnérable à la baisse des cours mondiaux comme cela semble être le cas actuellement.

Les grands investisseurs appartiennent en général à l'oligarchie, au clan des affairistes qui se sont enrichis durant la dernière décennie en appauvrissant des millions de russes et en dépouillant l'Etat de ses actifs lors de l'effondrement de l'Union Soviétique.

Le pays souffrent toujours d'une pauvreté scandaleuse dans les zones rurales, de graves défaillance du système de santé et de protection sociale, d'infrastructures délabrées. L'inflation tourne autour de 20 % par an et le produit intérieur brut russe se situait en 2000 à peine au niveau de celui de l'état du Michigan soit 300 milliards de dollars. Le revenu réel du russe moyen commence seulement à se rapprocher du niveau où il était lors de la chute de l'URSS.

Cette révolution économique et sociale qui laisse beaucoup de citoyens hors du progrès pourrait dégénérer; il ne faudrait pas que la Russie retombe alors dans son passé tragique. Certes les Russes doivent accomplir seuls leur démocratisation mais il ne peut pour autant être question de les laisser sans aucun soutien.

Il faut donc trouver un moyen théorique de collaboration dont la trame pourrait être donnée par l'accord de partenariat et de coopération entré en vigueur le premier décembre 1997.

L' Europe et le dialogue avec le sud

Dans un même souci de prise en compte de sa périphérie, l'Union se doit également de veiller au bon fonctionnement du partenariat euro-méditerranéen. Depuis l'épanouissement de la construction européenne dans les années soixante, des liens ont été établis entre la CEE et l'espace méditerranéen. Ceux-ci ont d'ailleurs été renouvelés, notamment lors des élargissements à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal.

Mais c'est surtout à la conférence de Barcelone qui, en 1995, marque le début d'une nouvelle conception du partenariat euro-méditerranéen, car ce dernier est désormais appréhendé de façon globale. Il s'agit en effet de bâtir un espace euro-

méditerranéen fondé sur le libre échange et le partenariat dans le plus grand nombre de domaines (sécurité, développement économique et social durable, coopération dans le domaine de l'immigration clandestine, dialogue entre les cultures ...).

Une des difficultés majeure de ce partenariat sur un plan économique, c'est le risque qu'il fait courir aux pays de l'union dont la santé économique dépend pour partie de la vigueur de leur secteur agroalimentaire important. Cela concerne une grande partie des pays du sud de l'Union à l'exemple de l'Espagne ou de la France. Ces accords prévoiraient par exemple la possibilité pour les pays du Maghreb d'écouler leur production de fruits dans des créneaux jusqu'ici interdits, c'est à dire pendant les récoltes des pays producteurs de l'Union. Une telle autorisation de mise sur le marché porterait un coup fatal à nombre de producteurs espagnols ou français.

Cette relation est, tout autant que les élargissements stricto sensu et que les rapports entretenus avec la Russie, un élément clé du processus de planification de la région bordant l'Union. Et ce, même si le partenariat mis en place bute sur plusieurs difficultés, dont notamment la persistance de contentieux ou de conflits dans la région, ainsi que le relatif échec de la démocratisation, ou encore la faiblesse des capitaux privés.

12. VERS UN SYSTEME CONCILIAANT PLUSIEURS NIVEAUX D'INTEGRATION

La construction européenne, mise en marche à partir du traité de Paris en 1951, a d'emblée impliqué l'identité des droits et des obligations de ses états membres. Ceci, même si au sein du conseil des ministres ou du Parlement il est tenu compte dans la pondération des votes ou la répartition des sièges, de la taille et du poids des états. Pourtant, l'entrée de nouveaux membres (surtout du Royaume-Uni en 1973, puis des pays méditerranéens dans les années 80) a amené les notions nouvelles « d'Europe à plusieurs vitesses » (selon le mot de Willy Brandt), ou « d'Europe à géométrie variable » (Jean-françois Deniau). En clair, comme l'expliquait Paul Henri Spaak, « ceux qui veulent aller plus vite et plus loin doivent pouvoir le faire ».

Une Europe à géométrie variable

Alors que les élargissements à venir s'annoncent comme les plus difficiles à réaliser pour l'Union, il est tout à fait compréhensible que ces questions d'Europe à géométrie variable ou à plusieurs vitesses soient à nouveau d'actualité aujourd'hui. Ainsi, ne serait-il pas possible de combiner l'élargissement avec des coopérations renforcées, c'est à dire des actions menées simplement par quelques-uns ? On a déjà des exemples qui fonctionnent au sein de l'Union. On pense bien évidemment à l'espace Schengen , mais le domaine le plus frappant reste celui de la monnaie. Ainsi, l'Euro se fait-il à douze et non à quinze, le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède réservant leur participation. On s'en rend bien compte, le grand débat autour des frontières futures de l'Union Européenne est avant tout institutionnel. Et plus encore que la nécessaire adaptation des structures à un élargissement prochain, c'est bien le but assigné à cette union qui doit désormais être défini.

Des coopérations renforcées sous condition

Les coopérations renforcées sont possibles mais à certaines conditions toutefois. Ainsi, elles ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort. Elles doivent ensuite impliquer une majorité d'états membres -condition qui sera d'autant plus difficile à atteindre que l'élargissement sera important - et enfin n'affecter ni l'acquis communautaire, ni les intérêts des états non participants. Tout ceci, en sachant également que si un état, pour des raisons de politique nationale qu'il expose, s'oppose à cette coopération, le Conseil Européen sera alors dans l'obligation de statuer à l'unanimité.

De plus, n'y a-t-il pas dès lors un risque de voir se former un noyau dur -comme le préconisait d'ailleurs la CDU/CSU en 1994 - et par conséquent, de voir se creuser un fossé toujours plus grand entre l'avant garde et la masse des états dont feront nécessairement partie les nouveaux adhérents.

Vers une fédération pour les pays les plus avancés?

L'idée a été lancée notamment par Jacques Delors d'accomplir un véritable saut institutionnel. Etant donné que l'union est condamnée à s'élargir et qu'elle ne pourra pas avoir le même fonctionnement à vingt-huit qu'à quinze, Néanmoins, il semble que les états - nations même s'ils se pourquoi ne pas anticiper dès aujourd'hui une

structure ouvertement fédérale réunissant douze à treize états fondateurs de l'union ? rendent tout à fait compte que l'union ne peut s'élargir dans sa forme actuelle, soient encore loin d'être prêts à consentir à devenir de simples états fédérés.

En effet, même si la formule proposée aurait certainement le mérite de la clarté, les états n'en veulent pas car, comme le disait de façon très juste le cardinal de Retz : « on ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment ». Pourtant le contexte des dernières années a été plutôt favorable pour une réforme ambitieuse car l'Europe a connu une embellie économique non négligeable. Elle aurait pu en tirer profit pour définir clairement à la fois les zones d'intégration plus avancées, les nouvelles frontières de l'union et enfin les relations à nouer avec les marges de cet espace. En effet, il ne fait plus aucun doute que le moment des choix va venir et ce, dans une Europe qui reste encore fondamentalement en chantier.

Une absence de volonté rendant l'application des réformes de plus en plus difficile

Les états membres semblent cependant s'obstiner à prendre des décisions sans pour autant décider. Jean-Yves POTEI, journaliste du Monde décrit d'ailleurs le débat public sur l'élargissement "comme un jeu d'ombres sur un écran. Les gouvernements des états candidats exigent légitimement un calendrier tandis que les questions de fond sont à peine abordées. Chacun maintient la controverse dans le symbolique. Les responsables politiques des quinze restent, pour une bonne part timorés, car ils doivent tenir compte de certaines oppositions nationales persistantes aux derniers approfondissements (Maastricht, Amsterdam). Or, on peut légitimement se demander si les choix ne seront pas encore plus difficiles à faire s'il doivent intervenir dans une période de turbulences économiques ou de ralentissement économique. Certes, on peut se consoler en se disant que la construction européenne s'est toujours accommodée de « bricolages » pour parvenir à fonctionner mais il semble désormais de plus en plus probable que le moment de vérité concernant le futur de l'union viendra plus tard dans une structure déjà élargie. Il y a donc fort à parier que la réforme d'envergure nécessaire à la délimitation de frontières claires, ainsi qu'au fonctionnement de l'organisation régissant l'espace bordé de ces limites, ne se fera non dans la sérénité (comme cela aurait pu être le

cas ces dernières années) mais lorsque au contraire les européens se retrouveront au pied du mur, contraints malgré tout d'avancer.

2. UN DIFFICILE ELARGISSEMENT

En cette année 2002, il ne fait désormais plus aucun doute que l'Union Européenne soit vouée à s'élargir. Dans les années 50, la construction européenne a débuté avec six états (France, République fédérale d'Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Italie). En 1973, avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, les six deviennent neuf. En 1981, avec la Grèce, ils sont dix et bientôt douze lorsqu'ils se trouvent rejoints en 1986 par l'Espagne et le Portugal. Enfin, depuis 1995, l'union européenne compte, comme c'est encore le cas à l'heure actuelle, quinze états membres avec l'arrivée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

A chacun des quatre élargissements, le système de la communauté a été soumis à de fortes tensions. Comme le dit Françoise de la Serre:

"institutions et politiques ont du être adaptées, amendées, sans que fondamentalement le modèle initial d'intégration ait été remis en cause."

Ces élargissements successifs montrent bien que la composition de l'Europe unie n'est en rien prédéterminée mais qu'elle résulte au contraire d'une combinaison étroite entre volonté et circonstances.

L'intérêt pour l'Europe de l'ouest de stabiliser et de consolider les nouvelles démocraties de l'Europe de l'est est évident. Au-delà de l'aspect sécuritaire du continent, comment laisser à l'écart des peuples dont le combat contre le totalitarisme communiste s'est fait justement au nom des valeurs fondatrices de l'Union Européenne ? Par ailleurs, la vocation de l'UE ne peut être celle d'un club dont l'accès serait réservé aux pays riches ou en voie d'enrichissement. Quant aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO), ils considèrent que l'UE est la seule

structure capable de garantir à la fois leur évolution démocratique et la reconstruction économique.

En décembre 1997, le conseil européen de Luxembourg adopte une double démarche : outre Chypre, les cinq candidats les plus avancés – Pologne, République Tchèque, Hongrie, Estonie et Slovénie – commencent à négocier avec la Commission leur adhésion à une date déterminée mais proche. En fait, les dix candidats, dont les cinq de la première vague, bénéficient ensemble depuis 1998 d'une stratégie de pré-adhésion « renforcée ». La mise à niveau progressive de leur économie, de leurs administrations et de leurs infrastructures s'accomplit progressivement grâce à des aides de l'Union: le programme PHARE apporte une aide financière aux investissements et aux appareils administratifs et judiciaires.

De plus, deux autres instruments de pré-adhésion ont été mis en place pour aider les pays candidats: ISPA (instrument structurel de pré-adhésion) pour le cofinancement d'investissements dans les domaines de l'environnement et des transports et SAPRAD, soutien à l'agriculture et au développement rural . Enfin, les programmes européens s'ouvrent aux pays candidats notamment en matière d'éducation, de formation, de recherche ...

Au-delà de ces considérations, l'élargissement nécessaire d'un point de vue politique représente un double défi : un défi économique pour les PECO et un défi politique pour l'Union Européenne.

21. Les états candidats sont, malgré leurs efforts, encore loin des critères requis

« Tout état européen peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement Européen, qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent . »

Un texte ouvert aux autres pays européens

Les frontières de l'Union Européenne ne sont donc pas délimitées une bonne fois pour toutes. Aux termes de l'article 49, paragraphe 1 du traité sur l'Union Européenne, "tout état européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'union. il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent". Il doit pour cela satisfaire aux critères de Copenhague: un régime politique démocratique respectant les droits de l'homme et des minorités. Il doit également être un pays européen,(appartenance géographique, économique et culturelle), avoir une économie de marché ouverte et concurrentielle et enfin accepter l'acquis juridique communautaire , c'est à dire l'ensemble des principes, des règles et des objectifs qui fondent l'Union Européenne.

Ce que l'on remarque en tout premier lieu, c'est que les élargissements déjà réalisés par l'Union Européenne étaient relativement aisés à effectuer car ils concernaient des états ayant des niveaux de développement relativement proches de ceux des six pays fondateurs, qui de plus, étaient relativement peu peuplés (à l'exception du Royaume-Uni et de l'Espagne).

Certes, aucun élargissement n'est jamais véritablement facile à concrétiser, preuve en est le cas de deux pays pourtant bien ancrés à l'Ouest que constituent la Norvège (référendum négatif de 1993) et la Suisse (référendum négatif en 1992). Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, l'Union Européenne semble vouée à effectuer des élargissements bien plus difficiles que ceux du passé car l'enjeu est désormais d'intégrer un grand nombre de pays (13 ?), parfois fortement peuplés (la Pologne compte 40 millions d'habitants et la Turquie plus de 62 millions) mais surtout dont le retard de développement est considérable.

Des candidatures disparates et délicates

Face à l'Union, les états européens non membres se répartissent en quatre groupes distincts. Il y a tout d'abord les quatre états du groupe de Visegrad (Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie), ainsi que la Slovénie, devant en principe entrer en 2006 dans l'Union. Ensuite, il y a les pays méditerranéens qui se montrent

intéressés depuis longtemps : Turquie, Chypre et Malte. Il y a également le cas des pays balkaniques enlisés tant dans leur retard économique que dans leurs antagonismes ethniques, et enfin le cas bien spécifique des trois états baltes et du colosse Russe.

L'ensemble des pays candidats présentent, y compris pour les plus avancés, des handicaps importants : il n'est pas rare que se maintiennent des féodalités d'intérêts ou des procédures non démocratiques, héritées des anciens régimes. De plus, la déréglementation "naturelle", liée à l'effondrement de l'ancienne administration, fait le bonheur des entrepreneurs aux dents longues qui ne respectent aucunement le droit du travail et pratiquent le dumping social permanent. Plus généralement, la part inquiétante des revenus "informels" dans les ressources des populations souligne l'écart considérable existant entre la norme ou la règle et la pratique: En Europe centrale, cette part informelle représente encore entre 40 et 50 % des revenus.

Le pire est que l'acquis communautaire, dont l'intégration conditionne l'adhésion de tout candidat dans l'union, déréglemente autant, sinon plus, qu'il n'impose de norme. C'est le cas tout particulièrement des règles de concurrence qui limitent, par exemple, les subventions publiques aux entreprises ou exigent la libéralisation complète de secteurs jugés sensibles ou stratégiques (télécommunications, énergies, banques, etc...).

Le transfert de l'acquis devient alors un instrument redoutable d'ouverture des économies centre- européennes aux capitaux étrangers, pour lesquels, on s'en doute, le développement local ne constitue aucunement une priorité.

Or, tous ces pays sont pauvres et mal industrialisés. Aucun n'a atteint d'ailleurs le niveau de développement des pays de l'Union Européenne les moins avancés (que ce soit le Portugal ou la Grèce). Leur revenu par tête oscille entre un peu plus de la moitié du revenu moyen au sein de l'union (Slovénie, République Tchèque...) et le quart (Roumanie, Bulgarie, Lituanie...). Tous, une fois dans l'Union, risquent de devenir des assistés des politiques communes aussi bien en ce qui concerne la politique agricole commune (PAC) que les fonds structurels.

Comme ces pays sont nombreux , le problème de savoir qui prendre ou ne pas prendre au sein de l'Union Européenne se pose avec d'autant plus d'acuité, entraînant avec lui d'interminables controverses. Certains pays se détachent du lot. Ainsi, le démontre l'adhésion prochaine inévitable de la Pologne, de la Hongrie et de la République Tchèque. Ces pays appartiennent en effet à l'Europe centrale et leur territoire jouxte celui de l'Union. Mais pour les états restant en lice, tout est beaucoup plus compliqué. Ainsi les trois états baltes (Lettonie, Lituanie et Estonie) semblent plutôt avoir les caractéristiques de l'Europe occidentale mais que faire de la Russie ? Il y a également le délicat problème des Balkans. Enfin, est-il possible d'intégrer la Turquie, état vital pour la sécurité européenne et occidentale, qui est depuis déjà longtemps candidate ? l'idée a vu le jour dès le début des années 60 et s'est concrétisée par une candidature officielle en 1987 !

La méthodologie de l'élargissement doit, en tout état de cause, permettre le rattrapage économique des PECO et garantir leur stabilité politique.

Un système d'aide et de financement des PECO

Le récent élargissement de l'UE à certains pays de l'est fait suite à un long processus . En juillet 1989, au sommet de Paris, les membres du G7 confèrent à la commission européenne le mandat de coordonner le programme d'assistance économique décidé en faveur de la Pologne et de la Hongrie. En décembre 1989, le Conseil des ministres de l'UE a décidé d'aider la Pologne et la Hongrie. Le programme PHARE est mis en place. Par ailleurs, le cadre de coopération entre l'UE et PECO a été fixé par les accords d'association dits "accords européens". Ces accords signés avec chaque pays candidat servent de cadre de référence pour établir les mesures que chaque pays doit prendre à court et moyen terme pour recevoir une aide financière de l'UE. Tout un système de prêt est mis en place avec l'aide du Fond Monétaire International et de la banque mondiale. Le programme PHARE (Pologne- Hongrie: assistance à la reconstruction des économies) étant étendu à la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie, l'Albanie, les trois états Baltes et certains états issus de l'ex-Yougoslavie. Ces dons doivent

être utilisés pour faciliter la transition démocratique et sociale des PECO. En même temps, elle vise à permettre aux PECO de participer au processus d'intégration européenne.

A cet égard, le Conseil européen de Copenhague, le 22 juin 1993, a fixé les critères requis pour pouvoir adhérer (institutions stables, économie de marché viable, assumer les acquis communautaires ...). "l'adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent , en remplissant les conditions économiques et politiques requises." Ce conseil européen représente la première invitation officielle à entrer dans l'UE. Le défi pour les pays de l'Est est donc de rattraper autant que faire se peut, ce que l'on appelle "l'acquis communautaire ". Mais il n'est pas sans risque de demander à ces pays qui émergent de leur passé socialiste de faire deux à trois fois plus vite le chemin emprunté par les économies de l'ouest durant les quarante années après guerre.

Une nécessaire réforme de l'Union

A terme, il s'agit donc d'accueillir au sein de l'Union au moins douze états (Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie, Roumanie, Lettonie, Lituanie, Estonie, Malte, Chypre) pour la plupart de petite taille et ayant un revenu moyen par tête de deux à huit fois inférieur à celui de l'Union. Le défi est donc gigantesque et c'est pour cette raison que l'organisation tente de se préparer à cet afflux futur de nouveaux membres.

Ainsi, les 12 et 13 décembre 1997, le Conseil européen de Luxembourg a décidé de s'ouvrir à l'est. Le processus doit se dérouler par étapes selon des rythmes propres à chaque pays candidat en fonction de son degré de préparation. L'objectif fixé rejoint le double défi que pose l'élargissement : "il faut mettre les Etats candidats en mesure d'adhérer à l'Union et préparer celle-ci à son élargissement dans de bonnes conditions". C'est le 16 juillet 1997 que la commission a remis au Parlement l'Agenda 2000 où elle recommande l'ouverture des négociations avec six états: Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovénie, Estonie et Chypre. Malgré tout, la

commission reconnaît qu'aucun de ces pays ne remplit les critères de Copenhague, surtout au niveau des retards de ces pays pour adapter leur administration et leur système juridique à l'économie de marché.

Le processus d'adhésion s'accompagne d'un encadrement spécifique, d'abord avec une augmentation de l'aide: la commission a alloué jusqu'en 2006 une aide globale de 45 milliards d'écus. L'effort pour s'aligner le plus tôt possible sur l'acquis communautaire se poursuit pour être prêt le jour "J".

Dans le même temps, une stratégie de pré-adhésion a été établie pour les autres pays avec qui les négociations n'ont pas été engagées. Des rendez-vous annuels ont été fixés pour évaluer les progrès réalisés par les pays candidats et éventuellement commencer un processus d'adhésion.

Une seconde vague constituée de la Bulgarie, de la Lettonie, de la Roumanie et de la Slovaquie est en attente mais certains de ces états pourraient participer au premier élargissement si leur évolution le permet.

Les autres adhésions sont beaucoup plus incertaines : elles seraient rapide pour la Norvège, la Suisse et l'Islande si les opinions publiques le désiraient, mais elles paraissent moins probables pour la Turquie (de par les difficiles relations de ce pays avec la Grèce, le problème Kurde et les libertés prises par le régime turc avec les droits de l'homme), ainsi que pour l'ex- Yougoslavie et l'Albanie en proie à une trop forte instabilité.

Globalement, des conférences européennes rassemblent également tous les pays pour mettre en place une coopération politique pour la Politique Européenne de Sécurité et de Coopération, les affaires de police et de justice. L'édifice semble donc avoir tout prévu et l'élargissement se fait par vagues. Mais cette méthode ne comporte-t-elle pas des risques ?

En effet, depuis la dissolution de l'empire soviétique, les gouvernements des pays candidats font tout pour accélérer leur intégration mais les non admis ne voient pas leurs efforts récompensés pour autant. En plus, la plupart des investissements risquent de se porter sur les pays de la première vague et moins après. Cela risque de déclencher des protestations nationalistes alors même que l'objectif est de

stabiliser politiquement la zone ! Il est important de souligner que les opinions publiques locales hésitent, elles, entre indifférence, soutien diffus et opposition. Les sacrifices demandés sur le plan des critères économiques mettent souvent les gouvernants dans des situations délicates à l'image des scrutins électoraux qui voient reparaître les anciens apparatchiks des régimes honnis. Enfin, l'Union Européenne a eu tendance à privilégier des critères économiques au détriment de l'histoire et en l'absence de toute vision politique. Peut-on raisonnablement intégrer la Hongrie et pas la Roumanie ? laisser attendre la Slovaquie et encourager la république Tchèque ?

Finalement, l'adhésion des pays retenus interviendrait normalement entre 2004 et 2006. L'union européenne formerait dès lors un ensemble de 440 millions d'habitants sur un territoire de 3,8 millions de km².

Tout le problème est donc désormais d'adapter les structures européennes à ces futurs élargissements.

22. Un élargissement synonyme de restructurations internes souvent problématiques

L'élargissement va inévitablement transformer le fonctionnement de l'organisation qu'est l'Union Européenne. Pour s'y préparer, la commission a présenté en juin 1997 un rapport baptisé Agenda 2000 «pour une Union plus forte et plus large ». la problématique de cet Agenda 2000 s'ordonne autour de trois axes : le premier concerne l'intégration économique et géographique des pays d'Europe centrale et orientale. Les deux autres y sont directement liés : il faut adapter les politiques communes à une Europe élargie et par conséquent, il faut réformer le financement de l'Union en définissant d'abord un cadre budgétaire précis jusqu'à l'échéance première 2006.

Des tensions importantes entre les membres

Or, de sérieux différends opposent actuellement certains états à d'autres sur le mode de financement de l'Union: les divergences portent essentiellement sur la "contribution nette" c'est à dire sur la différence entre les sommes qu'ils versent au budget communautaire et celles qu'ils en retirent par le biais principalement de la politique agricole commune et des fonds structurels.

L'Allemagne qui fournit 28,2 % des ressources communautaires – son produit intérieur brut représente 26 % du total – n'en retire que 12,8 %. Elle entend bien, comme d'autres pays dans une situation analogue, les Pays-bas, l'Autriche et la Suède, réduire sa contribution. Les pays les plus pauvres refusent, de leur côté, une baisse du montant global des ressources dont ils seraient les premières victimes.

Ces nouveaux élargissements vont en effet intervenir alors que l'Europe demeure un chantier en pleine construction, venant tout juste de digérer la mise en circulation dans douze pays de la monnaie unique et se cherchant encore une identité de défense commune aux côtés de l'OTAN.

Les dilemmes des précédents élargissements se reposent donc à nouveau mais cette fois de façon beaucoup plus aiguë, car si l'union associait à terme 27 états, cela équivaldrait à gérer 485 millions d'habitants sur 4,3 millions de km².

Ainsi, comment concilier le maintien d'un espace unique de règles alors que les états participants seront forcément de plus en plus inégaux et hétérogènes ? De même, quelle solidarité financière assurer au sein de l'union alors que d'un côté les demandeurs se feront plus nombreux et que, de l'autre, les contributeurs sont engagés dans des efforts durables de rigueur budgétaire ? Enfin, comment assurer un fonctionnement efficace des mécanismes européens alors que le nombre croissant et la diversité des états membres rendent de plus en plus complexes la mise au point d'un consensus européen ?

On le voit, à l'arrière plan de toutes ses interrogations, c'est invariablement la question de la réforme des institutions qui se pose. En effet, les futurs élargissements requièrent-ils de simples réaménagements du contrat européen ou, exigent-ils par leur ampleur une véritable remise à plat, une « refondation » de l'Union Européenne ?

C'est d'ailleurs pour tenter d'y répondre que le 15 février 2000 c'est ouvert la conférence intergouvernementale (CIG) chargée de la négociation de la nouvelle réforme institutionnelle. Le sommet de Nice, les chefs d'Etats et de gouvernement des quinze réunis sous présidence française devaient arrêter les aménagements indispensables pour éviter la paralysie des mécanismes institutionnels qui pourrait résulter de l'élargissement. Les gouvernements ont alors buté sur deux questions particulièrement difficiles : **quel contenu pour la réforme ?** (les exécutifs nationaux ne l'imaginant pas forcément limitée) et **quelle méthode pour la réforme ?**

Or, après l'échec initial du Conseil européen d'Amsterdam, et un deuxième échec à Nice, les gouvernements ont perdu leur crédibilité et la solution d'une convention contre lequel les gouvernements s'étaient battus jusqu'à l'automne 2001, est apparue plus légitime. Se pose alors de nouvelles questions avec l'opposition entre les tenants d'un fédéralisme et les tenants des états nations.

Repenser d'abord la politique agricole commune et les fonds de cohésion

Dans la majorité des pays candidats à l'adhésion, l'agriculture tient une place centrale dans l'économie. Ainsi, les six pays devant intégrer l'Europe en 2003, ont une superficie agricole représentant 38 % de celle de la communauté. La population agricole (8,7 millions) est supérieure à celle de l'ensemble des quinze (8,2 millions). Cependant, la valeur de leur production agricole, au prix et au change courant, représente à peine 10% de celui de l'Union Européenne. La productivité, l'état des techniques, le revenu des ménages agricoles est sans commune mesure avec celui rencontré dans les quinze états actuellement membres. Dans ces conditions, il semble évident que l'élargissement à l'est doive entraîner une réforme radicale de la Politique Agricole Commune(PAC).

La politique agricole commune , avec ses prix fixés en commun, ses seuils de production et ses différentes aides aux agriculteurs, nécessiterait en effet une réforme substantielle, due aux disparités économiques entre les pays. Avec le système actuel, ces pays, qui représentent 20% de la population de l'Union, ne bénéficieraient que de 10% des crédits engagés. Alors que leur population active

agricole représenterait 50% de celle de l'Union , les nouveaux états membres se contenteraient de 7% des crédits agricoles. Se pose donc la question de savoir si les états membres actuels sont prêts à limiter les versements dont ils bénéficient pour accroître les dotations au profit des états candidats sous le plafond des ressources propres maintenu à 1,27% du PNB communautaire. Alors que les Etats-Unis disposent d'un budget fédéral représentant 20% de leur produit intérieur brut (PIB) et que la Réserve fédérale mène une politique monétaire autrement plus flexible que celle de la Banque centrale européenne, les quinze au terme des négociations de l' Agenda 2000, en mars 1999, ont décidé que les dépenses devraient demeurer inférieures à ce seuil. Or ce cadre a d'ores et déjà explosé en raison de la guerre du Kosovo et du pacte de stabilité de l'Europe du sud-est.

La commission a donc proposé une nouvelle baisse des prix des produits agricoles pour remédier à cette situation. En même temps, le problème du financement de la PAC se précise depuis plusieurs années et il ne pourra être réglé sans réformes importantes, à moins qu'une forte croissance ne puisse financer la hausse du budget de la PAC. Il faut bien reconnaître que cette croissance n'existe plus malgré l'amélioration constatée ces dernières années et dont l'Europe n'a pas profité pour réformer le système.

En même temps, la réforme des fonds structurels et de la politique régionale paraissent indispensable. Ces fonds ont vocation à atténuer les écarts de développement entre les régions européennes et à corriger les déséquilibres que pourrait entraîner le développement du marché unique.

Une grande interrogation, pesant d'ailleurs sur l'élargissement, est de savoir si les futurs membres ont vocation à constituer principalement et durablement une zone de production à faible coût et de réexportation vers l'Europe occidentale. Dans certains secteurs, cette question est particulièrement sensible. Dans les secteurs à fort contenu en main-

d'œuvre peu qualifiée (textile, production minière), l'écart de coût salarial est énorme, dans la mesure où il atteint un rapport d'environ un à quatre avec les pays les moins développés des quinze (Grèce, Portugal, Irlande). Naturellement, l'emploi risque d'être menacé dans ces pays déjà durement touchés par le chômage; En outre, il

existe la possibilité d'une véritable politique de dumping social avec délocalisations industrielles dans les nouveaux états membres. Pour autant, on ne peut pas prévoir à terme ce que deviendront les échanges avec ces pays. En effet, d'une part certains pays sont d'ores et déjà capables de développer des productions à forte intensité capitaliste pour lesquels ils disposaient d'une spécialisation à l'intérieur du COMECON: chimie de base, travail des métaux . De plus, il est probable qu'avec le rattrapage, les spécialisations évolueront et que les échanges inter- branches évolueront au profit des échanges extra- branches.

La Commission européenne propose donc le maintien du fond de cohésion qui concerne les états membres dont le Produit National Brut (PNB) par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire (Espagne, Irlande, Grèce, Portugal). Mais il lui est impossible de sortir du fond de cohésion certains états bénéficiaires pour les remplacer par de nouveaux arrivants plus pauvres qu'eux. L'élargissement amène donc l'UE à relever de grands défis et risque probablement d'être rapidement obligée d'augmenter son budget malgré les réticences des états bailleurs sinon elle rencontrera des problèmes insurmontables.

Réformer les institutions de l'Union

Mais le réel problème se situe finalement au sein des institutions mêmes de l'Union Européenne. A cet égard, le Conseil européen de Luxembourg a permis de souligner que : "l'élargissement nécessite au préalable un renforcement et une amélioration du fonctionnement des institutions conformément aux dispositions du traité d'Amsterdam sur les institutions." D'après Elisabeth Guigou : "si l'UE n'est pas renforcée avant l'élargissement aux pays de l'est, elle se désintègrera dans une zone de libre échange qui privera pour toujours les européens de la capacité de maîtriser leur destinée et de peser sur l'évolution du monde."

Ainsi, il semble impératif de réformer les institutions, notamment pour pouvoir trouver un équilibre politique et institutionnel entre grands et petits, riches et pauvres, Est et Sud ...Les "petits" risquent d'être sur représentés si on ne modifie pas les institutions. Avec plus de 25 membres, se pose également le problème du vote à l'unanimité: pour éviter la panne dans une Europe élargie, la part des décisions régies par la procédure de l'unanimité doit être fortement réduite au sein du Conseil.

Or, cette procédure demeure la règle pour la plupart des matières à caractère stratégique. Ne faut-il pas lui préférer le vote à la majorité qualifiée pour éviter les blocages institutionnels comme le préconisent la France, la Belgique et l'Italie qui font de cette réforme des mécanismes de décision un préalable à tout élargissement ? Combien faut-il de commissaires européens ? Un par membre ? C'est trop. Moins de un par membre ? Les pays concernés ne l'accepteraient pas . Egalement, combien va-t-il y avoir de députés européens ? ce sont autant de questions qui restent sans réponses. Le traité d'Amsterdam, comme la conférence inter-gouvernementale qui la suivit, ont échoué à faire adopter de tels aménagements (baisse du nombre de commissaires, adoption de décisions à la majorité qualifiée, prise en compte de la démographie...)

La sagesse aurait voulu que ces réformes majeures se fassent sereinement avant l'élargissement .Cependant, aujourd'hui, il est loin d'être certain que cela sera le cas du moins, avant la première vague d'élargissement.

Finalement, ces adhésions risquent de déplacer le centre de gravité géographique de l'UE et obligeront à une refonte de ses règles de décision et de fonctionnement . Cela reste un défi que l'UE n'a pas encore véritablement relevé .

L'élargissement, c'est 100 millions d'habitants en plus, un revenu moyen par personne équivalent à 32% de la moyenne communautaire et des retards énormes dans presque tous les secteurs. Une vision plus politique justifie pleinement l'élargissement, mais d'un point de vue pratique, il complique la méthodologie de l'adhésion de ces pays à l'Union Européenne (système de vagues d'adhésion, nombreuses concessions, critères de Copenhague ...).

Des inquiétudes légitimes et un risque de rejet

Cette adhésion a été synonyme de sacrifices énormes pour les PECO, encadrés par une UE qui doit faire attention à ce que des échecs ou des refus d'adhésion ne réveillent pas les courants nationalistes. Pour l'UE, également, cet élargissement l'amène à repenser son mode de fonctionnement pour s'adapter, elle aussi, comme les PECO, et se préparer à l'élargissement. Il suffit pour s'en convaincre de constater

que les exigences libérales de l'acquis renvoient inévitablement au débat social et politique: A l'ouest, les craintes et les réticences sont multiples –dumping social, délocalisation, concurrence accrue,...) , tandis qu' à l'Est, les sociétés se sentent exclues. Les états candidats "ont été mis en position d'infériorité et de périphérie" note Marcin Frybes. " ils n'ont pas eu à débattre de la future Europe. Ils doivent d'abord s'adapter , respecter les normes, intégrer l'acquis communautaire, et s'efforcer de réussir leur examen de passage. Ils doivent continuellement prouver leur aptitude à faire partie de l'Union Européenne. Du coup, ils souffrent de ne pas être considérés comme des pays dotés d'une certaine personnalité, capables d'apporter quelque chose au débat européen."

Dans le discours public, la référence rituelle au "modèle social européen" ne comblera pas les déficits de discussion et ne dissipera pas les craintes. D'autant que chacun sait ce modèle en crise. Les dernières résistances à l'intégration observées en Europe centrale, commencent d'ailleurs à s'affirmer sur cette base, des courants politiques conservateurs et nationalistes gagnent en audience sur des conceptions politiques social- populistes et non plus ethno- centristes.

Au moment où s'ouvre la convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, qui doit repenser les instances européennes et les partages de compétences dans le cadre d'une union à 27 membres, les interrogations, loin de se réduire, se multiplient. Et ce, d'autant plus que l'adaptation des états devant prendre part au premier élargissement se révèle être bien laborieuse. Ainsi, si des dossiers assez simples d'apparences ont pu être examinés comme les télécommunications ou l'audiovisuel, les gros dossiers n'ont cependant pas encore été abordés: la restructuration des industries lourdes (la Hongrie a déjà sollicité une dérogation à l'acquis en matière de charbon et d'acier) et les agricultures nationales feront sans aucun doute l'objet de discussions difficiles. Il est peu probable que l'Europe soit un argument suffisant pour faire accepter aux opinions des "réformes" jusqu'ici refusées. Et il serait pour le moins irresponsable d'espérer imposer des restructurations sans mesures d'accompagnement , sans négociation ni débat public , simplement par le biais d'alignements réglementaires.

Conclusion

L'union européenne grandit donc avec une rapidité que ses pères fondateurs n'avait sans doute pas imaginée : six états et 170 millions d'habitants en 1957, quinze états et 375 millions d'habitants aujourd'hui. Et demain ? Au début du XXI^{ème} siècle , il est indiscutable que le pari de mener à bien l'organisation de sa périphérie et ce, aussi bien en Europe centrale qu'en Europe orientale, est crucial pour l'avenir à terme de l'Union. En fait, c'est parce qu'elle est une réussite indiscutable que l'organisation connaît à l'heure actuelle une des épreuves les plus délicates de son histoire.

"Il faut aller vite" disent les pays candidats. Certainement, mais pas à n'importe quelles conditions. En étendant son territoire – c'est l'élargissement le plus vaste de puis le traité de Rome- , l'Europe doit en même temps renforcer sa cohésion. Elle ne peut se renforcer, s'affirmer comme un pôle ouvert de prospérité – malgré ses dix-huit millions de chômeurs officiels et ses quelques cinquante millions de pauvres-, mais elle risque aussi de se transformer en une forteresse impénétrable de l'extérieur et en un piège pour les plus démunis à l'intérieur.

L'enjeu est d'importance, puisqu'il s'agit ni plus ni moins de devenir un pôle majeur de rayonnement et de paix à l'échelle de la planète. Quoi qu'il en soit, dans une Union doublant peut être le nombre de ses membres, les institutions européennes, pour ne pas mourir, devront s'adapter à l'étendue des frontières du nouvel ensemble. De plus, comme l'Europe est partie intégrante du monde, les institutions de l'Union s'inscrivent déjà et devront s'inscrire demain encore d'avantage dans des réseaux plus vastes d'alliances. Ainsi, peut-on imaginer que la notion de frontière devienne au fil du temps plus relative et que le concept de zone d'influence décrive de façon plus pertinente la réalité des relations internationales du prochain siècle. A l'Europe de savoir s'y adapter !

M. Giscard d'Estaing, dans son discours introductif devant la convention sur l'avenir de l'Europe le jeudi 28 février résume bien l'enjeu en présentant deux scénarios : celui d'un succès qui "ouvrirait la voie vers une constitution pour l'Europe" et celui qui réduirait l'Union Européenne à une simple zone de libre –échange. Dans le premier cas, la puissance: dans cinquante ans, l'Europe sera respectée comme puissance économique –ce qu'elle est déjà- mais aussi comme puissance politique, parlant d'égal à égal avec les grandes puissances de la planète, capable d'agir pour affirmer ses valeurs et assurer sa sécurité. Aucun pays d'Europe même le plus grand n'aura de poids suffisant vis-à-vis des géants de ce monde. Les européens resteraient alors chacun face à soi-même " dans une interrogation morose sur les causes de notre déclin et notre situation de dominés."

Finalement, l'Union se trouve à la croisée des chemins : elle n'a réalisé ni son élargissement ni l'approfondissement de son intégration ? néanmoins, les institutions actuelles ne peuvent tolérer de nouveaux membres sans provoquer des blocages importants auxquels il ne pourra être remédié que par des réformes importantes, or le traité d'Amsterdam a été particulièrement décevant à ce titre.

Tout élargissement non appuyé sur un socle institutionnel stable ressemblerait fort à une fuite en avant , autre version de la bicyclette de Jacques Delors.

BIBLIOGRAPHIE

Catherine **SAMARY** "Questions pour l'Europe ". Edition l'Harmattan. 1998

J.Y **POTEL** "Les cents portes de l'Europe centrale et orientale". Editions de l'Atelier. 1998

L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale, courrier des pays de l'Est N° 440. 1999

Résultats du sommet européen d'Helsinki. décembre 1999

Philippe **DELOIRE** .Vers l'Europe des 30: le processus d'élargissement de l'UE. 1998

Fabrice **FRIES**. Les grands débats européens. PARIS seuil 1995

Pierre **GERBER** . L'union politique de l'Europe . La documentation française. 1998

Elisabeth **DU REAU** . L'idée d'Europe au XX^{ième} siècle . Bruxelles éditions complexe. 1996

Marcin **FRYBES**. Une nouvelle Europe centrale. La Découverte. Paris 1998

AGENDA 2000 : renforcement et élargissement de l'Union Européenne.

Rapport de la Délégation pour l'Union Européenne concernant l'élargissement de l'Union Européenne à l'est de l'Europe.(Premier ministre)

Texte du traité de NICE. Site Internet du Conseil de l'UE. 2001

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
Partie 1. Une ouverture nécessaire à la réussite à long terme de l'UE	5
11. L'Europe comme ensemble géopolitique que l'union se doit de maîtriser	6
Une progression maîtrisée	6
Une attitude à risque	8
La problématique russe	9
L'Europe et le dialogue avec le sud	11
12. Vers un système conciliant plusieurs niveaux d'intégration	12
Une Europe à géométrie variable	12
Des coopérations renforcées sous condition	13
Vers une fédération pour les pays les plus avancés?	14
Une absence de volonté rendant l'application des réformes difficile	14
Partie 2. Un difficile élargissement	15
21. Les états candidats sont encore loin des critères requis	17
Un texte ouvert aux autres pays européens	17
Des candidatures disparates et délicates	18
Un système d'aide et de financement des PECO	20
Une nécessaire réforme de l'Union	21
22. Un élargissement synonyme de restructurations internes problématiques	23
Des tensions importantes entre pays membres	23
La réforme de la politique agricole commune et des fonds de cohésion	25
La réforme des institutions de l'Union	28
Des inquiétudes et des risques de rejet	29
Conclusion	31
Bibliographie	33